



**CALIDAD, EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA  
DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA**

**EL CASO DE PARAGUAY**

**Juan Francisco Facetti**  
**Septiembre 2007**

**(Versión preliminar)**

## **CONTENIDOS**

### ***Capítulo 1***

- 1. Análisis global del grado de transparencia de las políticas públicas**
- 2. Análisis particular del grado de transparencia con el cual el gobierno nacional diseña la política de defensa**
- 3. Encuadre histórico, cultural y valórico en el que está sustentada la política de defensa**
  - 3.1. La consolidación de las fronteras nacionales
  - 3.2. De los problemas regionales a los problemas globales
  - 3.3. Situación en los Siglos XIX y XX
  - 3.4. Marco de la Política Exterior y de Defensa del Siglo XXI
    - 3.4.1. Objetivos de la política exterior del Paraguay
    - 3.4.2. Finalidad de la política de defensa nacional
    - 3.4.3. Objetivos de la política de defensa nacional
    - 3.4.4. La interrelación entre ambas políticas de Estado
  - 3.5. Justificación del Estado en Gasto en Defensa
- 4. Situación presupuestaria del Ministerio de Defensa Nacional como proporción del PBI**
- 5. Desarrollo cuantificado de la política nacional de defensa: Presupuesto de defensa expuesto de acuerdo con los distintos criterios de clasificación existentes**
  - 5.1. Evolución del presupuesto de gastos del Ministerio de Defensa Nacional en el período 1997-2006
  - 5.2. Situación del Presupuesto de Gastos del Ministerio de Defensa Nacional por clasificaciones presupuestarias
  - 5.3. El Presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional en el contexto de la situación presupuestaria de la Administración Central

### ***Capítulo 2***

- 1. Conceptos básicos sobre presupuesto y transparencia presupuestaria**
  - 1.1. Organización del presupuesto nacional
  - 1.2. La transparencia y el proceso presupuestario
- 2. Etapas del ciclo presupuestario de defensa**
  - 2.1. Normas presupuestarias
  - 2.2. Desarrollo del ciclo presupuestario
    - 2.2.1. La programación, formulación y estudio del proyecto de presupuesto
    - 2.2.2. La ejecución del presupuesto del Ministerio de Defensa
    - 2.2.3. El control y evaluación del presupuesto del Ministerio de Defensa

### ***Capítulo 3***

- 1. Conclusiones**
- 2. Recomendaciones**

### ***Bibliografía***

## CAPÍTULO 1

### **1. Análisis global del grado de transparencia de las políticas públicas**

En el transcurso de los últimos tres años, la política gubernamental ha impulsado un proceso de recuperación de las finanzas públicas, a fin de revertir el largo deterioro económico y fiscal registrado durante la última década.

En este contexto, entre las múltiples acciones que han sido implementadas hasta el año 2006, puede señalarse el impulso que se ha dado para la implementación de un proceso de transparencia de las políticas gubernamentales, consistente en la búsqueda de procedimientos que permitan apoyar el mejoramiento del control y la evaluación de la gestión institucional, así como de su difusión a la sociedad en general.

En este sentido, entre los puntos más destacados emprendidos actualmente se encuentra el Plan Nacional de Integridad (PNI) 2006-2010<sup>1</sup>, cuyo monitoreo de implementación y seguimiento se encuentra a cargo del Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI)<sup>2</sup>.

Entre los principales ejes estratégicos contenidos en el PNI, referidos a la implementación del fortalecimiento de la difusión de las políticas institucionales, se encuentran la promoción de la información y difusión pública de las cuentas fiscales, específicamente:

- de las estimaciones de ingresos y de los resultados de las recaudaciones.
- de las estimaciones de gastos y de los gastos efectivamente ejecutados.
- la difusión de los resultados de las auditorías institucionales; y en general, de las acciones gubernamentales referidas a la política presupuestaria.

En términos generales, actualmente, las acciones gubernamentales se orientan a la difusión creciente de informaciones referidas a las políticas presupuestarias, no sólo a través de los diversos medios de difusión masiva, sino también con las herramientas del e-government (por ejemplo la implementación de los portales institucionales), a través de las cuales puede administrarse la información de manera más transparente y eficiente. Debe mencionarse, además, que en forma periódica, se realiza un informe de gestión del Poder Ejecutivo, el cual es remitido al Congreso Nacional para su evaluación.

Una contribución al proceso de fortalecimiento de la difusión de información institucional es el avance hacia la estandarización de normas de contabilidad y auditoría<sup>3</sup>, a través de la presentación del informe final sobre el cumplimiento de normas y códigos en las áreas de contabilidad y auditoría en Paraguay, en una reunión celebrada en el primer trimestre de 2007, en el Ministerio de Hacienda, del Comité Coordinador del Estudio sobre Cumplimientos de Normas y Códigos en las áreas de Contabilidad y Auditoría, la cual fue organizada conjuntamente por el Comité y el Banco Mundial. Con dicho informe se busca insistir en la necesidad de estandarizar normas y códigos de Paraguay, a nivel internacional.

---

<sup>1</sup> REPÚBLICA DEL PARAGUAY, “Plan Nacional de Integridad 2006-2010”, Documento para la discusión pública, Noviembre, 2006.

<sup>2</sup> Órgano autónomo, mixto y abierto, fue creado en 1999 por el poder ejecutivo, su objetivo es contribuir a la creación de un Sistema Nacional de Integridad para el Paraguay y constituirse en la autoridad central consultiva de la Convención Interamericana contra la Corrupción en el Paraguay. Lo integran organizaciones de la sociedad civil y representantes de instituciones del Estado, incluyendo la Contraloría General.

<sup>3</sup> Noticia publicada en el portal del Ministerio de Hacienda en fecha 11/05/07. ([www.hacienda.gov.py](http://www.hacienda.gov.py)).

En líneas generales, en el transcurso de los últimos años se observa una atención creciente sobre la necesidad de recurrir a las auditorías institucionales como medio para generar mayor transparencia en la gestión. Específicamente, una información publicada en el portal<sup>4</sup> de la Cámara de Diputados, en la cual se hace mención a la aprobación de dicha Cámara de un “...*dictamen de resolución "Que solicita a la Contraloría General de la República, la realización de una Auditoria a la Gestión Administrativa de la Gobernación del Departamento Alto Paraguay - Ejercicio Fiscal 2005 - 2006"*, presentado por el diputado José Gilberto Chamorro. Según expresó el diputado nacional Carlos María Soler (PPQ-Central), vocero de la Comisión de Asuntos Municipales, el informe de la Contraloría es contundente para solicitar la auditoría a la Gobernación del XVI departamento, ya que “*demuestra fehacientemente hechos punibles en su administración, que deben ser investigados y los responsables castigados, durante el período fiscal que comprende el 2005 y el 2006*”.

## **2. Análisis particular del grado de transparencia con el cual el gobierno nacional diseña la política de defensa**

La ausencia de tradición y cultura de debate con expertos y líderes de la sociedad sobre temas de defensa se traduce en la ausencia de un Libro Blanco de la Defensa, a través del cual se informe a la ciudadanía sobre la evolución de las políticas de defensa y el gasto en defensa.

Bien es sabido que en el caso del Paraguay existe poco o casi nulo “control externo” de la política de defensa o de la discusión presupuestaria y cuando ella existe apenas se circunscribe entre el ministro de Defensa y el Ministro de Hacienda cuando este último impone topes presupuestarios. A nivel del Congreso también existe un “control externo” pero debido al corto plazo existente para las discusiones en la Comisión Bicameral de Presupuesto, las mismas impiden que se llegue a un consenso o que la discusión no sea lo suficientemente profunda para garantizar que los congresistas y la ciudadanía sepan en que se invierte en defensa.

En relación al control del ministerio de Defensa sobre el presupuesto militar, Livieres y Bareiro (2005: 34) afirman que “*En cualquier caso, las funciones del Ministerio de Defensa Nacional de hecho no trascendían de la rutinaria ejecución de los programas previstos en el escaso presupuesto que manejaban directamente, sin ejercer control alguno sobre el presupuesto militar propiamente dicho, en un alcance muy restringido -o una interpretación casi vulgar- de su competencia administrativa.*”

Muchos autores como Santamaría J y Britez, Y<sup>5</sup>, consideran necesario aumentar la participación de la ciudadanía en el debate sobre el presupuesto a fin de que la implementación de las políticas sean transparentes y más eficientes.

En el caso de que el Ministerio de Hacienda plantee topes presupuestarios para cada sector, incluyendo la defensa, su órgano político, el Ministerio de Defensa, transmite estas directivas al Comando de Fuerzas Militares para su revisión y adaptación de las condiciones operativas. Una vez que el Ministerio de Defensa junto con el Comando de Fuerzas Militares y Comandos Componentes prepara el presupuesto General de Gastos, este debate pasa al Ministerio de Hacienda y de allí a la Comisión Bicameral de Presupuesto del Congreso Nacional.

Tampoco existe una red de organizaciones de la sociedad civil (OSC) que promueva el debate de las políticas de defensa; sin embargo, existen varias organizaciones civiles que promueven la

---

<sup>4</sup> Noticia publicada en el portal de la Cámara de Diputados. ([www.camdip.gov.py](http://www.camdip.gov.py)).

<sup>5</sup> Ver BRITIZ Y, “El Gasto de la Defensa en el Paraguay”, *Cuadernos de Análisis*, CEPPO, 2006.

disminución del gasto en defensa, lo cual ha provocado un paulatino descenso de la inversión en defensa desde 1989 cuando la inversión fue del 1,3 % del PIB, pasando al 0,9% del PIB en 2006.

### **3. Encuadre histórico, cultural y valórico en el que está sustentada la política de defensa**

#### ***3.1. La consolidación de las fronteras nacionales***

La revolución por la independencia del 14 de Mayo de 1811, afrontó graves peligros; las fronteras no estaban bien definidas, ni las nacionalidades bien estructuradas. Ideales idénticos agitaban a las provincias frente a la capital del Virreinato, Buenos Aires.<sup>6</sup> Se estableció como política de Estado la no intervención en los asuntos de otros países, pero tampoco permitiría que se interviniera en su territorio. El Paraguay se mantendría en estado de neutralidad, aunque bien armado.<sup>7</sup> Por otra parte el Imperio del Brasil no permitirá la reconstrucción del Virreinato. Tratará, para ello, de absorber a la Banda Oriental, y protegerá la independencia del Paraguay.<sup>8</sup>

El aislacionismo autoimpuesto por el Dictador Francia fue un resultado de fuerzas exteriores adversas que, según Francia creía, atentaban contra el futuro del Paraguay. En suma, las relaciones internacionales del Paraguay no iban más allá del recelo hacia sus vecinos y las respuestas que daban al auto impuesto enclaustramiento paraguayo.<sup>9</sup> A la defensa del Chaco el Dictador prestó atención especial, puesto que siempre lo consideró, parte de la integridad nacional, velando por consiguiente por la intangibilidad de esa extensa área geográfica, cuya defensa y dominio garantizaban la seguridad de toda la región oriental.<sup>10</sup>

El dictador estableció las medidas para impedir que se filtraran informaciones sobre el estado de defensa del país, del secreto acerca del ejército así como la exageración pública de su real poderío.<sup>11</sup> La esperada resistencia del mítico ejército ayudó a disuadir las numerosas invasiones que beligerantes vecinos periódicamente planteaban durante sus años de gobierno.<sup>12</sup>

A poco de morir Francia el nuevo gobernante, Carlos Antonio López, declara abiertos los puertos y solicitó de los grandes vecinos, el reconocimiento de su independencia.<sup>13</sup> La consecuencia de este paso fue revivir los problemas fronterizos que habían quedado en letargo durante el periodo de aislamiento.<sup>14</sup> La prolongación sine die del conflicto servía a Brasil para ampararse en el principio del *uti possidetis* y endurecer con el tiempo de sus derechos adquiridos por la ocupación de hecho de las regiones en pugna.<sup>15</sup>

---

<sup>6</sup> CHAVES, Julio Cesar, *El Supremo Dictador: biografía de José Gaspar de Francia*, Editorial Ayacucho, Buenos Aires, 1946, pág. 225.

<sup>7</sup> *Ídem*, pág. 315.

<sup>8</sup> DOVIATO F, *Les Guerres Du Paraguay au XIX et XX eme*, Siecles, CoLivris Ed, Paris, 2007, pág. 37.

<sup>9</sup> MORA, Frank O, *Política exterior del Paraguay (1811–1989)*, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, 1993, pág. 137.

<sup>10</sup> VIOLA, Alfredo, “El Dr. Francia y la organización de la Defensa Nacional”, Cuadernos Republicanos, N° 13, Asunción, octubre 1977, pág. 141.

<sup>11</sup> WHITE, Richard Alan, *La primera revolución radical de América: Paraguay (1811-1840)*, La República, Asunción, 1984, pág. 168.

<sup>12</sup> *Ídem*, pág. 116.

<sup>13</sup> MC DERMOTT. J. C, “La tecnología importada de Inglaterra durante la Guerra Grande”, en *Historia Paraguaya*, Volumen 42, Asunción, 2002, pág. 358.

<sup>14</sup> *Ídem*, pág. 359.

<sup>15</sup> BOCCIA ROMANACH, Alfredo, *Brasil y Paraguay: Crónica de sus conflictos*, El Lector, Asunción, 2000, pág. 220.

En 1857 Paranhos firmó un acuerdo con Urquiza conocido como la Convención de Paraná para abrir los ríos, Carlos Antonio López se convenció de que una guerra con el Brasil era inevitable y convirtió a Humaita en una gran fortaleza y base avanzada.<sup>16</sup> En 1862, año en que las convenciones fronterizas expiraron, Carlos Antonio López murió y fue sucedido por su hijo mayor.<sup>17</sup> Solano López, supo bien pronto que la República tenía por sobre todo, necesidad de un gran ejército. De esta forma se va encuadrando la política de Defensa a mediados del Siglo XIX.

El 1 de Mayo de mayo de 1865 los representantes de Brasil, Argentina y Uruguay firman el Tratado Secreto de la Triple Alianza.<sup>18</sup> Las acciones bélicas se inician ese año y culminan seis años más tarde en 1870 con la desaparición de un gran poder compensador. El 18 de enero de 1872 se acordó en Asunción el tratado de amistad, comercio y navegación, consiguiéndose al detalle todo lo expresado en el tratado secreto de 1865, por el cual, más de 32.000 kilómetros cuadrados de territorio paraguayo fueron anexados al Brasil.

Durante sus siete años de ocupación de la nación vencida,<sup>19</sup> fue imposible poner coto a la constante<sup>20</sup> intervención brasileña en los asuntos internos del Paraguay,<sup>21</sup> el gran peso de la diplomacia de Paranhos estaba avalada por 7 mil hombres de su ejército de ocupación.<sup>22</sup>

La revolución de 1904, inicia la era liberal (1904–1940), provocando una profunda reorganización del sistema de defensa, pero con el trasfondo de un clima de inestabilidad política endémica. Recién en 1915 arranca la verdadera organización científica<sup>23</sup> de las fuerzas armadas. Se dictaron tres leyes fundamentales; La Ley de Organización Militar, la del Servicio Militar Obligatorio y la de la creación de la actual Escuela Militar. El Presidente Eligio Ayala preocupado por la penetración sistemática boliviana en el Chaco, se dispuso a echar las bases, al menos teóricas, de la organización militar de la defensa y en reunión del Consejo de Ministros realizadas el 9 de abril (de 1924) y el 14 de julio, en las que se recogieron las opiniones de los integrantes del gabinete. Luego de reuniones con los más destacados Jefes Militares realizadas el 30 de junio y el 4 de agosto, se sentaron las bases para la organización, adquisición de armas y equipos con los que se pudiera enfrentar la situación.

En ese mismo año de 1924 es concebido por el Gen. Patricio Escobar y el Cnel. Manuel Rojas, el primer plan militar de defensa del Chaco en el cual propone la creación de un Estado Mayor Conjunto. Posteriormente se suceden planes ordenados por Schenoni y Juan B. Ayala. El 14 de diciembre de 1928 la IV División boliviana ataca y ocupa el fortín Boquerón<sup>24</sup> después de una sangrienta refriega. El 15 de diciembre el Presidente José Patricio Guggiari decreto la movilización general.<sup>25</sup>

### 3.2. De los problemas regionales, a los problemas globales

---

<sup>16</sup> MC DERMOTT. J. C, *op. cit.*, pág. 364.

<sup>17</sup> *Ídem.*

<sup>18</sup> DOVIATO F, *op. cit.*

<sup>19</sup> MORA, Frank O, *op. cit.*, pág. 66.

<sup>20</sup> MORA, Frank O, *op. cit.*, pág. 69.

<sup>21</sup> MORA, Frank O, *op. cit.*, pág. 70.

<sup>22</sup> BOCCIA ROMANACH, Alfredo, *op. cit.*, pág. 211.

<sup>23</sup> FERNANDEZ, Cnel. Carlos José, *La Guerra del Chaco*, Lumen, Buenos Aires, 1955, pág. 31.

<sup>24</sup> MARCET, José Carlos, *Datos para una reseña cronológica sobre los antecedentes, desarrollo y resultado de la Guerra del Chaco*, José Carlos Marcel, Asunción, 1974, pág. 19.

<sup>25</sup> CARDOZO, Efraim, *Paraguay Independiente*, Carlos Schauman, Asunción, 1988, pág. 300.

Con la Guerra del Chaco, el Paraguay trazó una política internacional independiente. Muchos oficiales y estudiantes nacionalistas se sintieron vejados por la constante violación de la soberanía paraguaya y por lo que consideraban una falta de conducción decidida por parte del gobierno.<sup>26</sup> El régimen establecido, como consecuencia de la revolución del 17 de febrero de 1936, trató de limitar la influencia extranjera, relajando los estrechos lazos con la Argentina y expropiando activos financieros de otros países. El Paraguay sintió renacer su sentido nacional y renovó su orgullo como nación.<sup>27</sup>

La acreditación del general José Félix Estigarribia en Washington coincidió con el tramo final de las negociaciones en Buenos Aires para el arreglo definitivo de límites entre Paraguay y Bolivia. La diplomacia norteamericana no dejó de insistir ante el General Estigarribia, en la necesidad de poner término a la disputa territorial aun al precio de algunas concesiones. La preocupación de Roosevelt no había variado desde enero de 1936 en que tomara la iniciativa de venir a Sudamérica para promover la Conferencia de Paz. El acuerdo impuesto taxativamente en el Paraguay pues no se permitió discusión política alguna dio al país en el orden internacional, una nueva imagen.

La asunción de Estigarribia a la presidencia del Paraguay había sido recibida con simpatía por el gobierno de los Estados Unidos. Bajo su gobierno se iniciaron las tratativas para la obtención de un nuevo préstamo norteamericano, el que fue finalmente solicitado en agosto de 1940. En contrapartida, el general Estigarribia ofreció a los Estados Unidos los derechos para establecer bases militares aéreas en el Paraguay.<sup>28</sup> Luego de la muerte de Estigarribia en 1940, el régimen del general Higinio Morínigo hizo varios intentos de establecer relaciones más estrechas con la Alemania nazi pero, debido a la relativa debilidad del Paraguay, el Brasil y los Estados Unidos pudieron nuevamente aislar al Paraguay de los acontecimientos europeos, mediante la práctica de las presiones y los “regalos”.<sup>29</sup> Morínigo buscó entonces, por todos los medios, retomar la iniciativa de Estigarribia, que consistía en permitir la instalación de bases militares en el Paraguay a cambio de ayuda económica. Pero sus palabras, de notorio contenido americanista, no convencieron a Washington.<sup>30</sup> La apertura de Morínigo permitió advertir al presidente que el ejército paraguayo no sacaría “las ventajas máximas” de tales equipos si no aceptaba “reemplazar a la Misión Militar Francesa por un grupo de instructores norteamericanos”. El gobierno paraguayo, que no tenía alternativas, aceptó, confiado en sacar mejor provecho interno de tanta “generosidad”.<sup>31</sup>

Morínigo, en 1943, consigue ser invitado por Roosevelt; era un signo de buenos augurios. Nunca antes, ni hasta 2004, los Estados Unidos mostraron tanto interés por el Paraguay como en aquellos años. El 4 de febrero de 1945 comenzaba en la conferencia de Yalta, en península de Crimea. En Asunción, el Consejo de Estado sesionó dentro de la mayor reserva, para considerar un proyecto de Decreto-Ley presentado con carácter urgente por el Ejecutivo, por el cual se declaraba el estado de guerra con el Eje. Sin dar participación a nadie más, era imperioso evitar que el término de la conferencia de Yalta encontrara todavía al Paraguay al margen de las Naciones Unidas. En menos de veinticuatro horas el Consejo dictaminó favorablemente, y el 8 de febrero de 1945, el decreto-ley N° 7.190 declaraba “a la República del Paraguay en estado de guerra con las potencias del Eje”.<sup>32</sup>

---

<sup>26</sup> MORA, Frank O, *op. cit.*, pág. 139.

<sup>27</sup> MORA, Frank O, *op. cit.*, pág. 140.

<sup>28</sup> SEIFERHELD, Alfredo M, *Nazismo y fascismo en el Paraguay: Vísperas de la II Guerra Mundial 1936-1939*, Editorial Histórica. Asunción, 1985, pág. 94.

<sup>29</sup> MORA, Frank O, *op. cit.*

<sup>30</sup> SEIFERHELD, Alfredo M, *op. cit.*, pág. 112.

<sup>31</sup> *Ídem*, pág. 115.

<sup>32</sup> *Ídem*, pág. 261.

El Brasil después que sus militares asumieran el poder en 1964, adquirió una posición dominante en el Paraguay, ya que consideraba a la nación guaraní como un componente esencial de su orbita de influencia geopolítica. En público, Stroessner procuraba pregonar su independencia del Brasil mediante frecuentes entrevistas con dirigentes extranjeros, algo que ningún presidente paraguayo había logrado hacer anteriormente.<sup>33</sup> En junio de 1965 el Brasil ocupó<sup>34</sup> Puerto Renato que quedaba a unos cinco kilómetros de Salto del Guaira.<sup>35</sup> Las relaciones se enfriaron notablemente cuando el subsecretario paraguayo de Relaciones Exteriores fue expulsado sin contemplaciones de la zona de los Saltos del Guairá.<sup>36</sup>

Esto produjo una fuerte reacción, tanto del gobierno del Paraguay, como de la opinión pública, y hubo manifestaciones de protestas, escritas en los diarios, temiéndose una confrontación violenta. El Paraguay pedía el retiro inmediato de una pequeña fuerza de ocupación brasileña. El presidente del Brasil, general Humberto Castello Branco, daba la explicación de que esa ocupación era necesaria para cuidar la seguridad nacional brasileña y que no perjudicaba al Paraguay.

Intensos trabajos diplomáticos hechos en la Cancillería paraguaya en muchas capitales americanas, entre los cuales puso a disposición de la Organización de Estados Americanos<sup>37</sup> un contingente de 210 hombres del Ejército paraguayo intervenir en el problema que vivía la República Dominicana,<sup>38</sup> crearon preocupación en el Brasil y el presidente Castello Branco, envió al general Golbery de Couto e Silva, con una carta indicando la necesidad de reiniciar el diálogo, pero nuevos incidentes que surgían hacían que se presentasen nuevas notas de protesta y contestaciones, creando un clima tenso para el buen relacionamiento de los dos países.<sup>39</sup>

Stroessner y el presidente Castello Branco firmaron el 22 de junio de 1966 el Acta de Foz de Iguazú, una de cuyas cláusulas establecía que el aprovechamiento del enorme potencial energético de las cataratas sería compartido en proporciones iguales por los dos países. Este acto diplomático fue un paso fundamental en el cambio hacia la eventual materialización del proyecto de Itaipú y la fuerte inmigración de brasileños hacia la región del Paraguay lindante con el Brasil.<sup>40</sup>

Para ello Stroessner, en 1963, modificó el Estatuto Agrario, levantando la prohibición –establecida en el Estatuto de 1940– de vender tierras a extranjeros en zonas fronterizas. Con esto, se despejó el camino para la venta de las tierras más fértiles del país, a brasileños y corporaciones transnacionales<sup>41</sup> y para la expansión brasileña hacia el occidente del Paraguay.<sup>42</sup>

La presión campesina al otro lado del Paraná, por el avance de la mecanización y la carencia de tierras, encontró una solución en esta franja del oriente paraguayo que ofrecía amplios sectores de selva virgen, con menor precio relativo, con cargas impositivas mas reducidas, asistencia crediticia a los productores propietarios y la facilidad para sacar la producción por el puerto de Paranaguá;

<sup>33</sup> MORA, Frank O, *op. cit.*, pág. 141.

<sup>34</sup> RAMIREZ BOETTNER, Luís María, *Memorias: Sesenta y seis años de vida internacional*, Intercontinental Editora, Asunción, 2004, pág. 76.

<sup>35</sup> RAMIREZ BOETTNER, Luís María, *op. cit.*, pág. 77.

<sup>36</sup> MORA, Frank O, *op. cit.*, pág. 100.

<sup>37</sup> NOGUERA VAZQUEZ, Carlos, *Memorias de un adolescente soldado guaraní: En defensa del Estado de Derecho de la Nación Quisqueyana Rca. Dominicana (1965–1966)*, Carlos Noguera Vázquez, Asunción, 2006, pág. 122.

<sup>38</sup> ORTIZ GRANADA, Miguel, “Recuerdo de una misión”, en Revista *El Diario*, Año 5, N° 254, Asunción, julio de 1989, pág. 14.

<sup>39</sup> RAMIREZ BOETTNER, Luís María, *op. cit.*

<sup>40</sup> MORA, Frank O, *op. cit.*, págs. 100-101.

<sup>41</sup> RIQUELME Marcial y FOGEL, Ramón (comp.), *Enclave sojero: merma de soberanía y pobreza*, Ceri, Asunción, 2005, pág. 136.

<sup>42</sup> FACETTI, J. Francisco, “Soybean war in Paraguay: the clash between soybean producers and peasants”, 2004.



conjunto de factores que contribuyeron a desencadenar un movimiento colonizador de gran magnitud que ha sido llamado, con propiedad, “brasilerización” del Paraguay oriental.<sup>43</sup> Grandes contingentes de granjeros y minifundistas brasileños de ascendencia alemana e italiana, procedentes de los estados de Río Grande del Sur, Santa Catarina y Paraná, junto a productores y jornaleros de la región cafetera de San Pablo y del norte de Paraná, ocuparon la zona fronteriza. La evolución del número de colonos brasileños afincados en los departamentos fronterizos muestra la intensificación reciente del proceso.<sup>44</sup>

En el orden interno el régimen del general Stroessner reconoció que uno de los principales desafíos de su gobierno era la cuestión de los campesinos minifundarios y la opción más apropiada y factible era impulsar un fuerte proceso de apertura de la frontera agrícola a través de un expansivo y dinámico programa de colonización. Este utiliza la colonización rural como medio para apuntalar su poder político.<sup>45</sup>

La citada reestructuración expandió la frontera agrícola, y desencadenó flujos migratorios masivos brasileños al Paraguay. Incidió, asimismo, en un conjunto de fenómenos en el país receptor, tales como la reestructuración agrícola, la formación de nuevos latifundios, la aceleración del monocultivo comercial de la soja, el desempleo rural, la intensificación de la migración interna rural – urbana y la degradación ambiental en el Paraguay.<sup>46</sup>

Después de 1975, las porciones de intercambio paraguayo con el Brasil y con Alemania Occidental se incrementaron a raíz de las sanciones estadounidenses.<sup>47</sup> El tradicional juego del péndulo entre el Brasil y la Argentina respecto del Paraguay finalizó a mediados del decenio de los ochenta, cuando los dos países rivales buscaron nuevas rutas de cooperación y reducción de las diferencias militares y comerciales. Había otros asuntos importantes como la deuda externa, la integración regional y los procesos democratizadores, en los cuales ambas nociones buscaban puntos de coincidencia. Sus gobiernos no solo deseaban consolidar la democracia en lo interno, sino también en toda la región. Brasilia y sobretodo Buenos Aires, comenzaron a instar enérgicamente al régimen stronista a fin de que se democratizara, ejerciendo para ello presiones económicas, políticas y diplomáticas.

El presidente brasileño José Sarney, el argentino Raúl Alfonsín y el uruguayo Julio Sanguinetti se entrevistaron en cuatro ocasiones entre 1985 y 1988, para discutir el establecimiento de un mercado<sup>48</sup> común regional y mejorar el estado de la integración económica entre las partes, pero el Paraguay fue deliberadamente excluido porque los tres presidentes pensaban que tales negociaciones solo podían darse dentro del espíritu de cooperación surgido de regimenes en transición hacia la democracia, prerequisite sobre el cual no era admisible transición alguna.<sup>49</sup>

### 3.3. Situación en los Siglos XIX y XX

La Política de Defensa del Paraguay ha evolucionado a través de dos etapas. Antes de 1935, el país luchó por consolidar sus fronteras nacionales y a partir de esta fecha tratando de lidiar con las políticas globales que iban en desmedro de su soberanía. El proceso de consolidación de las

---

<sup>43</sup> BRUNIARD, Enrique D, “Paraguay (Ensayo de interpretación geográfica). Resistencia”, Instituto de Investigaciones Geohistóricas – *Cuadernos de Geohistoria Regional* N° 37, 1993, pág. 88.

<sup>44</sup> BRUNIARD, Enrique D, *op. cit.*, pág. 89.

<sup>45</sup> SOUCHAND, Sylvain, *Pionniers bresiliens au Paraguay*, Karthala, Paris, 2002, pág. 87.

<sup>46</sup> RIQUELME Marcial y FOGEL, *op. cit.*, pág. 115.

<sup>47</sup> MORA, Frank O, *op. cit.*, pág. 143.

<sup>48</sup> MORA, Frank O, *op. cit.*, pág. 123.

<sup>49</sup> MORA, Frank O, *op. cit.*, pág. 124.

fronteras nacionales tiene a su vez dos subetapas; la subetapa que se abre en Paraguari y se cierra en Cerro Corá, entre 1811 y 1870. Buenos Aires pretendía suplantar en derechos y goces a la metrópoli y hacerse centro de un imperialismo económico. Esto es el unitarismo y la resistencia del interior a tal proyecto es el federalismo. Surgen allí dos fuerzas que tendrán como centro de gravedad la aduana porteña, de allí deviene todo: la disgregación del Virreinato y la lucha civil de medio siglo. El dictador estableció exitosamente una estrategia virtual sobre el estado de defensa del país, del secreto acerca del ejército así como la exageración pública de su real poderío para disuadir a Buenos Aires.

La ascensión del liberalismo en el Río de la Plata, el temor de las potencias rioplatenses en la consolidación de un tercer estado mesopotámico y el convencimiento de los López de que una guerra con el Brasil era inevitable, concentró el esfuerzo defensivo por el control del río Paraguay por medio de la gran fortaleza de Humaita en cuyo contorno se libraron los más cruentos combates de la guerra contra la Triple Alianza.

En la subetapa que corrió entre 1870 y 1935, las políticas de defensa fueron relativamente carentes de importancia, excepto en todo lo referente a conflicto del Chaco, ya que los gobiernos tenían como principal objetivo preservar y fortalecer el orden interno y afianzar su propia legitimidad. Más aún, el preponderante papel que jugaron el Brasil y la Argentina fue la valla para el contacto de Asunción con el mundo exterior. Durante la era colorada, el Brasil manipuló e influyó en todos los aspectos de la vida paraguaya. Después de 1904, en la era liberal, junto con la Argentina se mostraron claramente hegemónicos en sus relaciones con el Paraguay.

El proceso de incidencia de las potencias globales tiene a su vez tres subetapas. En la subetapa de la posguerra del Chaco el Paraguay atenuó gradualmente la dominación de sus vecinos, sin embargo, el gobierno revolucionario febrerista de 1936, inició la penetración de las potencias del Eje en América del Sur, en especial el Tercer Reich y la correspondiente contrapartida aliada, en especial los Estados Unidos. En Paraguay se manifestó en el acercamiento del régimen de Estigarribia a Norteamérica y a regañadientes del régimen presidido por Morínigo, en la década de 1940.

En la siguiente subetapa se manifestó la hegemonía del Brasil a partir del régimen de Stroessner cada vez con mayor intensidad, los temas económicos y los relativos al bienestar pasaron a tener prelación sobre los de carácter estratégico y militar en la política internacional. La invasión de colonos brasileños se intensificó con el golpe militar de 1964 y llegó a su mayor expresión en 1967, tiempo que coincidió con el auge del pensamiento geopolítico expansionista.

El impresionante potencial hidroenergético del Paraguay y su importancia para hacer frente a las necesidades de la región en la materia modificaron considerablemente la posición del Paraguay en la escena internacional. Después de suscripto en 1973 el tratado de Itaipú, las relaciones del Paraguay con sus tradicionales tutores cambiaron abruptamente. Sus vecinos comprendieron que estaba en los propios y respectivos intereses, establecer relaciones más interdependientes con el país, debido a su potencial energético y a su mercado económico y comercial en expansión.

Durante el lapso de substancial crecimiento y reformas económicas que medió entre los años 1973 y 1982, la sociedad paraguaya avanzó hacia la modernidad, pero su sistema político quedó considerablemente rezagado. La última subetapa hasta 1989 esta marcada por la lucha por la supervivencia del anacrónico sistema político ante el descontento interno y el aislamiento externo. Esto repercutió además en el alto mando de las FFAA, el cual en los últimos días del régimen fue pasado a retiro ocurriendo pocos días después el golpe de estado de Febrero de 1989 liderado por el Gral. Andrés Rodríguez.

Ya en el periodo democrático<sup>50</sup> surge un proceso de diálogos civiles y militares que conduce al debate de la Ley de Organización Militar llevado a cabo entre 1993 y 1996 y concluye con la elaboración de una Ley de Defensa y Seguridad que fue finalmente sancionada por el Congreso en 1999. Dicho proyecto de ley fue vetado por el Poder Ejecutivo y ratificado nuevamente por el Congreso. Posteriormente hubo varios intentos de modificar la actual estructura organizacional militar desde Julio de 1999 hasta Julio de 2001, proceso que fue discontinuado por el sucesivo rechazo de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados al tratamiento en Plenaria de la propuesta del Poder Ejecutivo. Otros proyectos que tampoco fueron aprobados fueron la Ley que reglamenta el Servicio Sustitutivo o de Objeción de conciencia y la Ley de creación del Sistema Nacional de Información. En este periodo democrático<sup>51</sup> se encuentran cuatro fases que tuvieron un desarrollo paralelo a la consolidación de las libertades y la democracia:

*Primera Fase de 1989 a 1992 o de continuación del autoritarismo.* Fue el periodo cuando las instituciones se regían por la Constitución de 1967. Los militares tenían un gran intervencionismo en la vida política nacional, intervención abruptamente eliminada en 1992 por la prohibición Constitucional<sup>52</sup> expresa de que militares en servicio activo pudiesen realizar actividades de política partidaria.

*Segunda Fase o fase de adaptación, desde 1992 hasta 1996.* Fue el periodo donde se realizaron denuncias ante el Ministerio Público y el Poder Judicial del intervencionismo de militares en servicio activo en la política.

*Tercera Fase. La primavera del debate de la defensa: desde 1997 hasta 2000.* En este periodo fue donde el debate concluyó en la elaboración de una propuesta de Política de Defensa, una Directiva de Defensa y varios proyectos de modernización tales como la Ley Orgánica de las FFAA, Ley del Ministerio de Defensa Nacional y la Ley de Objeción de Conciencia.

*Cuarta Fase. El retorno al oscurantismo: desde 2001 hasta 2006.* Finalmente, es durante este periodo donde desaparece el debate público organizado y estructurado sobre la política de Defensa Nacional y sobre las propuestas de leyes presentadas al Congreso, con nuevo rebrote del autoritarismo de militares en las FFAA.

#### **Síntesis histórica de los efectivos y la composición de las FF AA del Paraguay**

FECHA	REPUBLICA	EFFECTIVOS	ESTRUCTURA
1811	<b>Primera</b> Junta Superior Gubernativa	500	Un Batallón de Infantería, dos Compañías de Artillería.
1813	Primer Consulado		Dos Batallones de Infantería, cuatro Escuadrones de Caballería, dos Compañías de Artillería.
1814	Dictadura	1.800	
1841	Segundo Consulado		Siete Batallones de Infantería, cinco Regimientos de Caballería, dos Cuerpos de Artillería.
1844	Presidencia	7.000	Treinta y siete Batallones de Infantería, veintinueve Regimientos de Caballería, dos Cuerpos de Artillería.
1864	Guerra contra la Triple	40.000	

<sup>50</sup> DIONISI M.G, *Il Paraguay. La Storia, Il Territorio, La Gente*, Antologia di racconti, Antonio Pellicani Editore, Roma. 2001, pág. 16.

<sup>51</sup> FACETTI, J. Francisco, "El proceso de elaboración de la política de defensa en Paraguay", en *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, Edición 2007*. RESDAL/SER en el 2000, Buenos Aires, 2007, pág. 258.

<sup>52</sup> REPÚBLICA DEL PARAGUAY, *Constitución Nacional*, Art. 173, 1992. En Internet: ([http://www.camdip.gov.py/constitucion/constitucion\\_espanol1992.pdf](http://www.camdip.gov.py/constitucion/constitucion_espanol1992.pdf))

1870	Alianza		
1869	<b>Segunda</b> Triunvirato	200	Un Escuadrón de la Legión Paraguaya Un Batallón de Infantería, un Escuadrón de Caballería, un Escuadrón de Artillería.  Cinco Zonas Militares (cada una con una Batallón de Infantería) Un Ejército de Campaña, con tres Cuerpos de Ejército (nueve Divisiones).
1870	Presidencia	1.500	
1904	Guerra civil	4.000	
1905	Gobierno Liberal		
1932	Guerra del Chaco	27.000	
1935			
1936	Revolución Febrerista		
1947	<b>Tercera</b> Guerra civil	25.000	Tres Regiones Militares Seis Divisiones Tres Cuerpos de Ejército
1948	Gobierno Colorado		
1989	<b>Cuarta</b> Golpe de Estado	12.000	Tres Cuerpos de Ejército
1992	Democracia		

### 3.4. Marco de la Política Exterior y de Defensa del Siglo XXI

Hoy en día la política exterior tiene tres campos de acción: el de los procesos de integración, el de las relaciones bilaterales y el multilateral. La política exterior es ejercida en base a los principios fundamentales consagrados por el derecho internacional en la Carta de las Naciones Unidas, y fundamentalmente, en la Constitución Nacional del año 1992. Al respecto, el Capítulo II “De las Relaciones Internacionales”, en su Artículo 143, enuncia: “La República del Paraguay, en sus relaciones internacionales, acepta el Derecho Internacional y se ajusta a los siguientes principios:

1. La Independencia Nacional;
2. La autodeterminación de los pueblos;
3. La igualdad jurídica ente los Estados;
4. La solidaridad y la cooperación internacional;
5. La protección internacional de los Derechos Humanos;
6. La libre navegación de los ríos internacionales;
7. La no intervención; y
8. La condena a toda forma de dictadura, colonialismo e imperialismo”.

A estos principios se suman, como ejes rectores, la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones internacionales, la solución pacífica de las controversias y la abstención de la amenaza o del uso de la fuerza, entre los principales. Al respecto, el Artículo 144 de la misma Carta Magna establece la renuncia a la guerra como política exterior, “pero sustenta el principio de legítima defensa”.

#### 3.4.1. Objetivos de la política exterior del Paraguay

Con base en lo señalado, se pueden resaltar los siguientes objetivos del proyecto nacional, en materia de política exterior:<sup>53</sup>

- La preservación y afirmación de la Soberanía Nacional en sus diversos aspectos: territorial, de seguridad, cultural, de recursos naturales, fronterizos y migratorios, entre otros.
- La defensa y promoción de la democracia y los derechos humanos.
- Priorización de los procesos de integración para superar la pobreza y alcanzar el desarrollo sustentable. Consolidación del MERCOSUR.
- Apertura de nuevos mercados y difusión de las oportunidades y ventajas comparativas del país para la atracción de la inversión extranjera.
- Defensa de un comercio exterior justo y equitativo y el potenciamiento del tratamiento especial y diferenciado para el Paraguay en función de su condición de país sin litoral marítimo en todos los foros internacionales.
- Potenciamiento de la estratégica ubicación geográfica.
- Paraguay: primer país exportador mundial de energía hidroeléctrica.
- Marca país: “Mundo Guaraní”.
- Lucha frontal contra el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas y otros crímenes transnacionales.
- Defensa de los principios del multilateralismo identificados en el seno de las organizaciones, organismos y foros internacionales.

### **3.4.2 Finalidad de la política de defensa nacional**

Santamaría, al realizar el análisis del proceso de elaboración de la Política de Defensa del Paraguay señala que la finalidad de la misma es dotar a la República del Paraguay de un eficaz instrumento de prevención y respuesta destinado a garantizar la seguridad integral y permanente de los siguientes intereses:

- La existencia del Estado paraguayo, su libertad, independencia y soberanía.
- La integridad de la población nacional y del patrimonio de la República, tanto tangible como intangible, dentro y fuera del país.
- La plena vigencia del Estado de derecho y de las instituciones democráticas.
- La preservación de la identidad y unidad de la Nación.
- Las condiciones propicias para la consecución y/o el mantenimiento de los objetivos nacionales.
- La permanencia de las condiciones de estabilidad y previsibilidad indispensables para el normal desarrollo de la vida nacional.

### **3.4.3. Objetivos de la política de defensa nacional**

Según la Ley N° 1337 de 1999, la Defensa Nacional tiene tres fines principales:

- Mantener la inviolabilidad de la soberanía e independencia del país y la integridad territorial de la República.
- Hacer frente a toda tipo de amenaza o agresión de cualquier naturaleza, provengan éstas del interior o del exterior del país.

---

<sup>53</sup> REPÚBLICA DEL PARAGUAY, *Ejes de la política exterior de la República del Paraguay*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Asunción, 2007. En Internet: [http://www.mre.gov.py/es/ejes\\_politica.asp](http://www.mre.gov.py/es/ejes_politica.asp).

- Hacer frente a todo tipo de desastres y calamidades causados por la acción voluntaria del hombre o por fenómenos naturales.

En ese sentido, la política de defensa nacional prioriza los siguientes objetivos<sup>54</sup>:

- a) Estudiar, planificar y adoptar recaudos tendientes a la aplicación del potencial nacional para la preservación, conservación y protección de los intereses nacionales precisados en el Artículo 2.<sup>55</sup>
- b) Estudiar las hipótesis de defensa, prever para cada una de ellas los medios a emplear y diseñar las hipótesis de confluencias que posibiliten detectar las acciones conducentes para resolver convenientemente la emergencia de las hipótesis.
- c) Formular los planes que posibiliten una adecuada preparación de toda la nación ante cualquier conflicto bélico, así como fortalecer la conciencia del pueblo paraguayo sobre la importancia de los problemas inherentes a la vigencia del Estado de Derecho, la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República del Paraguay.
- d) Asesorar a la conducción de las Fuerzas Armadas y a los sectores del país afectados por un conflicto bélico, en el nivel estratégico militar y operacional, y elaborar los planes para la conducción de los niveles de defensa nacional correspondientes a la estrategia militar y a la operacional.
- e) Preparar y recomendar las medidas de movilización nacional.

La Política de Defensa, componente fundamental de las Políticas del Estado, es la que orienta el esfuerzo hacia la consecución de la Seguridad Integral, como condición indispensable para la supervivencia del Estado-Nación con todos sus atributos dentro de la Comunidad de Estados. Asimismo, la voluntad de relacionamiento pacífico y cooperativo de la República con los demás países y su contribución a la búsqueda de la paz en el mundo, es el valor que complementa el sentido y contenido de la Defensa Nacional.

En cuanto a la correlación de estos objetivos con la política exterior, tanto la búsqueda de la preservación de la seguridad, como la contribución al mantenimiento de la paz, nacional e internacional, o la defensa de los recursos son ámbitos vinculados a la gestión internacional del Estado, ya sea por la vía de la cooperación bilateral o multilateral y la participación en los foros y organismos internacionales.

#### **3.4.4. La interrelación entre ambas políticas de Estado**

Una vez definidas ambas políticas y sus objetivos principales, se asume que la defensa es una responsabilidad compartida entre todos los estamentos institucionales del Estado, además de ser una cuestión que atañe a todos los individuos y la sociedad civil en su conjunto.

En ese sentido, y centrando el enfoque en el tema del presente artículo, pasaremos a revisar los mecanismos y prácticas vigentes en la coordinación de ambas políticas.

Considerando que la defensa de la soberanía, de la identidad, de los recursos, tiene dos facetas: la interna y la externa, se deriva naturalmente que corresponde a la política exterior contribuir en el ámbito de la segunda. Más específicamente, la Ley N° 1337/99 de Defensa Nacional y Seguridad

---

<sup>54</sup> REPÚBLICA DEL PARAGUAY, *Ley 1337/99*, Capítulo I, de Defensa Nacional y Seguridad Interna, Art. 7.

<sup>55</sup> “Artículo 2º.- La defensa nacional es el sistema de políticas, procedimientos y acciones desarrollados exclusivamente por el Estado para enfrentar cualquier forma de agresión externa que ponga en peligro la soberanía, la independencia y la integridad territorial de la República, o el ordenamiento constitucional democrático vigente”, *Ley N° 1337* de 1999.

Interna, establece en su capítulo VII, “De los Aspectos Internacionales de la Defensa”, Artículo 32, que “la organización y mantenimiento de la defensa en sus aspectos internacionales, se rigen por los principios establecidos en el Artículo 143 de la Constitución Nacional” principios ya citados con anterioridad.

En el Paraguay, con base en una Política de Defensa clara y vinculante, con reglas de procedimiento inequívocas, el importante espectro de temas de interés común entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa exige un trabajo más coordinado y eficiente en materia de inteligencia estratégica, análisis, previsión y planificación. En este sentido, la práctica de una mesa periódica de trabajo interinstitucional, y de consultas permanentes para el análisis de acuerdos internacionales, es insoslayable.

Además de la cooperación internacional en términos materiales, es aún más importante aquellos que, con base en los acuerdos suscriptos entre gobiernos, o a nivel multilateral, promueven la capacitación, el intercambio de informaciones, los ejercicios conjuntos, la participación conjunta en operaciones de recuperación o mantenimiento de la paz, el debate y la concertación sobre temas de interés común. Uno de los mecanismos ahora puestos en práctica en este sentido, concretamente para la coordinación del accionar entre Relaciones Exteriores y Defensa, son los acuerdos denominados “2 + 2” que establecen las reuniones periódicas de Cancilleres y Ministros de Defensa, con sus respectivos pares, para el tratamiento bilateral de la agenda mencionada y la búsqueda de mecanismos y alternativas que faciliten la consecución de los objetivos.

Por último, a nivel interno, es de señalar la importancia del Consejo de la Defensa Nacional órgano asesor y consultivo del Presidente de la República en materia de defensa nacional. Este Consejo, presidido por el Presidente de la República y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas tiene, entre otras, la función de emitir dictámenes y producir informes sobre los asuntos sometidos a consulta por el Presidente de la República en todo lo concerniente a la defensa nacional y elevar las propuestas que estime convenientes y oportunas sobre la materia.

El Ministro de Relaciones Exteriores, como miembro permanente de dicho Consejo, tiene la atribución de coadyuvar en la promoción de su tarea, reimpulsar su potencial y su normal desempeño para que se constituya en un órgano insoslayable en el quehacer estatal, para la consulta ineludible ante la necesidad permanente de análisis y planificación, en particular en lo concerniente a la coordinación entre la gestión interna y externa en el ámbito de la defensa.

Desde la Cancillería, el trabajo coordinado con el Ministerio de Defensa, las FFAA y las demás instituciones nacionales, apunta a proteger el territorio, la nación, los recursos naturales y las instituciones democráticamente constituidas. En particular existen mecanismos formales que permiten y aseguran reuniones periódicas entre funcionarios de estos dos ministerios a través de los cuales se toman decisiones en materia de Defensa Nacional por citar como ejemplos: la participación o no de tropas en operaciones de paz, temas de seguridad nuclear y tráfico ilícito de materiales nucleares y radiactivos, reuniones preparatorias de otras de carácter bilateral (“2+2” con Bolivia y “3+1” entre Argentina, Brasil, Paraguay y EEUU) y otras.

### ***3.5. Justificación del Estado en Gasto en Defensa***

El Ministerio de Defensa Nacional debe su creación al Decreto Ley N° 17.511 del 22 de enero de 1947 “Por el cual se Reorganizan las Secretarías de Estado y se distribuyen sus Funciones”.

En dicho Decreto Ley se encuentra establecida que la misión institucional de las Fuerzas Armadas de la Nación es la de constituirse en una institución nacional que será organizada con carácter permanente, profesional, no deliberante, obediente, subordinada a los poderes del estado y sujeta a las disposiciones de esta constitución y de las leyes. En tal sentido, su misión es la de custodiar la integridad territorial y la de defender a las autoridades legítimamente constituidas, conforme con esta Constitución y las leyes.

Es así que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Defensa Nacional, justifica su misión institucional en el marco de los siguientes objetivos generales:

- La custodia de la soberanía de la República, su integridad territorial y las autoridades legítimamente constituidas dentro de su área de responsabilidad, realizando operaciones contra cualquier agresión exterior hasta la constitución del correspondiente teatro de las operaciones.
- En tanto que en el ámbito de la sociedad civil, sus objetivos se orientan a colaborar con la defensa civil en caso de emergencia.

En consecuencia, las principales políticas de la institucional coherentes con dichos objetivos se orientan hacia los siguientes aspectos:

- Instrucción y capacitación permanente del personal militar con la finalidad de contar con oficiales, suboficiales y tropas aptas para el cumplimiento de su misión.
- Proporcionar asistencia profesional a las distintas unidades castrenses, buscando obtener el debido encuadramiento del planeamiento a las necesidades de la ley militar y civil.
- Dentro de su área de responsabilidad, cumplir con el rol principal de custodio de las fronteras del territorio nacional.

Dichas políticas se encuentran contenidas en el presupuesto de gastos del Ministerio de Defensa Nacional, cuyas justificaciones se encuentran expuestas en los programas presupuestarios que sirven de base a las acciones que debe emprender la institución.

El informe a la sociedad sobre la ejecución del presupuesto de la defensa se realiza a través de informes semestrales del ministerio de Hacienda. En tal sentido, se presenta en la siguiente sección (4) el DIAGNÓSTICO contenido en los PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS del ministerio de Defensa:

- Las FF.AA. de la Nación, como parte importante de la defensa nacional, tiene como primera realidad la protección de los intereses fundamentales e intereses estratégicos de la nación; y como parte integrante de la defensa global mundial, su compromiso de contribuir a la estabilidad internacional.
- Necesidad de mayores recursos para la implementación de políticas militares consecuentes con la política de defensa nacional.
- Necesidad de mejorar la coordinación en la ejecución de operaciones específicas, que involucran a componentes de las distintas fuerzas, así como aquellas de carácter interinstitucional.



- Necesidad de realizar el mantenimiento a las instalaciones edilicias, reparación del parque automotor y de los demás patrimonios bajo su custodia, de suma importancia para asegurar el apoyo al desarrollo nacional basado en la cooperación con organismos de defensa civil, otras instituciones; como así también, operaciones militares contra la lucha de delitos nacionales y transnacionales que ponen en peligro la soberanía de la nación.
- Necesidad de mejorar la coordinación en la ejecución de operaciones específicas, así como aquellas de carácter interinstitucional para lo cual se hace necesario entrenamiento del personal en actividad de riesgo, y la capacitación y perfeccionamiento de sus cuadros.
- La falta de mantenimiento y reparación de sus instalaciones, vehículos de transporte terrestre, aéreo y fluvial.

En este contexto, los OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS se orientan a los siguientes aspectos específicos:

- Cumplir en forma eficiente la misión asignada por la constitución nacional y las leyes.
- Defender las autoridades legítimamente constituidas para garantizar los poderes constitucionales.
- Fortalecer la capacidad de reacción de las FFAA. ante cualquier acción que puede poner en peligro la vigencia del estado y soberanía nacional, mediante una fuerza aérea segura, con personal y tropas especiales bien preparadas y adiestradas; así como con personal militar capacitado a través de una formación académica integral; y bases aéreas acondicionadas y preparadas para operaciones aéreas y medio ambiente bajo responsabilidad, protegidos y preservados.
- Apoyo eficiente y eficaz a las operaciones aéreas y terrestres en términos logísticos, a fin de asegurar el espacio aéreo controlado y vigilado.
- Apoyar operaciones de mantenimiento de paz.
- Cooperar con el reestablecimiento del orden interno, con el desarrollo nacional, con la defensa civil, con la preservación del medio ambiente, con la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el delito transnacionales.

En términos generales, los resultados esperados de la implementación de los programas presupuestarios se orientan a planificar y programar acciones estratégicas para la conducción de las FF.AA en los ámbitos de mantenimientos de paz, en la obtención de un alto grado de eficiencia en la realización de operaciones militares e institucionales, así como en la custodia de la frontera y medio ambiente.

En la práctica, no obstante, cabe señalar que, en el transcurso de los años recientes, las Fuerzas Armadas se han orientado a participar de acciones conjuntas con otras instituciones públicas, tendientes a contribuir con la sociedad en diversos sectores. Tal es el caso del acuerdo firmado con la Cruzada Nacional de Alfabetización<sup>56</sup> “Paraguay, territorio libre de analfabetismo”, vigente a

---

<sup>56</sup> Documento publicado en el portal del Ministerio de Educación y Cultura ([www.mec.gov.py](http://www.mec.gov.py)). Las instituciones participantes de la Cruzada fueron: MEC-DIGEP, Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos (DEJA); Estudiantes de formación docente; Policía Nacional; Fuerzas Armadas de la Nación; Gremios docentes; Alumnos de Educación

partir del año 2005, cuyo propósito fue orientado a fortalecer el Plan Nacional de Alfabetización (PNA), implementado por el Ministerio de Educación y Cultura a través de la Dirección General de Educación Permanente. La cruzada ha buscado contribuir al PNA, a través de la disminución de la tasa de analfabetismo, en el orden del 5%, en sectores considerados de riesgo del país.

En el año 2002 a través de esta gestión colaborativa, las FFAA realizaron maniobras conjuntas (Operación Norte Pöti) con sociedad civil, Ministerio Público, Secretaria del Ambiente para apoyar el cumplimiento de una Pausa Ecológica en varios departamentos limítrofes con el Brasil, en especial en un área declarada Reserva de Recursos Naturales Paso Bravo (más de 100.000 Hectáreas). El operativo se desarrolló en los departamentos de Concepción, Kanindeyú y Amambay. *“El caos y descontrol existente en el cumplimiento de las leyes, impulsó al Ejecutivo ordenar el inicio de la Operación Norte Pöti a fin de restaurar y mantener la presencia del Estado apoyando medidas más amplias tendientes a asegurar el cumplimiento de la citada Pausa Ecológica, a la cual también se adhirieron las Gobernaciones de Concepción y Amambay”* (Facetti, 2002). Esta intervención dio los fundamentos prácticos para la creación del Batallón de Cascos Verdes. Es así que en 2003, las FFAA realizan la revisión de la Propuesta de Directiva de Operaciones para el cumplimiento del Decreto N° 20601 y Orden General N° 55/03 COMANJEFE que crea el *Batallón de Defensa del Ambiente* (Cascos Verdes). Así mismo en ese año se establecen canales de comunicación con la sociedad civil organizada en el sector ambiental, firmando las FFAA, convenios de cooperación con instituciones ambientalistas para el apoyo a los Cascos Verdes. Es de resaltar que por primera vez en la historia las fuerzas armadas paraguayas constituyen un órgano consultivo con participación de la sociedad civil para la planificación de actividades conjuntas con la sociedad lo que constituye en un paso importante en las relaciones civiles y militares.

De igual forma, las Fuerzas Armadas han contribuido en el sector de salud pública, al haber participado en la *“...multitudinaria campaña de combate contra el dengue...”*<sup>57</sup> que fuera impulsada por las autoridades nacionales a principios del año 2007, con el propósito de buscar frenar el *“...rápido aumento de casos de la enfermedad que se ha propagado en el país y hasta la vecina Argentina. Los trabajos de concienciación y combate contra el dengue fueron encabezados por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, con el apoyo de otros nueve ministerios, siete secretarías nacionales, además de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas”*.

#### **4. Situación presupuestaria del Ministerio de Defensa Nacional como proporción del PBI**

Teniendo en cuenta la orientación de las políticas instituciones del Ministerio de Defensa Nacional expuestas en los programas presupuestarios del gasto en defensa, se presenta a continuación, una revisión del esfuerzo gubernamental en materia de gasto público asignado al gasto militar en relación a los niveles del Producto Bruto Interno (PBI).

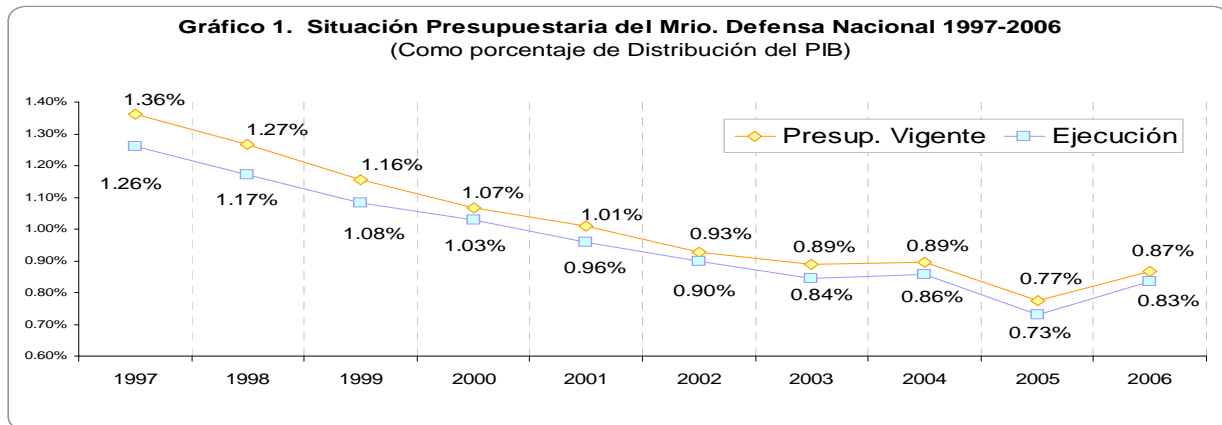
En tal sentido, la evolución del presupuesto de gastos del Ministerio de Defensa Nacional en el contexto económico del período 1997-2006 se ha caracterizado por una tendencia decreciente como proporción del PBI.

---

Media (3er.curso); Objeto de conciencia; y Voluntarios de Venezuela, Cuba, España, Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia y Chile.

<sup>57</sup> Noticia publicada por el *Diario La Tercera*, “Paraguay: Ultiman detalles para multitudinaria campaña contra el dengue”. Fecha de edición: 28/01/2007. ([www.latercera.cl/medio/articulo/0,0,3255\\_5702\\_249161826,00.html](http://www.latercera.cl/medio/articulo/0,0,3255_5702_249161826,00.html)).

Específicamente, el presupuesto vigente el cual incorpora todas las modificaciones presupuestarias al cierre de cada ejercicio fiscal, ha pasado de una participación del 1,36% del PBI en 1997 hasta ubicarse en torno al 0,87% a finales de 2006, con un promedio del 1,02% para el período analizado, mientras que la ejecución del gasto ha tenido igual trayectoria pero en niveles inferiores, aunque cercanos, al haberse registrado un promedio de participación del 0,97% en dicho período, conforme se observa en el Gráfico 1.



Las principales razones a las cuales deben atribuirse el comportamiento decreciente del presupuesto de defensa respecto al producto, se encuentran enunciadas a partir del desarrollo del presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional en la siguiente sección. No obstante, puede anticiparse que dicha evolución en el lapso de la última década se encuentra directamente vinculada al deterioro de las cuentas fiscales, a partir de la segunda mitad de los noventa, al haberse dado un desaceleramiento notorio de los ingresos tributarios, cuyo impacto fue altamente desfavorable para las funciones institucionales. En consecuencia, dicha situación de insuficiencia de recursos fiscales respecto a la expansión del gasto público tuvo sus magros efectos sobre el presupuesto de defensa, al haberse tenido que priorizar recursos que pudieran asegurar, principalmente, el funcionamiento de las instituciones con funciones sociales, como educación y salud; además de dar cumplimiento al elevado gasto rígido de la Administración Central.

Por citar como ejemplo el gasto per cápita del Ministerio de Defensa Nacional en la década de los 90 resulta en promedio de 22 dólares. En dicha década, el gasto per cápita del Ministerio del Interior era de 19 dólares y del Ministerio de Salud Pública 17 dólares, pero inferior al del Ministerio de Educación (49 dólares). Sin embargo, considerando el periodo 2000-2003 el gasto per cápita promedio para el sector Defensa fue de tan solo 10 dólares, mientras que el Ministerio del Interior gastó 13 dólares, el de Educación 44 dólares y el de Salud Pública 46 dólares (Livieres et al. 2005: 36).

Otros factores que incidieron en esta disminución podrían ser:

- Ausencia de una estructura capaz en el ministerio de Defensa para transmitir adecuadamente ante los congresistas las necesidades del sector Defensa.
- Ausencia de señales claras a la sociedad y a los congresistas de que tipo de FFAA el Paraguay requiere para satisfacer sus necesidades de Defensa (ausencia de un Libro Blanco).
- Fuerte lobby de grupos antimilitaristas ante la sociedad y el Congreso para la disminución del presupuesto de las FFAA.

En resumen: el gasto militar es el más resistido dada la creencia generalizada de que en su mayor parte es improductivo, y de que los recursos que consume podrían utilizarse para ampliar otros programas económicos y sociales. La sociedad civil organizada debe tomar conciencia de que la mejora del grado de bienestar de los individuos, la mayoría de los cuales comparten ciertos ideales, como libertad, justicia e igualdad de oportunidades, y que la seguridad y la defensa son también un bien porque otorgan bienestar a las personas, quienes sienten tranquilidad y perciben la seguridad en su rutina diaria, generando la estabilidad que aumenta la probabilidad de predecir con acierto el futuro.

## **5. Desarrollo cuantificado de la política nacional de defensa: Presupuesto de Defensa expuesto de acuerdo con los distintos criterios de clasificación existentes**

### ***5.1. Evolución del presupuesto de gastos del Ministerio de Defensa Nacional en el período 1997-2006***

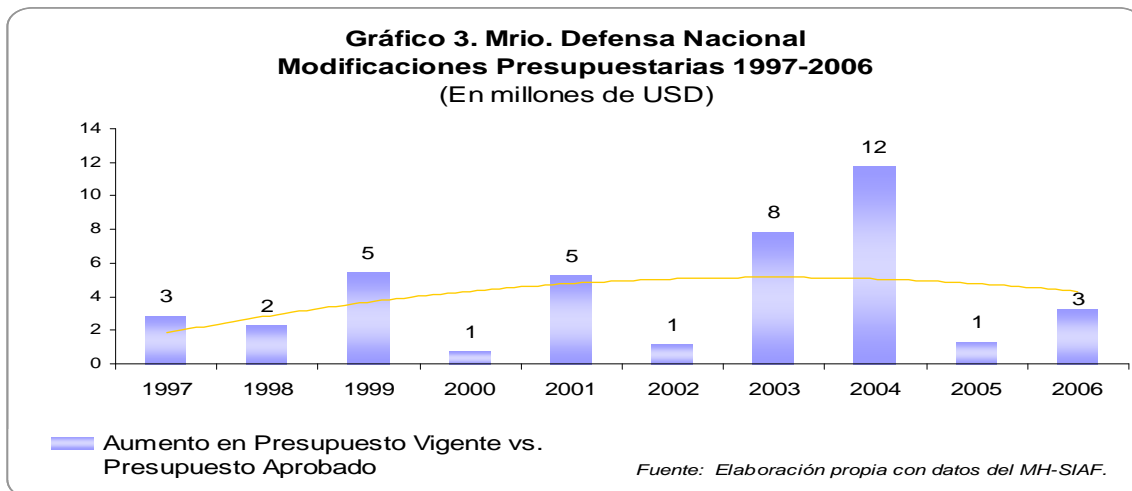
El presupuesto de Gastos del Ministerio de Defensa Nacional ha mostrado una trayectoria decreciente entre los años 1997 a 2003, habiendo pasado de un presupuesto aprobado de USD 127 millones a un valor a USD 46 millones al cierre del ejercicio fiscal 2003, habiendo experimentado sucesivos aumentos en los años posteriores, llegando a un presupuesto aprobado de USD 82 millones a finales de 2006. Dichos montos han experimentado aumentos considerables durante el período 1997-2006, dando cuenta de los elevados niveles de modificaciones presupuestarias incorporadas al presupuesto aprobado por ley; en consecuencia, el presupuesto resultante al cierre de cada ejercicio, denominado presupuesto vigente, se ha ubicado en niveles superiores al aprobado, tal como se observa en el Cuadro 2 y en el Gráfico 3. En efecto, en el Gráfico 3 se muestra el aumento (en millones de USD) registrado anualmente en el presupuesto, evidenciándose una tendencia creciente de las modificaciones presupuestarias a lo largo de los años, registrando aumentos bruscos entre los años 2003 y 2004, para ubicarse posteriormente en niveles cercanos a los registros de los noventa. Dichas modificaciones presupuestarias se han compuesto, en su mayor parte, por ampliaciones presupuestarias y reprogramaciones entre programas y por fuentes de financiamiento poniendo de manifiesto la elevada variabilidad de la ejecución presupuestaria considerando la coyuntura económica que ha caracterizado al período analizado.

**Cuadro 2. Situación Presupuestaria del Mrio. Defensa Nacional 2000-2006**  
(En Millones de USD)

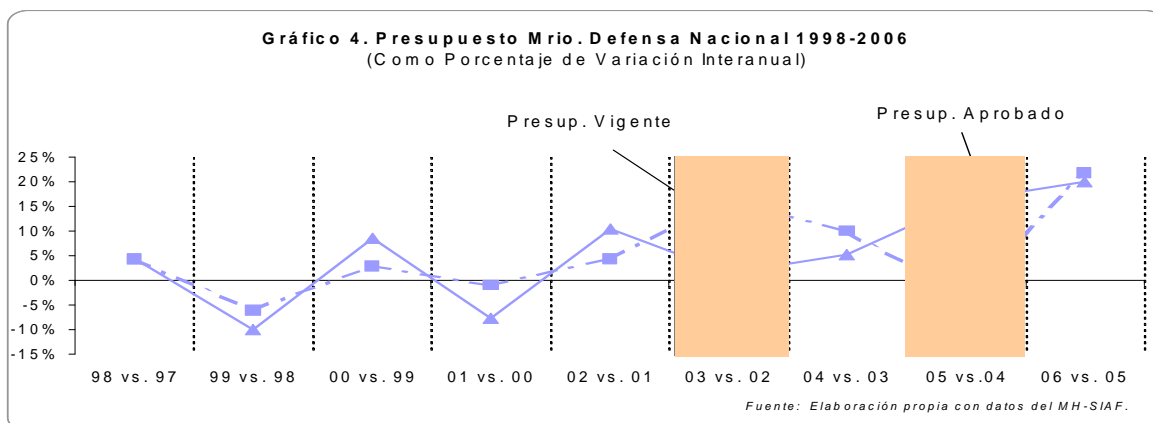
Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Presup. Aprobado</b>	127	107	84	82	64	51	46	52	59	82
<b>Presup. Vigente</b>	130	109	89	82	69	52	54	64	60	85
<b>Ejecución*</b>	121	100	83	79	66	50	51	61	56	82

\* Con base Devengado.

Fuente: Elaboración propia con datos del MH-SIAF.

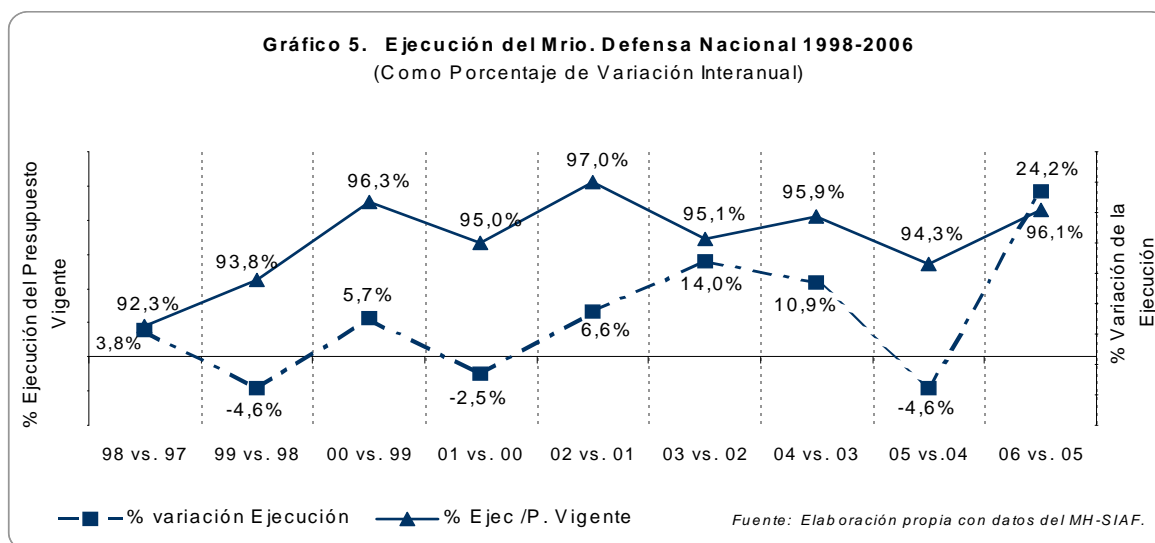


Con relación al comportamiento creciente del presupuesto aprobado durante el período analizado en el Gráfico 4 se observa, que el presupuesto vigente (con modificaciones) ha registrado igual trayectoria entre 1997 a 2002, cuyos niveles han suavizado los montos aprobados anualmente. En contraposición a los años 2003 y 2004 donde las brechas respecto al presupuesto aprobado han sido substanciales y en sentido contrario, dando cuenta de una mayor variabilidad presupuestaria en los años recientes.



Teniendo en cuenta la evolución presupuestaria histórica, el comportamiento de la ejecución al cierre de cada ejercicio fiscal ha estado caracterizado por la permanencia de fluctuaciones entre 1998 a 2001. Si bien en los años posteriores ha experimentado una evolución ascendente, exceptuándose el año 2005, en tanto que la variación promedio se ubicó en torno al 6,0% durante los años 1998-2006.

En lo referente a los niveles de ejecución respecto al presupuesto vigente, los registros dan cuenta del mantenimiento de elevadas proporciones de ejecución en relación a la meta presupuestaria, superior al 90% durante el período 1997-2006, específicamente con un promedio de ejecución del 95,1%, conforme se observa en el Gráfico 5.



Teniendo en cuenta las proporciones de participación del presupuesto de gastos del Ministerio de Defensa Nacional en el contexto de la situación presupuestaria de la Administración Central (AC) entre los años 2000-2006, los registros dan cuenta de que los niveles de ejecución del Ministerio de Defensa Nacional dentro de la ejecución total de la AC no han experimentado variaciones significativas hasta el año 2004; con un leve descenso de alrededor de 3,8% y 4,1% en los años siguientes, habiéndose registrado un promedio de participación del orden del 4,3% durante el período considerado. (Véanse Cuadro 3 y Gráfico 6).

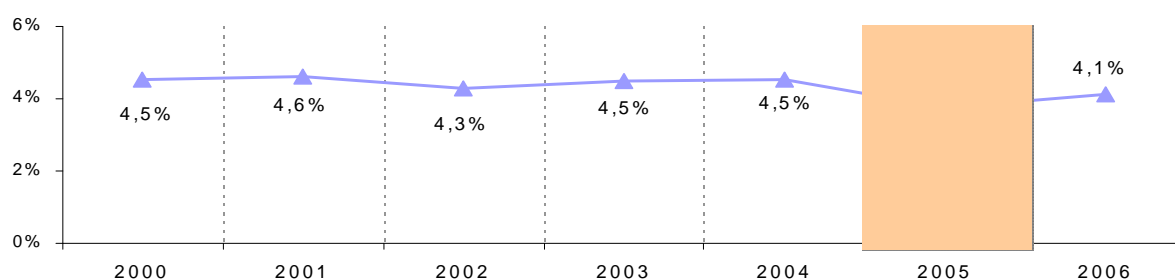
**Cuadro 3. Administración Central (AC) y Mrio. Defensa Nacional (MDN)**  
**Situación Presupuestaria 2000-2006**  
(En Millones de USD)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Presup. Vigente AC	2.181	1.776	1.359	1.553	1.607	1.775	2.296
Ejecución AC	1.753	1.422	1.176	1.133	1.347	1.501	2.001
Presup. Vigente MDN	82	69	52	54	64	60	85
Ejecución MDN	79	66	50	51	61	56	82
% Presup. Vigente MDN / Presup. Vigente AC	3,8%	3,9%	3,8%	3,4%	4,0%	3,4%	3,7%
% Ejecución MDN / Ejecución AC	4,5%	4,6%	4,3%	4,5%	4,5%	3,8%	4,1%

\* Con base Devengado.

*Fuente: Elaboración propia con datos del MH-SIAF.*

**Gráfico 6. Ejecución Presupuesto de Gastos - Mrio. Defensa Nacional 1998-2006**  
(Como Porcentaje de Ejecución de los Gastos Totales de Administración Central)



Fuente: Elaboración propia con datos del MH-SIAF.

## 5.2. Situación del Presupuesto de Gastos del Ministerio de Defensa Nacional por clasificaciones presupuestarias

El análisis del presupuesto de gastos del Ministerio de Defensa Nacional, observado desde diversas perspectivas de su evolución, permite brindar más detalles de las principales características de la ejecución institucional a lo largo de los años 1997-2006, entre los cuales se encuentra el detalle del gasto por Fuentes de Financiamiento (FF), con las siguientes denominaciones: Recursos del Tesoro Público (FF 10), Recursos del Crédito Público (FF 20) y Recursos Institucionales o Propios (FF 30).

En tal sentido, la situación presupuestaria de la institución estuvo caracterizada por una proporción mayoritaria de gastos financiados con recursos de la Tesorería, en niveles superiores al 90%, con excepción de los años 2003 y 2004, habiéndose registrado un promedio de ejecución con dichos recursos, del orden del 94,5% entre los años en estudio. Mientras que los promedios de ejecución con las FF 20 y FF 30 estuvieron en alrededor del 2,2% y 3,3%, respectivamente (véase Cuadro 4). Dicha situación da cuenta de la dependencia del gasto institucional de los ingresos fiscales.

**Cuadro 4. Gastos del Mrio. Defensa Nacional 1997-2006**  
**Por Fuentes de Financiamiento (FF)**  
(En Millones de USD)

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
FF10	117	96	81	77	64	49	45	51	54	79
FF20	0	1	0	0	0	0	4	8	0	0
FF30	3	3	2	2	2	2	1	2	3	3
<b>Total</b>	<b>121</b>	<b>100</b>	<b>83</b>	<b>79</b>	<b>66</b>	<b>50</b>	<b>51</b>	<b>61</b>	<b>56</b>	<b>82</b>
<b>Distribución de Gastos Totales por FF</b>										
FF10	96,8%	95,8%	97,2%	97,1%	97,2%	96,8%	88,9%	83,8%	95,1%	96,5%
FF20	0,4%	1,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	8,2%	12,4%	0,0%	0,0%
FF30	2,9%	3,1%	2,8%	2,8%	2,8%	3,2%	2,9%	3,8%	4,9%	3,5%

\* Con base Devengado.

Fuente: Elaboración propia con datos del MH-SIAF.

Con respecto a los niveles de ejecución respecto a la meta presupuestaria institucional, analizada por las diversas fuentes de financiamiento, en el Cuadro 5 puede observarse las elevadas proporciones de ejecución de gastos con los recursos fiscales, del orden del 97,5%; en tanto que con las restantes fuentes, la ejecución estuvo en torno al 79,2% (FF 20) y 61,5% (FF 30), observándose una mayor variabilidad con los recursos procedentes del endeudamiento público.

**Cuadro 5. Presupuesto del Mrio. Defensa Nacional 2000-2006**  
**Por Fuentes de Financiamiento (FF)**  
(En Millones de USD)

Concepto		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio 2000-06
FF10	Presup. Vigente	123	100	84	78	66	49	47	52	56	82	61
	Ejecución	117	96	81	77	64	49	45	51	54	79	60
	% Ejecución	95,1%	96,5%	96,1%	98,8%	97,4%	99,2%	96,8%	97,8%	95,5%	97,2%	97,5%
FF20	Presup. Vigente	2	3	0	0	0	0	4	8	0	0	2
	Ejecución	0	1	0	0	0	0	4	8	0	0	2
	% Ejecución	17,8%	38,8%		40,1%			97,7%	99,9%			79,2%
FF30	Presup. Vigente	5	6	5	4	4	3	2	4	4	4	4
	Ejecución	3	3	2	2	2	2	1	2	3	3	2
	% Ejecución	69,9%	49,0%	50,9%	52,2%	50,4%	58,6%	59,2%	61,8%	75,5%	73,1%	61,5%

\* Con base Devengado.

Fuente: Elaboración propia con datos del MH-SIAF.

El gasto institucional agrupado por programas consta de cuatro agregaciones denominadas tipos presupuestarios comprendidos en: TIPO 1: Presupuesto de programas de actividades centrales (TP1), TIPO 2: Presupuesto de programas de acción (TP2), TIPO 3: Presupuesto de programas de inversión (TP3) y TIPO 4: Presupuesto de programas del servicio de la deuda pública (TP4).

Conforme a dicha clasificación, la ejecución de gastos del Ministerio de Defensa Nacional se encuentra compuesto, principalmente, por los programas de actividades centrales, correspondientes a las actividades generales de carácter administrativo u operativo de la institución, habiéndose registrado una participación promedio del 80,8% en el período analizado, mientras el resto de los programas han tenido una participación no relevante en la ejecución institucional, según se observa en el Cuadro 6.

**Cuadro 6. Gastos del Mrio. Defensa Nacional 1997-2006**  
**Por Tipos de Presupuesto (TP)**  
(En Millones de USD)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio 1997-06
TP1	112	94	80	75	62	46	43	31	32	44	62
TP2	8	6	4	5	4	4	4	22	24	38	12
TP3	1	1	0	0	0	0	4	8	0	0	1
<b>Total</b>	<b>121</b>	<b>100</b>	<b>83</b>	<b>79</b>	<b>66</b>	<b>50</b>	<b>51</b>	<b>61</b>	<b>56</b>	<b>82</b>	<b>75</b>
<b>Distribución de Gastos Totales por TP</b>											
TP1	92,4%	93,1%	95,4%	94,1%	94,5%	91,7%	84,3%	51,2%	57,2%	54,1%	80,8%
TP2	6,9%	5,7%	4,5%	5,8%	5,5%	8,3%	7,5%	36,4%	42,6%	45,9%	16,9%
TP3	0,7%	1,2%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	8,2%	12,4%	0,2%	0,0%	2,3%

\* Con base Devengado.

Fuente: Elaboración propia con datos del MH-SIAF.

Dichos resultados por programas presupuestarios pueden observarse con más detalle en los Cuadros 7 y 8, según los cuales la mayor parte de los gastos correspondió a las remuneraciones, seguido de los bienes de consumo e insumos y servicios, con el 13,9%; dando cuenta en elevados niveles de absorción de recursos, en su mayor parte con ingresos fiscales, para el financiamiento de gastos rígidos; en contraposición a los pequeños niveles de gastos destinados a la inversión física, no superiores al 6%.



**Cuadro 7. Ejecución de Gastos - Mrio. Defensa Nacional 2001-2006**  
**Por Clasificación Económica y Objeto del Gasto**  
(En Millones de USD)

Concepto		2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Remuneraciones</b>	<b>Servicios Personales</b>	<b>55</b>	<b>43</b>	<b>38</b>	<b>43</b>	<b>45</b>	<b>62</b>
	Serv. No Personales	2	1	1	1	2	3
<b>Bienes y Servicios (BS)</b>	Bienes de Consumo e Insumos	8	5	5	7	7	9
	<b>Total BS</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>12</b>
<b>Incremento de Existencias</b>	<b>Bienes de Cambio</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
	Inversión Física	0	0	4	8	1	6
<b>Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF)</b>	Servicio Deuda Pública	0	0	0	0	0	0
	Otros Gastos	0	0	0	0	0	0
	<b>Total FBCF</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>6</b>
<b>Al Sector Externo</b>	Transferencias	0	0	0	0	0	0
<b>Al Sector Privado (SP)</b>	Transferencias	0	0	0	0	0	0
	<b>Total SP</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Otros Gastos</b>	Otros Gastos	1	0	2	1	1	1
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>66</b>	<b>50</b>	<b>51</b>	<b>61</b>	<b>56</b>	<b>82</b>

\* Con base Devengado.

Fuente: Elaboración propia con datos del MH-SIAF.

**Cuadro 8. Gastos del Mrio. Defensa Nacional 2001-2006**  
**Por Clasificación Económica y Objeto del Gasto**  
(Porcentaje de Distribución de Gastos Totales)

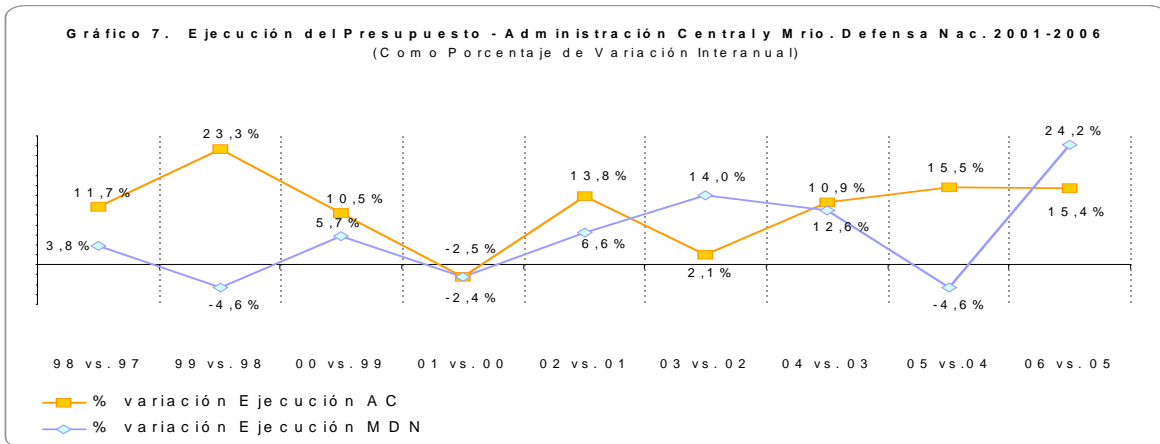
Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio 2001-06
Remuneraciones	83,6%	85,2%	75,0%	70,0%	79,2%	75,7%	<b>78,1%</b>
Bienes y Servicios (BS)	14,6%	13,1%	12,3%	14,0%	14,8%	14,5%	<b>13,9%</b>
Incremento de Existencias	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	1,1%	0,9%	<b>0,4%</b>
Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF)	0,1%	0,5%	8,7%	13,4%	3,0%	7,6%	<b>5,6%</b>
Transferencias Al Sector Externo	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	<b>0,0%</b>
Transferencias Al Sector Privado (SP)	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,3%	<b>0,2%</b>
Otros Gastos	1,3%	0,9%	3,8%	2,4%	1,7%	0,9%	<b>1,8%</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

\* Con base Devengado.

Fuente: Elaboración propia con datos del MH-SIAF.

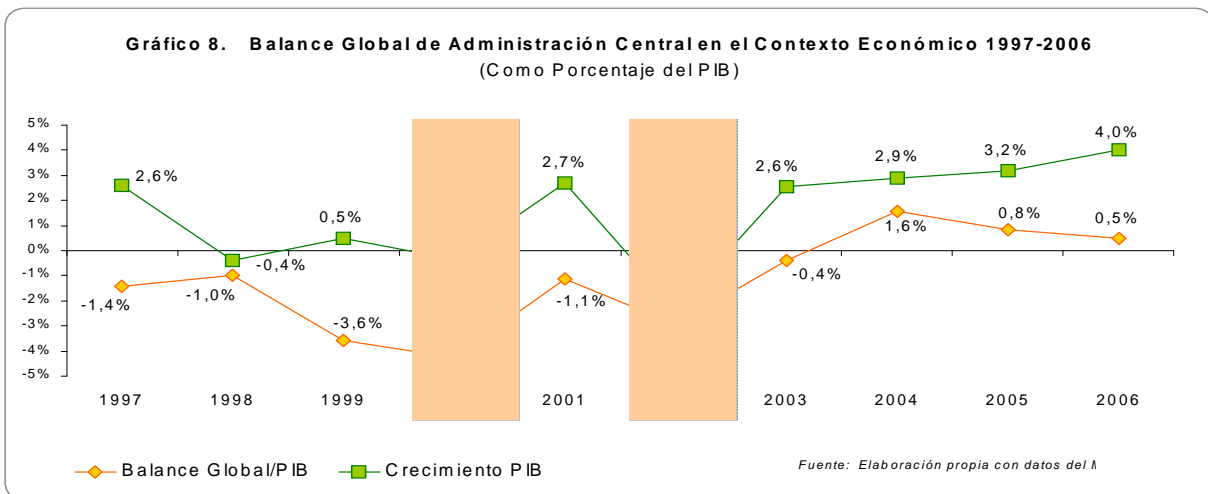
### ***5.3. El Presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional en el contexto de la situación presupuestaria de la Administración Central***

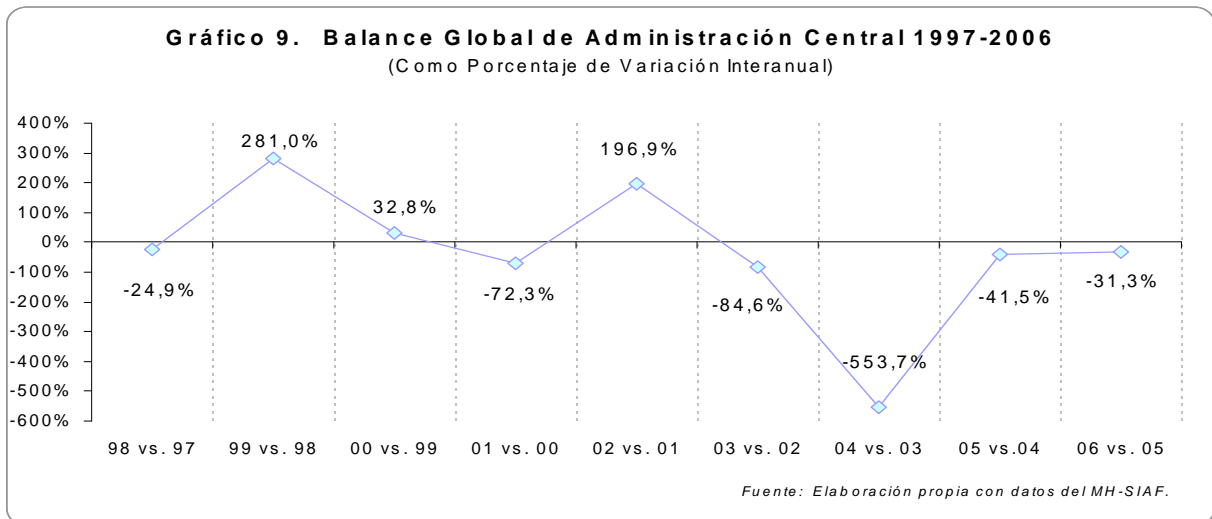
El comportamiento de los gastos del Ministerio de Defensa Nacional ha experimentado diversas fluctuaciones significativas en el transcurso de la última década, en concordancia con la evolución de los gastos de la Administración Central (AC), tal como se muestra en el Gráfico 7. En la segunda mitad de los noventa hasta finales de 2001, las oscilaciones del gasto del Ministerio de Defensa Nacional han reflejado el período recesivo registrado por las finanzas públicas, en tanto que para los años posteriores se produjo una tendencia creciente del gasto de la institucional, conforme al aumento experimentado en los gastos de la AC, con excepción del año 2004.



En tal sentido, el período recesivo de las cuentas fiscales en el lapso de la última década ha sido determinante en la evolución del gasto institucional, y particularmente en la disponibilidad de recursos del Ministerio de Defensa Nacional. En efecto, en los años noventa se ha registrado un deterioro de la actividad económica, habiéndose agudizado entre los años 2001 y 2002, cuyos efectos desfavorables se han reflejado en el desempeño de las finanzas públicas, a través de una desaceleración gradual de los ingresos fiscales en contraposición al aumento progresivo del gasto público, situación que dio como resultado sucesivos déficits fiscales con notorias oscilaciones entre los años 1998 a 2002 (véanse Gráficos 8 y 9).

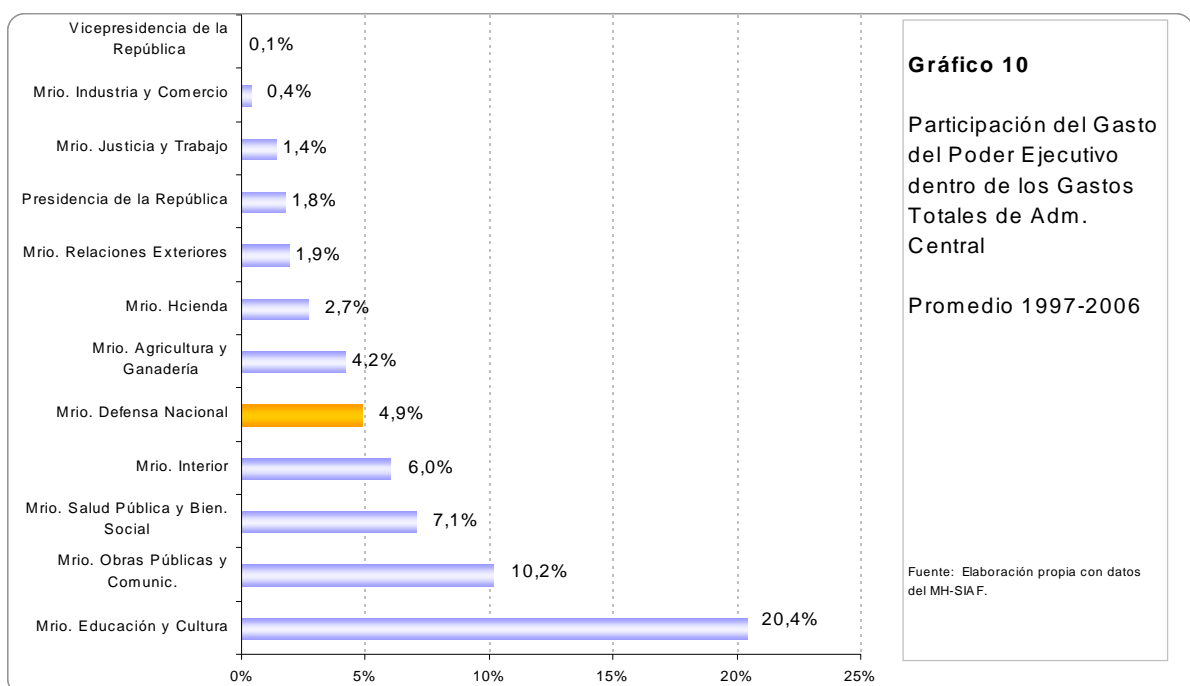
Si bien, entre los años 2003 a 2006 se ha impulsado un proceso de fortalecimiento de la gestión pública en un contexto de recuperación de la economía, hecho que se vio reflejado en un mejoramiento de los ingresos fiscales y una contención del gasto, los cuales dieron como resultado una reducción significativa del déficit fiscal al cierre de dichos años.





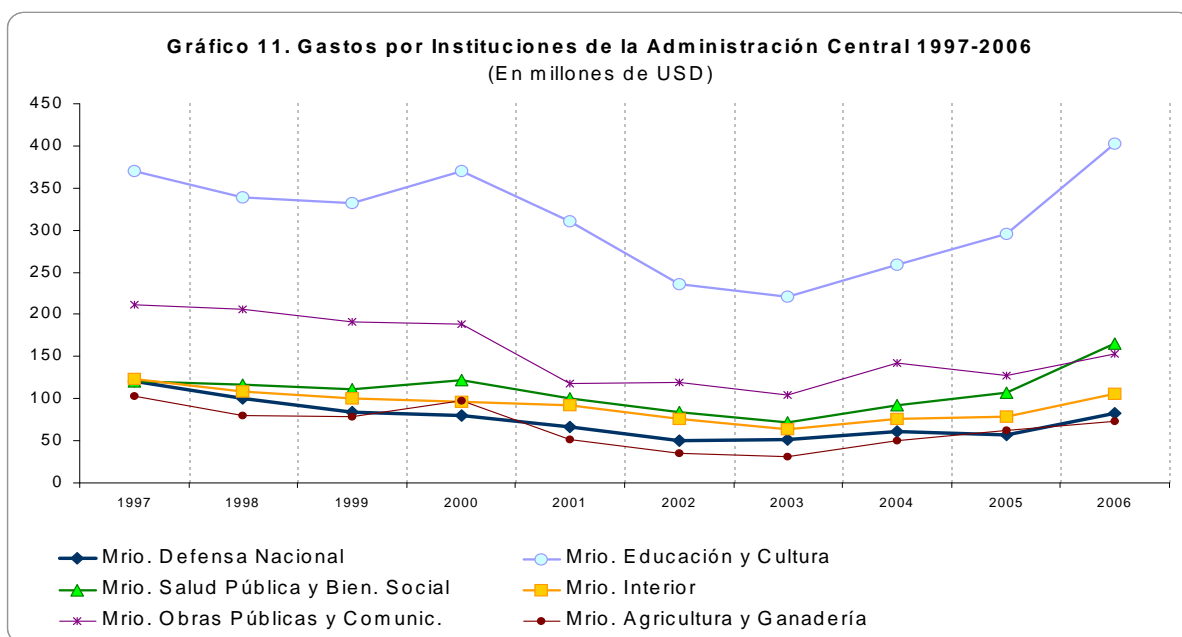
Dicha mejora reciente en la situación fiscal dio como resultado un aumento del gasto del Ministerio de Defensa Nacional. Si bien en un ritmo inferior a los niveles de la segunda mitad de los noventa, en tanto que los niveles de participación del gasto dentro de la ejecución total de la AC entre los años 1997 a 2004 se han mantenido prácticamente invariables con un promedio de 4,5%, mientras que en los años posteriores, la participación ha experimentado una baja en relación a dicho promedio histórico (véase Gráfico 6).

Una revisión de la distribución de los gastos de la AC entre los años 1997 a 2006, da cuenta de que la mayor parte de los mismos ha correspondido a los gastos destinados a los Ministerios de Educación, de Obras Públicas, de Salud y del Interior, con proporciones del 20,4%, 10,2%, 7,1% y 6,0%, respectivamente, quedando en quinto lugar el gasto destinado al Ministerio de Defensa Nacional con una participación del 4,9%. Dicha situación refleja que los recursos han sido asignados en su mayor parte a los sectores sociales de educación y salud, así como a infraestructura física y de seguridad interna referida a la policía nacional, tal como se observa en los Gráficos 10 y 11.



Es en este contexto económico en el que se ha desempeñado la política presupuestaria del Ministerio de Defensa Nacional en el período considerado. Se evidencian algunos hechos que han caracterizado, en términos generales, a la gestión presupuestaria de la referida institución, entre los cuales pueden citarse los siguientes puntos:

- El presupuesto institucional ha experimentado modificaciones presupuestarias significativas en los montos aprobados en la ley del Presupuesto General de la Nación, habiéndose generado una brecha creciente en el transcurso de los últimos años.
- El gasto institucional se ha caracterizado por una mayoritaria participación y ejecución de los gastos rígidos en concepto de servicios personales y bienes de consumo e insumos y servicios, en niveles no inferiores al 90% durante los años analizados, financiados en su mayor parte con recursos del Tesoro Público. En promedio, alrededor del 94,5% del gasto del Ministerio de Defensa Nacional fue financiado con ingresos fiscales.
- Significativas fluctuaciones del gasto en defensa entre los años 1997 a 2002, como resultado del desempeño de las cuentas fiscales, caracterizado por una desaceleración de los ingresos tributarios.



- La participación del gasto en defensa dentro de los gastos totales de la Administración Central ha sido levemente decreciente en el transcurso de los dos últimos años, con un promedio de 3,9% entre los años 2005 y 2006, proporción inferior al promedio histórico del período 1997-2003, el cual se ubicó en el orden del 4,5%. Dicha situación estaría siendo explicada, entre otros factores, por los criterios de priorización de recursos implementados por la política gubernamental, específicamente con la focalización de los ingresos fiscales hacia el gasto social, principalmente, en las áreas de educación, salud, infraestructura de viviendas sociales y policía nacional; razón por la cual se han debido intensificar los recursos hacia los elevados requerimientos de dichos sectores.

Conforme a las puntualizaciones expuestas, y a lo anticipado en el apartado anterior, el comportamiento decreciente del presupuesto de defensa en el lapso de los años recientes, puede

atribuirse, fundamentalmente, al deterioro de las cuentas fiscales, a partir de la segunda mitad de los noventa, como resultado de la recesión económica que se agudizó en los años 2001 y 2002, habiéndose reflejado en un notorio deterioro de los ingresos tributarios, dando como consecuencia una insuficiencia de recursos fiscales respecto a los elevados requerimientos de las instituciones públicas para la cobertura de sus gastos; hecho que se tradujo en la aplicación de criterios de priorización de recursos hacia los presupuestos institucionales orientados a las áreas sociales.

En dicho contexto, la asignación de recursos del Tesoro público al presupuesto en defensa se ha dirigido a priorizar, fundamentalmente, la cobertura de los gastos rígidos con una elevada ejecución presupuestaria, en detrimento de los gastos de capital. En tal sentido, mientras que en diversos países de la región, tales como en el caso de Chile, Colombia y México, se han asignado mayores niveles de recursos para la adquisición de armamentos bélicos, en el caso del presupuesto paraguayo en defensa, los gastos han sido destinados, en su mayor parte, a los salarios y a mantenimiento (bienes de consumo e insumos) quedando escaso margen de acción para la compra de equipamientos mayores y el acceso a tecnologías recientes que requieren de elevados niveles de recursos.

Estos hechos muestran un escenario no favorable para la implementación de una política de defensa que busca orientarse a desafíos crecientes y complejos, como es el caso de la lucha contra el narcotráfico y el custodio de las fronteras, entre otros, dada la insuficiencia de recursos para dotar a las Fuerzas Armadas de instrumentos y capacitación para un adecuado desempeño de sus funciones, conforme a los requerimientos actuales. Siendo así, sería adecuado replantearse una política de defensa que logre equilibrar la asignación de recursos fiscales tanto a gastos corrientes como a gastos de capital, de manera a lograr una distribución más adecuada de los ingresos fiscales en el contexto de los requerimientos presupuestarios de las restantes instituciones públicas, y en el marco de las políticas gubernamentales en un horizonte de largo plazo.

## CAPÍTULO 2

### **1. Conceptos básicos sobre presupuesto y transparencia presupuestaria**

En el presente apartado se presenta una descripción de los conceptos y procesos generales referidos al presupuesto público.

#### ***1.1. Organización del presupuesto nacional***

El Presupuesto General de la Nación (PGN) se encuentra integrado por los presupuestos de los Organismos y Entidades del Estado (OEE), correspondientes a la Administración Central (AC) y Entidades Descentralizadas que comprenden el sector público paraguayo; y se encuentra enmarcado en el ámbito de la Ley N° 1535/99 “De Administración Financiera del Estado” y su Decreto Reglamentario N° 8127/00.

Conforme a las referidas normativas, el presupuesto público constituye el instrumento de asignación de recursos financieros para el cumplimiento de las políticas y los objetivos estatales; representando, de esta forma, la expresión financiera del plan de trabajo anual de los OEE. Por tanto, el presupuesto debe tomar las previsiones sobre la cantidad y origen de los ingresos, el monto de los gastos autorizados y los mecanismos de financiamiento; y su elaboración se realiza por programas y con técnicas adecuadas para la asignación de los recursos financieros del Estado.

En tal sentido, a partir de la vigencia de la citada ley, se ha dado impulso a la implementación del sistema integrado de presupuesto público (SIPP), como un módulo componente del sistema integrado de administración financiera (SIAF), a fin de sistematizar el conjunto de normas, técnicas, métodos y procedimientos empleados y de organismos involucrados en el proceso presupuestario, en sus fases de programación, formulación, aprobación, ejecución, modificación, control y evaluación de los ingresos y egresos y su financiamiento.

En términos generales, el proceso de diseño y programación del presupuesto público debe enmarcarse en las siguientes normas fundamentales:

- Los OEE, en ningún caso, pueden incluir en sus presupuestos, recursos para desarrollar planes o programas que no tengan relación directa con sus fines y objetivos establecidos por la Constitución Nacional, la ley o sus cartas orgánicas;
- La descentralización de los recursos financieros del Estado hacia los gobiernos departamentales se implementará conforme a los planes de desarrollo por áreas geográficas y a programas de carácter general del Gobierno Central; y
- En la Ley del PGN no se incluirá ninguna disposición que tenga vigencia fuera del ejercicio fiscal, ni disposiciones o cláusulas que modifiquen o deroguen a otras leyes de carácter permanente.

La administración financiera del Estado se enmarca dentro de la centralización normativa (CN) y la descentralización operativa (DO), conforme a las cuales, el MH como Órgano Rector tiene a su cargo las funciones al MH de crear los mecanismos en diversos ámbitos tales como en materia de procedimientos internos, reglamentaciones, supervisión, evaluación, control y de capacitación, que contribuyan a la adecuada administración de los recursos financieros del Estado. En lo que respecta a la DO, los OEE tienen a su cargo la administración de los recursos asignados en el presupuesto tendiente al cumplimiento de los objetivos, planes, programas y funciones institucionales.

## **1.2. La transparencia y el proceso presupuestario**

Una conceptualización que puede realizarse de la transparencia presupuestaria, es la basada en la definición del International Budget Project <sup>58</sup>, según el cual la transparencia presupuestaria consiste en un “...conjunto de características del proceso presupuestario que permiten que actores externos al gobierno entiendan y analicen la información sobre los recursos públicos”. En tal sentido, agrega la citada institución, que “...dichos conocimientos y análisis del presupuesto deben ser suficientes para hacer posible que los observadores externos verifiquen si la distribución de esos recursos y su aplicación reflejan las preferencias sociales, y cumplen con los criterios de equidad, igualdad y justicia”.

En este ámbito, resulta conveniente establecer un marco referencial dentro del cual pueda parametrizarse dicho concepto para su medición y monitoreo; razón por la cual pueden mencionarse, seguidamente, las dimensiones de la definición de transparencia presupuestaria, según la referida institución:

- Identificación de los responsables de la decisión de gasto, de la operación presupuestaria y de los supervisores o evaluadores del mismo.
- Publicación de documentos presupuestarios comprensivos y claros que ofrezcan información y datos detallados sobre las operaciones gubernamentales.
- Existencia de canales formales para la participación ciudadana desde el establecimiento de prioridades y programas institucionales, hasta canales para la exigencia de rendición de cuentas a los funcionarios públicos, como para exigir el acceso a la información.
- Existencia de información confiable y oportuna sobre:
  - Intenciones y previsiones gubernamentales sobre las finanzas públicas y las políticas (económica, fiscal, etc.).
  - Sustentación jurídica del uso de recursos públicos y las reglas de operación presupuestaria.
  - Impactos macroeconómicos multianuales esperados de las finanzas públicas y el presupuesto anual.
  - Totalidad de los recursos presupuestarios usados en el presente y comprometidos en el futuro.
  - Problemas o causas sociales que originan la acción gubernamental y el uso de recursos públicos.
  - Objetivos buscados así como criterios y lógicas de asignación de las partidas presupuestarias.
  - Recursos humanos y administrativos utilizados.
  - Criterios de evaluación y la publicación de las evaluaciones y auditorías practicadas.
- Existencia de reglas de comportamiento o ética de funcionarios, requisitos de libertad de información, marco regulatorio transparente, prácticas de empleo abiertos al público.

En la práctica, se evidencian debilidades en cuanto a la existencia de condiciones favorables a la transparencia en el proceso presupuestario. Más específicamente, se observan instancias de participación incipientes de la ciudadanía en el proceso presupuestario, lo cual podría atribuirse, entre otros factores, a la falta de mecanismos o canales adecuados para encauzar la opinión ciudadana en las distintas fases del proceso presupuestario.

---

<sup>58</sup> International Budget Project. “Índice de Transparencia Presupuestaria en cinco países Latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú”. 2001.

Otros aspectos que tienen incidencia significativa en la fragilidad de la transparencia se encuentran referidos a los niveles de acceso a informaciones presupuestarias, y su disponibilidad oportuna en las diversas instancias de diseño, ejecución y control del presupuesto.

En términos generales, se evidencia la necesidad de fortalecer las políticas gubernamentales en materia de transparencia en la gestión presupuestaria y rendición de cuentas a la sociedad en general. No obstante, se observan esfuerzos de las autoridades, en los años recientes, por impulsar un proceso creciente de transparencia en la gestión pública. Se ha asumido conciencia acerca de la importancia de generar mecanismos que permitan un mayor grado de transparencia en cuanto a la gestión presupuestaria. Dichas acciones se encuentran en un proceso de búsqueda de procedimientos referidos al proceso presupuestario que contribuyan al mejoramiento del control y la evaluación de la gestión pública y de una mayor difusión de la misma a la sociedad civil.

En este contexto, se encuentra vigente el Plan Nacional de Integridad (PNI) 2006-2010<sup>59</sup>, a cargo del Consejo Impulsor Nacional de Integridad (CISNI), encontrándose estructurado en cinco ejes estratégicos en las áreas de reformas institucionales para la modernización y transparencia en la gestión pública, mejoramiento del marco legal, coordinación interinstitucional, participación activa de la sociedad civil, y campañas de concienciación en temas de anticorrupción.

Así también, el proceso de implementación del PNI ha conllevado una mayor coordinación con las instituciones públicas para la promoción de un programa de cooperación técnica, a través de la creación de Unidades de Transparencia que contribuyan a la concreción y el monitoreo de las medidas establecidas por el PNI, atendiendo a las disposiciones de las convenciones anticorrupción.

Ciertamente, existen múltiples desafíos en materia de implementación efectiva de los objetivos estratégicos del PNI, tal como se concluye en una publicación de Transparencia Paraguay, con el Índice de Transparencia, Integridad y Eficiencia, 2004, la cual trata temas de corrupción a partir de la investigación de “procesos administrativos en ocho instituciones públicas, con la medición de seis indicadores de integridad, transparencia y eficacia analizados a través de experiencias concretas y de análisis de documentación institucional y publicaciones de los medios de comunicación”, conforme se menciona en el documento del PNI (2006); a partir de dichos estudios la publicación ha concluido que “la falta de integridad, la ausencia de transparencia y la limitada eficiencia de las instituciones públicas son una realidad indiscutible en el Paraguay”.

## **2. Etapas del ciclo presupuestario de defensa**

### ***2.1. Normas presupuestarias***

Con anterioridad al inicio del proceso presupuestario, las acciones deben enmarcarse dentro de las disposiciones establecidas en la Ley N° 1535/1999 y su Decreto Reglamentario N° 8127/2000. En tal sentido, la elaboración del presupuesto del Ministerio de Defensa debe observar a las siguientes *normas presupuestarias*:

- a) En ningún caso los organismos y entidades del Estado incluirán en sus presupuestos recursos para desarrollar planes o programas, que no guarden relación directa con ~~sus~~ los fines y objetivos establecidos por la Constitución, la ley o sus cartas orgánicas;

---

<sup>59</sup> “Plan Nacional de Integridad 2006-2010”. Documento para la discusión pública. Noviembre, 2006.



- b) La descentralización de los recursos financieros del Estado hacia los gobiernos departamentales se implementará conforme a los planes de desarrollo por áreas geográficas y a programas de carácter general del Gobierno Central; y
- c) En la Ley del Presupuesto General de la Nación no se incluirá ninguna disposición que tenga vigencia fuera del ejercicio fiscal, ni disposiciones o cláusulas que modifiquen o deroguen a otras leyes de carácter permanente.

Así también, la institución debe elaborar su presupuesto en el marco de los *lineamientos del presupuesto* de la Administración Central y de los Entes Descentralizados, elaborados por el Poder Ejecutivo en forma anual, por decreto, sobre la base de la anterior programación. Específicamente, el Poder Ejecutivo elabora dichos lineamientos dentro del primer cuatrimestre de cada año a efectos de la formulación del Presupuesto General de la Nación (PGN), teniendo principalmente en cuenta los objetivos de la política económica, las estrategias de desarrollo, el programa monetario y el plan anual de inversión pública.

La elaboración del presupuesto del Ministerio de Defensa debe tener en cuenta los siguientes *criterios de administración financiera* previstos en la Ley N° 1535/1999:

- a) los ingresos se estimarán bajo el principio de disponibilidad, sin perjuicio de las previsiones y pago de las obligaciones;
- b) las estimaciones de ingresos constituyen metas a conseguir que pueden ser superadas por efectos de una mayor recaudación durante el ejercicio financiero; pero de no ser alcanzadas, el faltante necesario deberá ser cubierto por los mecanismos establecidos en esta ley;
- c) las asignaciones o créditos presupuestarios constituyen límites máximos para contraer obligaciones de pago durante el ejercicio financiero; y
- d) una vez deducido el valor contabilizado de la deuda flotante y los fondos que tienen afectación específica, el saldo disponible en cuenta al 31 de diciembre será destinado únicamente a financiar el presupuesto del siguiente ejercicio, dentro del marco de la política monetaria del Gobierno.

En lo que hace a la *estructura presupuestaria*, el presupuesto de la institución debe contener la siguiente información básica:

- a) presupuesto de ingresos, corrientes y de capital, provenientes de la recaudación de impuestos, tasas, contribuciones, ventas de bienes y servicios, rendimientos del capital, regalías, herencias, legados y donaciones, así como las utilidades correspondientes de las empresas públicas o mixtas y entes descentralizados y cualquier otro recurso financiero que se estime recaudar durante el año;
- b) presupuesto de gastos, corrientes y de capital, destinados al cumplimiento de los planes, programas y proyectos que, en lo que corresponda, será estructurado por Departamentos;
- c) presupuesto de financiamiento, que incluye los ingresos generados por el crédito público y las recuperaciones de préstamos, y los gastos para atender las amortizaciones de capital y las demás aplicaciones de naturaleza financiera; así como la disponibilidad de caja resultante al cierre del ejercicio fiscal;
- d) anexo del personal, con la cantidad, naturaleza y denominación de cargos, así como las categorías y remuneraciones correspondientes; y
- e) el presupuesto de las empresas públicas contará además con anexos de cálculo analítico de costos y rendimiento de bienes y servicios.

## **2.2. Desarrollo del ciclo presupuestario**

Con base en los aspectos jurídicos señalados, se presenta a continuación el desarrollo de las etapas que comprenden el ciclo presupuestario del Ministerio de Defensa Nacional, estructurada como sigue:

- La programación, formulación y estudio del proyecto de presupuesto;
- La ejecución del presupuesto; y
- El control, evaluación y liquidación del presupuesto.

### **2.2.1. La programación, formulación y estudio del proyecto de presupuesto**

#### *A) Relaciones entre el MDN y el Poder Ejecutivo*

En lo que hace a la programación del presupuesto, los proyectos de presupuesto se formulan sobre la base de los siguientes criterios de programación:

- a) La programación de ingresos es la estimación de los recursos que se recaudan durante el Ejercicio Fiscal. Dicha programación toma en cuenta el rendimiento de cada fuente de recursos, las variaciones estacionales previstas, los estudios de la actividad económica interna y externa y el análisis del sistema administrativo de percepción de impuestos, tasas, multas, contribuciones y otras fuentes de recursos financieros;
- b) La programación de gastos constituye la previsión de los egresos, los cuales se calculan en función al tiempo de ejecución de las actividades a desarrollar durante el ejercicio fiscal, para el cumplimiento de los objetivos y metas. Dicha programación se hace en base a un plan de acción para el ejercicio proyectado, de acuerdo con los requerimientos de los planes de corto, mediano y largo plazos. Se fijan igualmente los objetivos y metas a conseguir, los recursos humanos, materiales y equipos necesarios para alcanzarlos sobre la base de indicadores de gestión o producción cualitativos y cuantitativos que se establezcan; y
- c) La programación del financiamiento correspondiente al ejercicio fiscal proyectado se basa en la proyección del ahorro público y la capacidad de endeudamiento del país.

Con relación a la *formulación del anteproyecto y proyecto de presupuesto*, en la legislación vigente se prevé que los anteproyectos y proyectos de presupuesto serán compatibles con los planes operativos institucionales, según los siguientes criterios:

- a) el MDN, debe elaborar su anteproyecto de presupuesto con sujeción a los lineamientos y montos globales que determine el Poder Ejecutivo y sobre la base de la estimación de recursos financieros y las prioridades de gasto e inversión pública establecidos también por el Poder Ejecutivo para el ejercicio fiscal correspondiente;
- b) el MDN debe elaborar su anteproyecto de presupuesto teniendo en cuenta la estimación de los ingresos previstos en su normativa, así como el monto de las transferencias provenientes del Tesoro Público, que les será determinado y comunicado por el Poder Ejecutivo; y
- c) el anteproyecto de presupuesto es presentado al Ministerio de Hacienda (MH) dentro del primer semestre de cada año. En caso de no presentarse en el plazo establecido, su programación quedará a cargo del MH.

En este punto, cabe señalar que durante el proceso de elaboración del proyecto del PGN, el MH puede solicitar informaciones adicionales y aclaratorias, así como la realización de reuniones con las distintas instituciones públicas. En consecuencia, este es el período decisivo en el cual las instituciones deben ejercer lobby y justificar, suficientemente, sus presupuestos de gastos, de manera a minimizar posibles modificaciones en los montos y/o prioridades una vez que el proyecto del PE debe ser estudiado en el Congreso.

Una vez que los anteproyectos son presentados al MH, y durante el proceso de consolidación del proyecto del PGN y en las instancias previas a su remisión al Congreso Nacional, el mismo es remitido a consideración del Consejo Nacional de Política Financiera y Económica (CNPFE), la cual se constituye en el Equipo Económico Nacional que deberá realizar el estudio y revisión final del proyecto del PE.

Una vez presentado el anteproyecto del MDN a más tardar el 30 de junio de cada año al MH, éste se encarga de la consolidación de todos los anteproyectos institucionales a efectos de la elaboración del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación consolidado con las disposiciones especiales y generales del ejercicio, elaborado por el Poder Ejecutivo, para presentación al Congreso Nacional a más tardar el 1° de septiembre de cada año, acompañado de:

- a) una exposición sobre la política fiscal, los objetivos y las metas que se propone alcanzar, así como la metodología y los fundamentos técnicos utilizados para la estimación de los ingresos y para la determinación de los créditos presupuestarios;
- b) un informe sobre la ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal anterior y del primer semestre del ejercicio fiscal vigente; con su correspondiente comparación con el proyecto presentado; y
- c) los presupuestos de gastos detallados por organismos y entidades con el resumen del personal y anexos, en los términos de la Ley N° 1535/99 - Artículo 12.

<b>Cuadro 1. Proceso Presupuestario – Etapa de formulación de Anteproyecto de Presupuesto</b>				
<b>Período</b>	<b>Fecha Límite</b>	<b>Observación</b>	<b>Actividad</b>	<b>Actores o Ejecutores</b>
Feb - Abr	15/04	Estudio Técnico	Estudio y Análisis de los Lineamientos del presupuesto.	MH STP
Mar - May	15/05	Estudio Técnico	Revisión y ajustes del Sistema de Programación Presupuestaria.	MH (SSEAF)
Mar - May	30/04	Estudio Técnico	Elaboración de escenarios y proyecciones de ingresos gastos.	MH (SSEAF-SSEEI-SSET) STP
Mar - Jun	30/06	Estudio Técnico	Planificación, Elaboración o Revisión y Ajuste del PAO y PAI.	MDN
Abr	15/04	Estudio Técnico	Estimación de las variables macroeconómicas para el año proyectado.	BCP MH
Abr	30/04	Ley N° 1535/99 – Art. 14	Aprobación y Dictado de los Lineamientos por Decreto del Poder Ejecutivo (debe ser aprobado dentro del primer cuatrimestre).	PE CNPFE MH
May	20/05	Estudio Técnico	Divulgación y capacitación de los Lineamientos.	MH STP
May - Jun	20/06	Estudio Técnico	Preparación de los Proyectos y Anteproyectos, conforme a los lineamientos, prioridades, metas institucionales, POA y API.	MDN
Jun	30/06	Ley N° 1535/99 - Art. 15	Presentación del Anteproyecto al MH dentro del primer semestre de cada año. Si no fuera presentado en el plazo establecido, su programación quedará a cargo del MH.	MDN

Fuente: Elaboración propia con base en las reglamentaciones vigentes y entrevistas a dependencias involucradas.

## *B) Relaciones entre el Ministerio de Defensa Nacional, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo*

Las relaciones del Ministerio de Defensa con el Poder Legislativo (PL) se inician a partir de la remisión del Proyecto de PGN elaborado por el MH a más tardar el 1° de septiembre de cada año, dándose dichos vínculos a través del Poder Ejecutivo (PE), específicamente, a través del MH. En efecto, las relaciones entre el PE y el PL, en materia presupuestaria, se mantendrán *exclusivamente* a través del Ministerio de Hacienda, el que puede proponer modificaciones al Proyecto de Presupuesto después de presentado, siempre que existan razones fundadas y el respaldo económico requerido para tales modificaciones.

En el estudio del Proyecto de Ley de Presupuesto por el Congreso Nacional *no se podrán reasignar recursos destinados a inversiones* con el propósito de incrementar gastos corrientes *ni aquellos con afectación específica* previstos en leyes especiales. Las ampliaciones presupuestarias solo podrán destinarse a rubros de inversión y deberán prever específicamente su fuente de financiamiento.

Con relación a la vigencia del PGN, el ejercicio financiero o fiscal se inicia el 1 de enero y finalizará el 31 de diciembre de cada año. En las situaciones previstas por el Artículo 217 de la Constitución Nacional seguirá vigente el presupuesto del ejercicio fiscal en curso. También seguirá vigente el presupuesto del ejercicio fiscal en curso:

- a) Durante la tramitación de la objeción parcial o total por el PE del Proyecto de Ley del PGN sancionado por el Congreso;
- b) Cuando, aceptada la objeción parcial por el Congreso, éste no decidiera sancionar la parte no objetada de dicho proyecto; y
- c) Cuando, producida la objeción total, ambas Cámaras no confirmaran la sanción inicial del Congreso.

La etapa de estudio del proyecto del PGN en el Congreso abarca desde el 2 de septiembre al 10 de diciembre de cada año, lapso en el cual el proyecto es revisado por diferentes instancias legislativas, a través de los pasos mostrados en el Cuadro 2, según el cual se observa lo siguiente:

- Entre el 02/09 al 30/10 se realiza el estudio en la Comisión Bicameral de Presupuesto (HCN - CBP), la cual está integrada por una comisión bicameral para el estudio y dictamen a sus respectivas Cámaras en un plazo no mayor de sesenta (60) días corridos;
- Entre el 01/11 a 15/11 se realiza el estudio, aprobación o rechazo en la Cámara de Diputados (HCD), la cual se aboca al estudio del proyecto en sesiones plenarias, y debe despacharlo en un plazo no mayor de quince (15) días corridos;
- Entre el 16/11 a 30/11 debe realizarse el análisis, aprobación o rechazo en la Cámara de Senadores (HCS), quien debe disponer de igual plazo ( quince días) para el estudio del proyecto, con las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados, y si las aprobase, el mismo quedará sancionado; y
- Entre el 01/12 a 30/11 debe realizarse el estudio, aprobación o rechazo del proyecto (HCD). En caso contrario, el proyecto volverá con las objeciones a la otra Cámara, la cual se expedirá dentro del plazo de diez (10) días corridos, exclusivamente sobre los puntos discrepantes del Senado, procediéndose en la forma prevista en el Artículo 207 de la Constitución Nacional (incisos 1, 2 y 3), siempre dentro del plazo de diez (10) días corridos.

De esta manera, el proceso de análisis del proyecto del PGN consta de un período de más de tres (3) meses, lapso de tiempo en el cual el Congreso tiene las atribuciones de realizar las consultas que sean consideradas necesarias, así como de solicitar informaciones adicionales y aclaratorias al MH. En efecto, el MH realiza en dicho período diversas exposiciones sobre las justificaciones de motivos sobre las asignaciones de recursos contenidas en el proyecto del PE. Adicionalmente al cronograma dentro del cual se desenvuelve el estudio del proyecto del PE, cabe señalar que el Congreso tiene atribuciones constitucionales para la aprobación de ascensos de Generales.

En términos generales, en esta etapa confluyen diferentes perspectivas de los actores políticos acerca de los requerimientos considerados más prioritarios; además de la incursión en el escenario político, de diversos grupos de presión de la sociedad, como así también, en la práctica no son pocas las instituciones públicas que recurren al lobby para asegurar los intereses presupuestarios de las mismas, aunque ello implique obviar la intermediación y negociación que debe realizarse sólo a través del MH, conforme se establece en la Ley N° 1535/99.

Con relación a la existencia de cuerpos especializados y estables a lo largo de la secuencia de aprobación, el Congreso Nacional comprende en su estructura organizacional a la Comisión Bicameral de Presupuesto, como encargada del estudio inicial del proyecto del PE y la elaboración de informes a consideración de las Cámaras de Diputados y Senadores. Adicionalmente, existen diversas subcomisiones encargadas de diversos ámbitos, entre los cuales se encuentra el ámbito de los temas de defensa; por tanto, existen las áreas específicas de estudio de los temas presupuestarios, cuyo período de tiempo se encuentra normado por las reglamentaciones vigentes. Si bien, en el ámbito de la práctica, los criterios aplicados para el estudio del proyecto no se encuentran plenamente explícitos en cuanto a su rigurosidad analítica; en tanto que se observa una elevada dispersión de criterios entre las diferentes instancias del Congreso durante el lapso de tiempo que transcurre en dicho ámbito.

**Cuadro 2. Proceso Presupuestario – Etapa de Estudio de Proyecto PGN en el Congreso (PL)**

Período	Fecha Límite	Observación	Actividad	Actores o Ejecutores
Jun	30/06	Ley N° 1535/99 Art. 15	Presentación del Anteproyecto al MH dentro del primer semestre de cada año. Si no fueran presentados en el plazo establecido, su programación quedará a cargo del MH.	MDN
Jul - Ago	15/08	Estudio Técnico	Análisis y Consolidación del Proyecto de Presupuesto.	MH (SSEAF)
Ago	20/08	Estudio Técnico Ley N° 1535/99 Art. 16	Elaboración de exposición sobre la política fiscal, los objetivos y las metas, de la metodología y los fundamentos técnicos utilizados para la estimación de los ingresos e informe sobre la ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal anterior y del primer semestre del ejercicio fiscal vigente.	MH (SSEAF)
Ago	28/08	Estudio Técnico – Político	Análisis, estudio y aprobación del Anteproyecto de Presupuesto	MH – CNPFE – PE
Ago – Sep	01/09 (a más tardar)	Constitución Nacional Art. 216; Ley N° 1535/99 – Art. 16	Presentación del Proyecto de PGN, con sus respectivos anexos y justificativos al HCN (el Proyecto de Presupuesto deberá ser presentado a más tardar el 1 de septiembre).	PE (MH)
Set – Oct	30/10	Constitución Nacional Art. 216	Análisis y Estudio en la Comisión Bicameral de Presupuesto (Se integra una comisión bicameral para el estudio y dictamen a sus respectivas Cámaras en un plazo no mayor de sesenta días corridos).	HCN (CBP)
Nov	15/11	Constitución Nacional Art. 216	Análisis, Estudio, Aprobación o Rechazo (la Cámara de Diputados se abocará al estudio del proyecto en sesiones	HCD

			plenarias, y deberá despacharlo en un plazo no mayor de 15 días corridos).	
Nov	30/11	Constitución Nacional Art. 216	Análisis, Estudio, Aprobación o Rechazo (La Cámara de Senadores dispondrá de igual plazo para el estudio del proyecto, con las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados, y si las aprobase, el mismo quedará sancionado).	HCS
Dic	10/12	Constitución Nacional Art. 216	Análisis, Estudio, Aprobación o Rechazo (En caso contrario, el proyecto volverá con las objeciones a la otra Cámara, la cual se expedirá dentro del plazo de 10 días corridos, exclusivamente sobre los puntos discrepantes del Senado, procediéndose en la forma prevista en el Art. 207, incisos 1, 2 y 3, siempre dentro del plazo de diez días corridos).	HCD
Dic	20/12	Constitución Nacional Art. 216	Análisis, Estudio, Aprobación o Rechazo (Se estudia exclusivamente sobre los puntos discrepantes de Diputados o se ratifica en su aprobación inicial y con ello queda sancionada la Ley y esto debe ser realizado siempre dentro del plazo de diez días corridos).	HCS
Dic	Entre el 20/12 y 31/12	Constitución Nacional Art. 204	Sanción de la Ley de Presupuesto y Comunicación al PE.	HCN
Dic - Ene	Entre el 21/12 y 08/01	Constitución Nacional Arts. 204 y 205	Promulgación de la Ley de Presupuesto (Promulgación y Publicación)	PE - MH
Ene	Alrededor del 20/01	Const. Nacional - Art.238; Ley Anual de Presupuesto	Reglamentación de la Ley por Decreto del Poder Ejecutivo y Resolución del MH, si lo autoriza la Ley	MH

Fuente: Elaboración propia con base en las reglamentaciones vigentes y entrevistas a dependencias involucradas.

Observaciones:

- Constitución Nacional, Artículo 216 “DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN”: “...Todos los plazos establecidos en este Artículo son perentorios, y la falta de despacho de cualquiera de los proyectos se entenderá como aprobación. Las Cámaras podrán rechazar totalmente el proyecto presentado a su estudio por el Poder Ejecutivo, solo por mayoría absoluta de dos tercios en cada una de ellas”.
- Constitución Nacional, Artículo 217 “DE LA VIGENCIA DEL PRESUPUESTO”: “Si el Poder Ejecutivo, por cualquier razón, no hubiese presentado al Poder Legislativo el proyecto de Presupuesto General de la Nación dentro de los plazos establecidos, o el mismo fuera rechazado conforme con el Artículo anterior, seguirá vigente el Presupuesto del ejercicio fiscal en curso”.
- Ley N° 1535/99 - Artículo 19: “...También seguirá vigente el presupuesto del ejercicio fiscal en curso: (a) durante la tramitación de la objeción parcial o total por el Poder Ejecutivo del Proyecto de Ley del PGN sancionado por el Congreso; (b) cuando, aceptada la objeción parcial por el Congreso, éste no decidiera sancionar la parte no objetada de dicho proyecto; y (c) cuando, producida la objeción total, ambas Cámaras no confirmaran la sanción inicial del Congreso.

### *C) Dificultades durante el proceso presupuestario del Ministerio de Defensa*

#### *i) Las principales dificultades que afectan al decisor en el diseño presupuestario*

No existen posiciones claras de los partidos políticos acerca de la política de defensa, lo que hace necesario un amplio debate al respecto y un trabajo sistemático en la materia (Serafín; 2002:26).

En lo que hace al marco jurídico, la actual política gubernamental incorpora en su Programa de Gobierno 2003-2008 las políticas relativas a la seguridad integral, en concordancia con lo establecido en la Constitución Nacional, al referirse, en términos generales, a la función esencial de diversas instituciones del Estado, el custodio de la integridad del territorio, así como la defensa de las autoridades gubernamentales legítimamente constituidas, además de brindar protección y servicios esenciales a la sociedad en general dentro del territorio nacional, conforme a las reglamentaciones establecidas en la Constitución Nacional y las Leyes. En tal sentido, la

implementación de los objetivos de la seguridad integral se orienta a reorganizaciones de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

En lo referente a las Fuerzas Armadas (FF.AA.), la agenda gubernamental prevé su incorporación, de manera efectiva, al proceso de desarrollo socioeconómico del país sin perjuicio del cumplimiento de su misión de custodio de la seguridad integral del territorio y su estructura política.

Considerando este marco de la política gubernamental, el Ministerio de Defensa tiene justificada su misión institucional en la custodia de la soberanía nacional, su integridad territorial y las autoridades legítimamente constituidas dentro de su área de responsabilidad, realizando operaciones contra cualquier agresión exterior hasta la constitución del correspondiente teatro de las operaciones; además de su competencia en el ámbito de la sociedad civil, con el propósito de colaborar con la defensa civil en caso de emergencia.

De esta manera, en lo que respecta al *marco general* de los objetivos gubernamentales, la agenda de Gobierno prevé las políticas referidas a la seguridad integral y a las funciones generales de las FF.AA., razón por la cual el Ministerio de Defensa tiene la potestad de operativizar sus funciones institucionales con base en dicha agenda. En tal sentido, los objetivos de la institución deben estar contenidos en el presupuesto de gastos del Ministerio de Defensa, a través de los diversos programas presupuestarios que representan los objetivos de la institución, y por ende, deben incorporar las acciones a ser emprendidas por la misma para la consecución de sus propósitos.

En este contexto, el Ministerio de Defensa ha venido elaborando en el transcurso de los años recientes, diversos objetivos específicos en sus programas presupuestarios de gastos, y referidos a los siguientes aspectos específicos (estos temas fueron revisados en el Capítulo 1 del presente documento):

- Cumplimiento eficiente de la misión asignada por la Constitución Nacional y las leyes, y la defensa de las autoridades legítimamente constituidas para garantizar los poderes constitucionales.
- Fortalecimiento de la capacidad de reacción de las FF.AA. ante cualquier acción que pudiera peligrar la vigencia del estado y soberanía nacional, mediante una fuerza aérea segura, con personal y tropas especiales bien preparadas y adiestradas; así como con personal militar capacitado a través de una formación académica integral; y bases aéreas acondicionadas y preparadas para operaciones aéreas y medio ambiente bajo responsabilidad, protegidos y preservados.
- Apoyo eficiente y eficaz a las operaciones aéreas y terrestres en términos logísticos, a fin de asegurar el espacio aéreo controlado y vigilado.
- Apoyo a operaciones de mantenimiento de paz.
- Cooperación con el reestablecimiento del orden interno, con el desarrollo nacional, con la defensa civil, con la preservación del medio ambiente, con la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el delito transnacionales.

Dichos objetivos programáticos del presupuesto institucional se sintetizan en la obtención de resultados a partir de la planificación y programación de acciones estratégicas para la conducción de las FF.AA. en cuanto a la obtención de un alto grado de eficiencia en la realización de operaciones militares e institucionales, la custodia de la frontera y medio ambiente, como así también, con el mantenimiento de paz y orden interno.

Considerando lo anteriormente expuesto, las funciones del Ministerio de Defensa se encuentran contempladas en los marcos jurídicos generales del país, razón por la cual la institución se

encuentra en un rol de actor principal en cuanto al diseño de sus objetivos estratégicos específicos, y en cuanto a las revisiones internas que resultaren necesarias para la adecuación de sus funciones a los desafíos políticos, económicos y sociales que viene confrontando el país desde los últimos años, a efectos de la implementación de un reingeniería institucional, de ser necesario. Y en tal sentido, el impulso de un proceso de redefinición de las funciones de defensa conlleva diversos factores, tales como el *liderazgo político y la voluntad de los principales actores políticos*, como variable exógena a la institución; si bien, el Ministerio de Defensa, tiene potestad suficiente para impulsar iniciativas factibles de reingeniería institucional, así como para generar debates crecientes entre todos los actores políticos y la sociedad civil en cuanto a la necesidad de un proceso de reorganización de las políticas de defensa en un marco de consenso político. En este punto, ciertamente, ninguna iniciativa del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Defensa, en cuanto a una redefinición podría tener un cauce efectivo sin la participación de todos los poderes del Estado, específicamente, al Legislativo.

En tal sentido, existirían diversos temas pendientes en cuanto a la ausencia de una revisión exhaustiva de los diferentes aspectos que estarían restringiendo, en diversas formas, el desempeño de sus funciones actuales, entre las que se podrían mencionar los siguientes:

- El aspecto referido al marco legal institucional de las FF.AA., que restringiría una adecuada modernización institucional que permita, entre otros puntos, contribuir al desarrollo que apunten hacia el desarrollo del país en diversos ámbitos, como el democrático y socioeconómico.
- Escaso avance en materia de inclusión de las políticas de defensa dentro del sistema internacional de seguridad para la prevención y manejo de crisis y conflictos; así como de la ausencia de acuerdos estratégicos que permitan la estabilidad del orden internacional y regional, en consonancia con los intereses nacionales.
- Escasa modernización de la estructura organizacional y de los procesos administrativos para racionalizar los gastos de las instituciones armadas, situación que estaría restringiendo la eficacia institucional.
- Grado de implementación aún insuficiente de las políticas de cooperación con programas de educación, salud y protección ambiental; como así también, del impulso a los programas de educación cívica y capacitación de recursos humanos para obras de infraestructura social y productiva.

Por otra parte, el Ministerio de Defensa se enfrenta a otra variable exógena al diseño del presupuesto de defensa, y es el referido a la *falta de objetivos y prioridades claras del Estado*. En efecto, la situación socioeconómica y financiera por la que ha venido atravesando el país en el lapso de los últimos años, exige la adopción de cambios de rumbo en la políticas gubernamentales para enfrentar en forma eficaz las necesidades crecientes de la población en diversos ámbitos, tales como el social con el incremento significativo de la pobreza; además del orden político en lo referente a la necesidad de preservación y fortalecimiento del todavía reciente sistema democrático, entre otros muchos aspectos.

En consecuencia, la implementación de las políticas gubernamentales han venido orientándose, en forma creciente, a la cobertura de las necesidades más prioritarias para mitigar los efectos de la crisis en los sectores más desprotegidos. De esta manera, el Estado ha debido afrontar niveles crecientes de requerimientos socioeconómicos con niveles insuficientes de recursos públicos, como resultado de la prolongada inestabilidad económica que tuvo sus magros efectos sobre las finanzas públicas. Si bien, en el lapso de los últimos tres años, se ha iniciado un proceso de recuperación de las cuentas públicas, que ha permitido dar una cobertura más adecuada a los sectores más cadenciados. No obstante, el proceso emprendido actualmente por las finanzas públicas la ubica en una situación todavía frágil



para enfrentar, con suficiencia, la atención de los múltiples requerimientos del país. Frente a esta situación, sin embargo, no se observan políticas gubernamentales con criterios de priorización adecuados a las disponibilidades efectivas de recursos fiscales. En tal sentido, no se observa una definición clara de prioridades, y por ende, de políticas de focalización de recursos públicos a partir de planes generales y específicos de gobierno. En contraposición, las políticas de asignación de recursos fiscales a los programas y proyectos sociales y de inversión se desarrollan en forma dispersa y aislada, restando efectividad a las soluciones para las cuales fueron creadas. En este escenario, se evidencian los aspectos desfavorables, en términos generales, que estos hechos estarían generando en materia de definición de prioridades de las políticas de defensa, y específicamente, en la formulación del presupuesto institucional.

ii) Dificultades relacionadas propiamente con las etapas del ciclo presupuestario de la defensa

Formulación: En esta etapa surgen algunas interrogantes relacionadas con:

- El funcionamiento de la planificación financiera del país en general, respecto de la de defensa, y su conexión entre ambas.
- Funcionamiento del sistema de asignaciones de recursos sobre la base de un método de tope presupuestario.
- Rigidez/flexibilidad impuesta por el MH en la comunicación de topes.
- Operatividad de las restricciones financieras generales, producto de los desequilibrios fiscales, como determinante real de la formulación presupuestaria en materia de defensa.

Con relación a los criterios de la programación presupuestaria establecidos en el Decreto Reglamentario N° 8127/00 de la Ley N° 1535/99, cabe señalar que el proceso del PGN tiene como base el sistema de presupuesto por programas y de técnicas modernas, adecuadas a los nuevos modelos económico-financieros y tecnologías de avanzada, que servirán de instrumento de ejecución de la política de acción gubernamental de corto, mediano y largo plazo, en el que se determinarán los recursos financieros y se establecerán los créditos para la ejecución de los programas institucionales durante cada ejercicio fiscal. Y, en lo referente a la planificación presupuestaria, el presupuesto de los OEE debe reflejar los planes de acción, los objetivos y las metas, de corto, mediano y largo plazo fijados en los planes de desarrollo aprobados por el Gobierno Nacional.

En consecuencia, dada la normativa vigente en materia presupuestaria, el Ministerio de Defensa tiene a su cargo el diseño de la programación presupuestaria que refleje los requerimientos de la institución que se enmarquen en los planes gubernamentales; y a partir de la aprobación del PGN en el Congreso Nacional, la institución debe elaborar el plan financiero mensual que representa la mensualización del presupuesto aprobado, en cuya elaboración el Ministerio de Defensa tiene atribuciones exclusivas hasta su remisión al MH. En tanto que una vez recibidos todos los planes financieros de las instituciones de la Administración Central (AC), el MH debe proceder a consolidarlos, y es en este punto en donde debe aplicar los criterios de priorización de objetivos con miras al mantenimiento del equilibrio presupuestario y el resguardo del cumplimiento del plan anual de ejecución presupuestaria. Para esto, en la práctica, el MH debe orientarse a la adecuación de cada uno de los objetivos institucionales a la disponibilidad efectiva de recursos, desde una perspectiva global para toda la Administración Central. Esto implica el establecimiento de topes presupuestarios a través de la consolidación del plan financiero de la AC, cuyos montos globales pueden ser iguales o inferiores a los montos del presupuesto vigente durante el año (PGN aprobado por el Congreso con modificaciones presupuestarias).

No obstante, cabe señalar que, considerando que en la práctica el proceso presupuestario es el resultado, fundamentalmente, de la existencia de factores exógenos y demandas provenientes de los distintos grupos de presión organizados, como así también de las ofertas institucionales; la programación del presupuesto se aplica, principalmente, bajo criterios de asignación de recursos de carácter incremental, cuyo argumento más convencional se encuentra referido al aspecto inercial del gasto público conforme a los registros de ejecución históricos.

Dicho método está expuesto a críticas en cuanto a la ausencia de criterios más rigurosos de programación, como sería el caso del presupuesto base cero; si bien, existen argumentos que buscan explicar su utilización en la práctica, en forma frecuente. Tal es el caso del enfoque planteado en un estudio de Aguilar (2005)<sup>60</sup> al enunciar que "*...la toma de decisiones incremental es inevitable en presupuesto, porque usualmente no es posible distinguir entre los valores asociados respectivamente con los medios y los fines, haciendo entonces el análisis de medios/ fines imposible; nunca es posible identificar todos los resultados o políticas alternativas para alcanzar los resultados*".

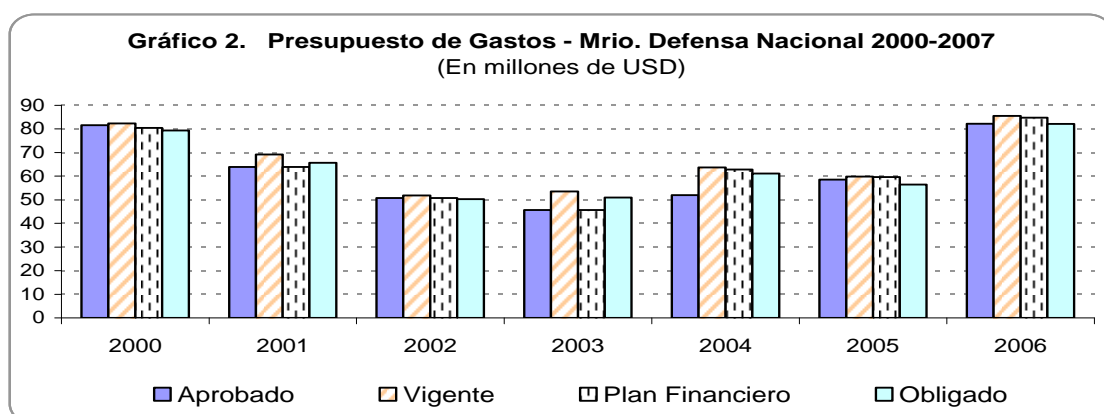
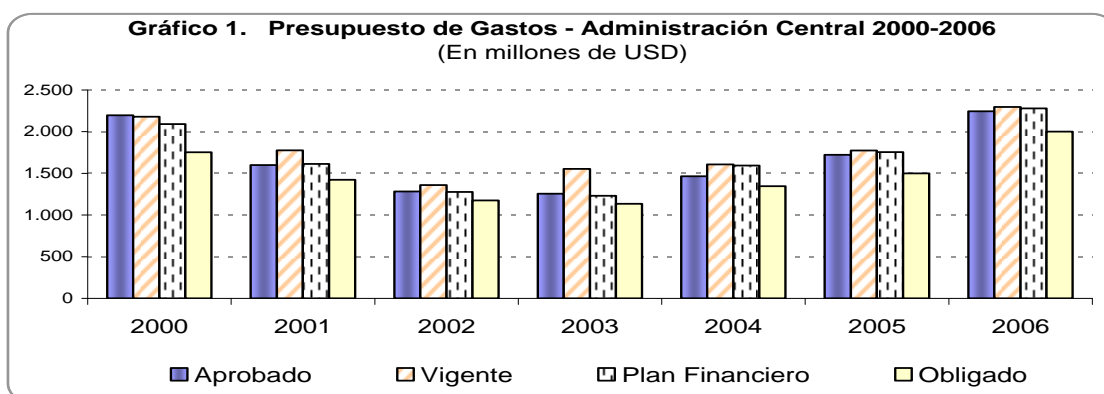
El MH ejerce su rol de órgano rector de la administración financiera del Estado, al establecer ajustes del presupuesto conforme a los recursos públicos disponibles, situación que se ilustra en los Gráficos 1 y 2, conforme al cual se observa que el plan financiero de la AC ha estado en iguales niveles que el presupuesto vigente entre los años 2004-2006; si bien, los niveles de ejecución presupuestaria (base obligado) estuvieron por debajo del plan financiero en todos los años, con un promedio de ejecución del 88,4% para el período considerado. Por su parte, el plan financiero del Ministerio de Defensa ha representado alrededor del 95,8%, en promedio, del presupuesto vigente entre el período 2000-2006. Mientras que el plan financiero del ejercicio fiscal 2007 se encuentra en torno al 70,7% del presupuesto aprobado por el Congreso, dando cuenta de que dicha proporción se irá ajustando en el transcurso del año con las diversas modificaciones presupuestarias que pudieran registrarse.

De esto se deduce que durante el proceso de ejecución presupuestaria, el Ministerio de Defensa puede incidir en los niveles de asignación presupuestaria, recurriendo a las diferentes opciones de modificaciones del presupuesto aprobado, y de esa forma lograr la adecuación del plan financiero durante el año. Entre las opciones más flexibles se encuentran las reprogramaciones presupuestarias entre programas y dentro de un mismo programa, debido a que no requieren de la aprobación del Congreso, cuyos trámites implican la utilización de un tiempo más prolongado en relación a las Resoluciones y Decretos.

En términos generales, el nivel promedio de ejecución presupuestaria (base obligado) del Ministerio de Defensa representó el 82,2% entre los años 2000-2006, dando cuenta de los niveles reales de ejecución del presupuesto, el cual se encuentra sujeto a los niveles transferidos por el Tesoro Público con base a la disponibilidad de recursos estatales.

---

<sup>60</sup> Aguilar J. "Teoría Económica, Programación y Presupuestación de Servicios Públicos". Curso de Finanzas Públicas. Universidad de Costa Rica, Escuela de Economía. Junio, 2005.



Entre los hechos característicos de la estructura presupuestaria de la Administración Central, se encuentra el *elevado grado de rigidez existente*, reflejado en los significativos niveles de gastos corrientes dentro del presupuesto total de gastos, los cuales están constituidos en su mayor parte por los servicios personales, transferencias en concepto de jubilaciones y pensiones, y por el servicio de la deuda pública. En términos específicos, en lo referente al presupuesto del MDN, dicha rigidez se encuentra dado principalmente por las remuneraciones y los gastos en bienes y servicios, en niveles superiores al 80%, conforme se observa en los registros históricos contenidos en el Cuadro 3.

**Cuadro 3. Ejecución de Gastos - Mrio. Defensa Nacional 2001-2006**  
Por Clasificación Económica y Objeto del Gasto  
(Porcentaje de Distribución de Gastos Totales)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio 2001-06
Remuneraciones	83,6%	85,2%	75,0%	70,0%	79,2%	75,7%	78,1%
Bienes y Servicios (BS)	14,6%	13,1%	12,3%	14,0%	14,8%	14,5%	13,9%
Incremento de Existencias	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	1,1%	0,9%	0,4%
Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF)	0,1%	0,5%	8,7%	13,4%	3,0%	7,6%	5,6%
Transferencias Al Sector Externo	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Transferencias Al Sector Privado (SP)	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,3%	0,2%
Otros Gastos	1,3%	0,9%	3,8%	2,4%	1,7%	0,9%	1,8%
TOTAL GENERAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

\* Con base Devengado.

Fuente: Elaboración propia con datos del MH-SIAF.

## 2.2.2. La ejecución del presupuesto del MDN

### A) *Los pasos de la ejecución presupuestaria*

Los actores principales en esta etapa del proceso presupuestario son el Ministerio de Defensa y el MH, razón por la cual cumplen roles decisivos en la instancia de ejecución del presupuesto de gastos de la institución. En lo que respecta al MH, éste cumple un rol rector de la administración financiera del Estado, para lo cual debe encargarse del mantenimiento del equilibrio presupuestario y el resguardo del cumplimiento del Plan Financiero anual de ejecución del presupuesto.

Para estos efectos, los Organismos y Entidades del Estado (OEE) deben presentar al MH, cada año, el plan anual de cuotas de ingresos y gastos, el cual se constituye en el calendario que sirve de base a los requerimientos de fondos para el financiamiento de los programas de gastos requeridos para el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

Por su parte, el Ministerio de Defensa se constituye en el órgano ejecutor del presupuesto institucional, considerando la existencia de la responsabilidad operativa de los OEE, según lo dispuesto en la Ley N° 1535/99. En consecuencia, el Ministerio de Defensa es responsable de la administración de recursos, a través de las Unidades de Administración y Finanzas (UAF's) y Sub-Unidades de Administración y Finanzas (SUAF's), encargadas de los diferentes programas y proyectos de la institución.

#### ➤ *Plan Financiero*

La ejecución presupuestaria se realiza con base a planes financieros, generales e institucionales, de acuerdo con las normas técnicas y la periodicidad que se establezca en la reglamentación. Los planes financieros sirven de marco de referencia para la programación de caja y la asignación de cuotas. En la elaboración de dicho plan se consideran el flujo estacional de los ingresos y la capacidad real de ejecución del presupuesto de los OEE.

Sólo es posible contraer obligaciones con cargo a saldos disponibles de asignación presupuestaria específica. No se puede disponer de las asignaciones para una finalidad distinta a la establecida en el Presupuesto.

El MH, previa coordinación con los OEE, se encarga de proponer al Poder Ejecutivo el plan financiero mensual de ingresos y gastos para la ejecución de sus presupuestos. En consecuencia, el MH ejecuta el PGN de conformidad a lo dispuesto por el Poder Ejecutivo sobre la propuesta del plan financiero.

#### ➤ *Etapas de la ejecución del Presupuesto*

Durante las etapas de ejecución presupuestaria se distinguen diversos momentos del gasto, los cuales se sintetizan en los siguientes puntos:

- **Previsión:** consiste en la asignación específica del crédito presupuestario, el cual se encuentra contenido en el plan financiero institucional.
- **Obligación:** el mismo corresponde a la base devengado y constituye el compromiso de pago originado en un vínculo jurídico financiero entre un organismo o entidad del Estado y una persona

física o jurídica. Cabe señalar que el cumplimiento de las obligaciones financieras es simultáneo a la incorporación de bienes y servicios.

- Pago: corresponde a la etapa de cumplimiento parcial o total de las obligaciones.

➤ *Coordinación de la ejecución del gasto y periodicidad de solicitudes de autorizaciones para ejecutarlo*

La ejecución presupuestaria se realiza con base en el plan financiero anual ajustado, del cual se deriva el plan trimestral de caja, la programación de caja institucional, los acuerdos de gastos, las cuotas mensuales de gastos, a partir de las cuales se elabora el cronograma mensual de transferencias y el calendario semanal de transferencias.

En consecuencia, la utilización de los recursos públicos, tanto en la Tesorería General como en las áreas de Tesorerías Institucionales, cualquiera sea su fuente, se realiza conforme a la programación financiera, teniendo en cuenta las disponibilidades proyectadas y efectivas.

El instrumento de programación de corto plazo de la Tesorería General, denominado plan de caja, se proyecta trimestralmente, y se ajusta y ejecuta en forma mensual sobre la base de la asignación de cuotas de gastos a cada UAF, detallado por fuente de financiamiento y por rubros de niveles de control financiero. Dicha asignación constituye el límite mensual de las instituciones para contraer obligaciones y solicitar recursos.

Asimismo, la programación de caja institucional se realiza en forma trimestral por cada OEE, la cual debe ser formulada por cada UAF y debe elaborarse a partir del plan financiero anual. Dicha programación sirve como marco de referencia al MH, a través de la Dirección General del Tesoro Público, para conocer las prioridades institucionales y prever el monto de los recursos requeridos en el período respectivo.

➤ *Modificaciones del PGN*

Las *modificaciones* a la Ley del PGN que impliquen la ampliación de los gastos previstos, deberán asignar explícitamente los recursos con que se sufragará la ampliación. Los recursos provenientes de operaciones de crédito serán incorporados al PGN correspondiente al ejercicio en que la referida operación se hubiere concretado. A tal efecto, el PE remite al Congreso el proyecto de ampliación presupuestaria acompañando al pedido de aprobación del respectivo convenio de crédito.

La *modificación de las remuneraciones del personal*, esto es, la creación de nuevos cargos y la modificación de las remuneraciones previstas en el PGN, cualquiera sea su denominación, sólo podrá ser dispuestas por ley.

En el caso de que las modificaciones no impliquen ningún incremento en el monto global del PGN, esto es, las reprogramaciones presupuestarias, pueden darse a través de las *Transferencias de Créditos y cambio de fuente de financiamiento*. Durante el proceso de ejecución presupuestaria, las transferencias de créditos se realizarán: (a) por Decreto del PE, cuando se trate de transferencias de crédito dentro de un mismo OEE; y (b) por Resolución del MH, cuando se trate de transferencia dentro del mismo programa. Las transferencias no podrán afectar recursos de inversión para destinarlos a gastos corrientes.

El PE puede autorizar por Decreto el cambio de la fuente de financiamiento previsto en el PGN, cuando los recursos provenientes de ellas resultaren insuficientes para cubrir el gasto del rubro afectado.

*B) Relaciones entre el Ministerio de Defensa Nacional, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo*

En términos generales, los diversos pasos previstos durante el proceso de ejecución presupuestaria de la institución pueden resumirse en el Cuadro 4, según el cual el MDN debe elaborar y presentar al MH el Plan Financiero, conforme a los Planes de Adquisiciones, Anual Operativo e Inversiones, durante el mes de enero de cada año; extendiéndose el proceso de ejecución presupuestaria durante todo el ejercicio fiscal que va hasta el 31 de diciembre de cada año.

<b>Cuadro 4. Proceso Presupuestario – Etapa de Ejecución del Presupuesto del MDN</b>				
<b>Período</b>	<b>Fecha Límite</b>	<b>Observación</b>	<b>Actividad</b>	<b>Actores o Ejecutores</b>
Ene	Alrededor del 20/01	Constitución Nacional, Artículo 238; Ley Anual de Presupuesto	Reglamentación de la Ley de PGN por Decreto del Poder Ejecutivo y Resolución del MH, si lo autoriza la Ley.	MH
Ene	24/01	Ley N° 1535/99 – Art. 21; y Ley Anual de Presupuesto	Elaboración y presentación del Plan Financiero conforme a los Planes de Adquisiciones, Anual Operativo e Inversiones.	MDN
Ene	31/01	Ley N° 1535/99 - Art. 21; Decreto N° 8127/00 – Arts. 29 al 33; y Ley Anual de Presupuesto	Aprobación Plan Financiero (programación financiera estacionalizada, anual y mensualizada, sobre la base de las prioridades).	MH
Ene – Abr – Jul – Oct	Al Inicio de cada Trimestre	Decreto N° 8127/00 – Art. 51	Aprobación de Plan Trimestral de Caja (basado en el Plan Financiero).	MH
Ene - Dic	Al inicio de cada mes	Decreto N° 8127/2000 – Arts. 51 y 52	Aprobación de las Cuotas Mensuales de Gastos (sobre la base del Plan Trimestral de Caja).	MH
Ene - Dic	Diario	Ley N° 1535/99 – Art. 22; Decreto N° 8127/00; y Ley Anual de Presupuesto	Ejecución Presupuestaria.	MDN
Jun	30/06	Ley N° 1954/2002; Decreto Reglamentario Ley PGN	Límite para Solicitar Modificación Anexo del Personal y Ampliaciones Presupuestarias al MH que requieran de aprobación legislativa.	MDN
Jul	31/07	Ley N° 1954/2002	Límite para Solicitar Modificación Anexo del Personal y Ampliaciones Presupuestarias al HCN que requieran de aprobación legislativa.	PE – MH
Ago	01/08	Decreto Reglamentario Ley PGN	Solicitud de Transferencia de Créditos dentro de un mismo Organismo o Entidad (entre Programas), para el MH.	MDN
Nov	30/11	Decreto Reglamentario Ley PGN	Límite para Solicitar Transferencia de Créditos en el mismo Programa.	MDN
Dic	10/12	Conforme a las atribuciones de la Ley N° 1535/99	Disposición Legal de Cierre del Ejercicio Fiscal (Decreto o Resolución).	PE - MH
Dic	31/12	Ley N° 1535/99 – Art. 19	Cierre del Ejercicio Fiscal.	MDN

Fuente: Elaboración propia con base en las reglamentaciones vigentes y entrevistas a dependencias involucradas.

*C) Detección de dificultades durante la ejecución presupuestaria del Ministerio de Defensa*

Considerando lo precedentemente expuesto, se tiene que el Ministerio de Defensa se constituye en un órgano ejecutor, esto es, administrador de los recursos del presupuesto institucional, a partir del cual debe elaborar el plan financiero anual y la programación de caja institucional en forma trimestral, la cual debe contener las prioridades de la institución y debe servir como marco referencial al MH de manera a prever el monto de los recursos requeridos.

Si bien, cabe señalar que las transferencias de recursos al Ministerio de Defensa se encuentran sujetas, en última instancia, a las disponibilidades de recursos en la Tesorería General, conforme al cual el MH debe considerar la coyuntura en el período de tiempo respectivo y los requerimientos de las distintas instituciones, a partir de los cuales debe aplicar los criterios de priorización de recursos.

En este punto, resulta relevante señalar que, en la práctica, el MH no tiene márgenes de acción considerables en cuanto a redefiniciones drásticas respecto a los criterios de priorización de recursos, debido a la elevada rigidez de los gastos corrientes que absorben la mayor parte de los recursos públicos, los cuales han venido tornándose crecientes en el transcurso de los años. Esta situación, sumada a los niveles de recaudación de recursos fiscales, ha generado una serie de inconsistencias entre recursos asignados en el presupuesto de gastos de la Administración Central, y en particular en el presupuesto del Ministerio de Defensa, y los niveles de ejecución respecto a la meta presupuestaria.

En tal sentido, los eventos desfavorables derivados del entorno macroeconómico y de la estructura inercial del presupuesto público, entre otros factores, han derivado en la insuficiencia de recursos para el financiamiento de los programas de gastos de defensa. En efecto, el Ministerio de Defensa ha realizado un diagnóstico de las necesidades existentes en la institución para el cumplimiento adecuado de sus funciones, las cuales se encuentran contenidas en los respectivos programas presupuestarios de la institución, mencionándose las siguientes:

- Necesidad de mayores recursos para la implementación de políticas militares consecuentes con la política de defensa nacional, tales como la protección de los intereses fundamentales e intereses estratégicos de la nación; y como parte integrante de la defensa global mundial, su compromiso de contribuir a la estabilidad internacional.
- Necesidad de mejorar la coordinación en la ejecución de operaciones específicas, que involucran a componentes de las distintas fuerzas, así como aquellas de carácter interinstitucional.
- Necesidad de realizar el mantenimiento y reparación a las instalaciones edilicias, reparación del parque automotor y de los demás patrimonios bajo su custodia, de suma importancia para asegurar el apoyo al desarrollo nacional basado en la cooperación con organismos de defensa civil, otras instituciones; como así también, operaciones militares contra la lucha de delitos nacionales y transnacionales que ponen en peligro la soberanía de la nación.
- Necesidad de mejorar la coordinación en la ejecución de operaciones específicas, así como aquellas de carácter interinstitucional para lo cual se hace necesario entrenamiento del personal en actividad de riesgo, y la capacitación y perfeccionamiento de sus cuadros.
- La falta de adquisición de equipamiento tecnológico en materia de transporte terrestre, aéreo y fluvial, que contribuya a la modernización de las distintas fuerzas componentes de la institución.

Considerando las disponibilidades efectivas de recursos para la ejecución presupuestaria, no es factible en el corto, mayores niveles de recursos públicos para potenciar un mejor nivel de ejecución

de los gastos de capital del Ministerio de Defensa; razón por la cual el modo más factible para el mejoramiento de los programas de inversión, constituye la reingeniería del Ministerio de Defensa de manera a reducir, significativamente, los elevados niveles de gastos corrientes, de manera a reasignar los recursos hacia la inversión. Por tanto, en términos generales, la problemática en la ejecución institucional no debería atribuirse a dificultades en materia de transparencia y/o al incumplimiento del principio de la unidad presupuestaria, sino fundamentalmente a factores de carácter estructural referidos al contexto macro-fiscal y a la necesidad de una reingeniería del rol y estructura institucional.

En lo que hace al financiamiento de los gastos en defensa con recursos presupuestarios propios (extra-Tesoro Nacional), cabe señalar que la situación presupuestaria de la institución se encuentra caracterizada por una proporción mayoritaria de financiamiento del presupuesto con recursos de la Tesorería (FF 10), en niveles superiores al 90%, en promedio, en los últimos diez años. En cuanto al promedio de ejecución con dichos recursos, el mismo fue del 94,5% durante la última década; mientras que los promedios de ejecución con los recursos propios estuvieron en apenas el 3,3%, dando cuenta de la dependencia del gasto institucional de los ingresos de la Tesorería.

En lo referente a la utilización de los recursos propios por parte del Ministerio de Defensa, el MH no impone restricciones para obstruir sobre la disponibilidad de dichos fondos, pues su rol de órgano rector se focaliza hacia la administración de los recursos de la Tesorería (FF 10). En lo que respecta a la existencia de crisis operativa de las FF.AA., el procedimiento a seguir consiste en definir la alternativa más viable para solucionar la crisis de liquidez, ya sea a través de reprogramaciones al presupuesto, o bien mediante una ampliación presupuestaria; y una vez definida la alternativa, el MDN debe proceder a realizar la solicitud respectiva al MH.

Con relación a la existencia de ingresos extrapresupuestarios, esto es, ingresos no presupuestados para el ejercicio fiscal respectivo, debe considerarse que ningún ingreso de esta naturaleza puede ser ejecutado debido a que la ejecución presupuestaria debe basarse en el plan financiera anual derivado del presupuesto aprobado por el Congreso. En tal sentido, en el caso en que la entidad tuviera dichos ingresos durante el año, ya sea a través de una donación, préstamo, entre otros; el MDN debe proceder a solicitar una ampliación presupuestaria para la incorporación de dichos ingresos, la debiéndose aprobar por ley, y una vez realizada la aprobación, debe incorporarse al plan financiero para su posterior utilización. No obstante, en la práctica no han sido pocas las irregularidades denunciadas en cuanto a la existencia de gastos extrapresupuestarios que no han pasado las instancias reglamentarias correspondientes.

### **2.2.2. El control y evaluación del presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional**

#### *A) Los pasos del control y evaluación*

El PE es el encargado de establecer las políticas y normas técnicas de operación y de medición necesarias para la evaluación y control de resultados de la ejecución presupuestaria de alcance nacional e institucional. Conforme a las reglamentaciones vigentes en la materia, se establecen las siguientes pautas en materia de control y evaluación de la gestión presupuestaria pública

La evaluación de resultados y su control sirven de base al MH y a los OEE, para el establecimiento de medidas correctivas que contribuyan oportunamente al cumplimiento de los planes y programas de gobierno y a los institucionales.



La evaluación presupuestaria consiste en medir los resultados obtenidos de cada uno de los programas, verificar los objetivos previstos inicialmente con los logros y alcances de las metas, emitir juicio acerca del desarrollo de los mismos y recomendar las medidas correctivas.

El control financiero consiste en el análisis del flujo de fondos, conforme a lo establecido en las cuotas mensuales de ingresos y gastos del Plan Financiero y la ejecución real de los presupuestos institucionales.

La evaluación se realiza en base a los informes de resultados cualitativos y cuantitativos que son suministrados con la periodicidad que determine la reglamentación respectiva.

➤ *Cierre y liquidación presupuestaria*

El cierre de las cuentas de ingresos y gastos para la liquidación presupuestaria se efectuará el 31 de diciembre de cada año, a cuyo efecto se aplican las siguientes normas:

- a) dentro de los primeros quince (15) días posteriores al cierre del ejercicio, todos los OEE o cualquier otra que reciban fondos del Tesoro presentarán al MH un detalle de los ingresos y los pagos realizados, así como el detalle de las liquidaciones de recursos presupuestarios pendientes de cobro y de las obligaciones contabilizadas y no pagadas a la terminación del ejercicio fiscal en liquidación;
- b) con posterioridad al 31 de diciembre no podrán contraerse obligaciones con cargo al ejercicio cerrado en esa fecha. Las asignaciones presupuestarias no afectadas se extinguirán sin excepción;
- c) las obligaciones exigibles, no pagadas por los OEE al 31 de diciembre, constituyen la deuda flotante que se cancelará, a más tardar el último día del mes de febrero; y
- d) los saldos en cuentas generales y administrativas de los OEE, una vez deducidas las sumas que se destinarán al pago de la deuda flotante, se convierten en ingresos del siguiente ejercicio fiscal, en la misma cuenta de origen y en libre disponibilidad.

Luego del cierre del ejercicio se elabora el estado de resultados de la ejecución presupuestaria detallando los ingresos, los gastos y su financiamiento.

➤ *Evaluación y seguimiento de programas de ejecución*

Los OEE que hayan obtenido recursos del crédito público, son responsables de las funciones de evaluación, seguimiento y control cualitativo y cuantitativo de los programas de ejecución, a través de las respectivas Unidades de Administración y Finanzas y de las Unidades Ejecutoras de Proyectos.

➤ *Informes de resultados institucionales*

Los OEE deben informar bimestralmente al PE, por intermedio del MH, de los resultados cualitativos y cuantitativos de los programas en ejecución, especificando las actividades desarrolladas y el monto de los recursos aplicados.

➤ *Informe consolidado de resultados de la ejecución de programas*

El MH debe someter a la consideración del PE un informe bimestral sobre la ejecución de los programas financiados con recursos del Crédito Público, pudiendo formular recomendaciones en su caso.

➤ *El sistema de control*

El sistema de control de la Administración Financiera del Estado es externo e interno, y se encuentra a cargo de la Contraloría General de la República (CGR), de la Auditoría General del PE y de las Auditorías Internas Institucionales.

El Control Interno: Se encuentra conformado por los instrumentos, mecanismos y técnicas de control, que serán establecidos en la reglamentación pertinente. El control interno comprende el control previo a cargo de los responsables de la Administración y control posterior a cargo de la Auditoría Interna Institucional y de la Auditoría General del PE.

La Auditoría Interna Institucional constituye el órgano especializado de control que se establece en cada OEE para ejercer un control deliberado de los actos administrativos del organismo respectivo, de conformidad con las normas de auditoría generalmente aceptadas. Depende de la autoridad principal del organismo o entidad. Su tarea principal consistirá en ejercer el control sobre las operaciones en ejecución; verificando las obligaciones y el pago de las mismas con el correspondiente cumplimiento de la entrega a satisfacción de bienes, obras, trabajos y servicios, en las condiciones, tiempo y calidad contratados.

La Auditoría General del PE depende de la Presidencia de la República, y realiza auditorías de los OEE dependientes de dicho poder del Estado, teniendo, además, a su cargo reglamentar y supervisar el funcionamiento de las Auditorías Internas Institucionales. El control es deliberado, a posteriori, de conformidad con la reglamentación pertinente y las normas de auditoría generalmente aceptadas.

El Control Externo: Es realizado mediante las acciones que para tal efecto se ejerzan con posterioridad a la ejecución de las operaciones de las entidades y organismos del Estado y estará a cargo de la CGR.

Con relación a las Auditorías Externas Independientes, sin perjuicio de lo establecido en el Artículo anterior de la presente ley, y con la correspondiente autorización del PE, los OEE pueden contratar auditorías externas independientes, en cumplimiento de las disposiciones establecidas en sus respectivas cartas orgánicas y en cláusulas contractuales de convenios internacionales.

#### ➤ *El Examen de Cuentas*

La CGR tiene a su cargo el estudio de la rendición y el examen de cuentas de los OEEE sujetos a la presente ley, a los efectos del control de la ejecución del presupuesto, la administración de los fondos y el movimiento de los bienes y se basará, principalmente, en la verificación y evaluación de los documentos que respaldan las operaciones contables que dan como resultado los estados de situación financiera, presupuestaria y patrimonial, sin perjuicio de otras informaciones que se podrán solicitar para la comprobación de las operaciones realizadas.

Los OEE deben tener a disposición de los órganos del control interno y externo correspondientes, la contabilidad al día y la documentación sustentatoria de las cuentas correspondientes a las operaciones efectuadas y registradas.

#### ➤ *El Informe anual*

La legislación vigente establece la exigencia de presentación de informes, por lo cual, durante el transcurso del ejercicio fiscal los OEE deben presentar al MH, dentro de los quince (15) primeros días de cada mes, la información presupuestaria, financiera y patrimonial correspondiente al mes

inmediato anterior, para los fines de análisis y consolidación de estados e informes financieros, conforme a las modalidades que para el efecto establezca la reglamentación.

Asimismo, el MH puede requerir cualquier otro estado o información adicional que sea necesaria para dar debido cumplimiento a las exigencias de la normativa vigente sobre preparación y presentación de informes.

El incumplimiento por parte de los OEE, de dichas obligaciones determinará la aplicación, al funcionario responsable, de las sanciones legales correspondientes.

➤ *Informe al Poder Ejecutivo y Congreso Nacional*

El MH pondrá a disposición del PE y el Congreso Nacional a más tardar el 31 de marzo, un informe que contendrá el conjunto de Estados Contables que presentará la posición financiera, económica, presupuestaria y patrimonial consolidada de los OEEE, referente a cada ejercicio fiscal cerrado y liquidado, con el estado comparativo de lo presupuestado y lo ejecutado.

Antes de que culmine el mes de abril de cada año, el Presidente de la República, basándose en el informe presentado de conformidad a lo previsto en el artículo anterior, remitirá a la CGR un informe anual referente a la liquidación del presupuesto del año anterior.

Dentro de los cuatro (4) meses posteriores a la fecha de presentación del informe anual del PE, la CGR debe poner a consideración del Congreso Nacional, un informe y dictamen sobre el mismo, de conformidad con las normas de auditoría generalmente aceptadas.

➤ *Tratamiento por el Congreso Nacional*

A los efectos de lo expuesto anteriormente, y a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el Artículo 282 de la Constitución Nacional, las Cámaras de Senadores y de Diputados conformarán una Comisión Bicameral integrada por cinco Senadores y ocho Diputados. La Comisión Bicameral así constituida tendrá un plazo máximo e improrrogable de treinta días para expedirse sobre el informe presentado por el Presidente de la República conforme a la presente ley. Cada Cámara del Congreso tendrá un plazo de treinta días (30) para aprobar o rechazar el informe del Presidente de la República, a cuyo efecto puede solicitar todos los informes adicionales que requiera, tanto a los OEE como a la CGR. Si las Cámaras disintieran, se estará a lo dispuesto por el Artículo 206 de la Constitución, pero los plazos serán de quince (15) días por Cámara.

Teniendo en cuenta los diversos procedimientos expuestos con base en las reglamentaciones vigentes, se presenta, seguidamente, el Cuadro 5 conteniendo una síntesis de los mismos.

<b>Cuadro 5. Proceso Presupuestario – Etapa de Control y Evaluación del Presupuesto del MDN</b>				
<b>Período</b>	<b>Fecha Límite</b>	<b>Observación</b>	<b>Actividad</b>	<b>Actores o Ejecutores</b>
Feb – Ene	Mensual (a más tardar el 10 de cada mes)	Ley N° 1535/99 – Art. 66; y Decreto N° 8127/00 – Art. 93	Presentación de Informes Financieros Institucionales	MDN
Ene	Anual	Ley N° 1535/99 - Art. 27 y 52; Decreto N° 8127/00 - Art. 38; y Ley Anual de Presupuesto	Presentación de los Objetivos, Metas, Resultados e Indicadores, al MH	MDN
Mar	Al cierre de cada Bimestral	Ley N° 1535/99 – Art. 27 y 52; Decreto N° 8127/00 – Art. 38; y Ley Anual de Presupuesto	Informe de resultados Cuantitativos y Cualitativos, de los Objetivos, Metas, Resultados e	MDN

			Indicadores, al MH	
Jun – Dic	Semestral	Decreto N° 8127/00 – Art. 38	Logros de los Objetivos y Metas al MH	MDN
Dic	10/12	Conforme a las atribuciones de la Ley N° 1535/99	Disposición Legal de Cierre del Ejercicio Fiscal (Decreto o Resolución)	PE - MH
Dic	31/12	Ley N° 1535/99 - Art. 19	Cierre del Ejercicio Fiscal	MDN
Feb	Anual (A más tardar el 10 de febrero de cada año)	Ley N° 1535/99 – Art. 66; y Decreto N° 8127/00 – Art. 93	Presentación de Informe Anuales (de Cierre)	MDN
Mar	31/03	Ley N° 1535/99 - Art. 67	Presentación Informe Financiero al PE y HCN	PE - MH
Abr	Antes de que culmine el mes de abril	Constitución Nacional – Art. 282; y Ley N° 1535/99 – Art. 68	Presentación Informe Financiero a la CGR	PE - MH
Ago	Después de 4 meses	Constitución Nacional – Art. 282; y Ley N° 1535/99 – Art. 69	Dictamen sobre Informe de Financiero al HCN	CGR
Ago	A finales de agosto de cada año	Constitución Nac. – Art. 282; y Ley N° 1535/99 – Art. 70	Recepción del dictamen de la CGR sobre el Informe Financiero y conformación de la Comisión Bicameral para estudio pertinente	HCN
Sep	A inicio mes de septiembre, dentro de 30 días	Constitución Nacional - Arts. 202 y 282; y Ley N° 1535/99 - Art.70	Estudio y dictamen de la Comisión Bicameral	HCN
Oct	Dentro de 30 días	Constitución Nacional – Arts. 202 y 282; y Ley N° 1535/99 – Art. 70	Estudio, aprobación o rechazo	HCD
Nov	Dentro de 30 días	Constitución Nacional – Arts. 202 y 282; y Ley N° 1535/99 – Art. 70	Estudio, aprobación o rechazo (si ratifica lo aprobado por la HCD queda aprobada, caso contrario se procede de acuerdo a lo establecido en el Artículo 206 de la Constitución Nacional)	HCS
Dic		Constitución Nacional – Arts. 202 y 282; y Ley N° 1535/99 – Art. 70	Aprobación o Rechazo del Informe Financiero	HCN

Fuente: Elaboración propia con base en las reglamentaciones vigentes y entrevistas a dependencias involucradas.

### *B) Dificultades en materia de control y evaluación del presupuesto*

En términos generales, en el ámbito de la práctica, existen diversas percepciones confusas y desfavorables en cuanto a la efectividad de los diferentes órganos de control y evaluación del gasto público, como resultado de las deficiencias existentes en el desempeño de la fiscalización; poniendo en tela de juicio una multiplicidad de aspectos referidos, entre otros puntos, a los siguientes:

- La escasa implementación de las recomendaciones de los órganos de control, así como deficiencias en cuanto a la verificación del cumplimiento de las metas de los programas gubernamentales. En particular, en el ámbito de la política de defensa, la percepción se orienta a expresar que los recursos presupuestados para las FF.AA. parecen no ser adecuadamente fiscalizados. Esto da lugar a cuestionamientos en cuanto al grado de efectividad de las recomendaciones en cuanto a su contribución al combate de la corrupción.

- Deficiencias en el rol de los organismos contralores de los recursos públicos, tales como la Contraloría General de la República (CGR) y los órganos de control interno de las instituciones públicas, generando una percepción desfavorable sobre la fiscalización eficaz del gasto público;
- Ineficiencias en la efectividad del sistema de rendición de cuentas; en particular, en los puntos relativos a la ausencia de un marco de indicadores de resultados adecuados para la evaluación del impacto de los programas presupuestarios institucionales; además de la escasez de informaciones sobre los niveles de cumplimiento de las metas presupuestarias. En consecuencia, no existe suficiente confiabilidad acerca de la utilidad de los indicadores informados periódicamente para la evaluación del impacto de los programas. Esto se deriva, fundamentalmente, de la rendición de cuentas documental, limitada al sólo cumplimiento de las normativas presupuestarias;
- Ineficiencias de la fiscalización presupuestaria ejercida por el Congreso; en particular, en lo que respecta a la política presupuestaria de defensa, el control presupuestario es una de las tareas más concretas que el Parlamento puede realizar para fiscalizar el gasto de las fuerzas armadas.
- Percepción desfavorable acerca de la permanencia de prácticas en el Gobierno referidas a su injerencia en las decisiones de los órganos de control interno;
- Calidad insuficiente de informaciones y reportes publicados, en tiempo oportuno, por el Poder Ejecutivo para la evaluación de los avances de cumplimiento de las metas presupuestarias;
- Percepción desfavorable acerca del grado de independencia de las instituciones encargadas de las estadísticas públicas, del Poder Ejecutivo; lo que se deriva en cuestionamientos en cuanto a la veracidad de los datos publicados;
- Interrogantes acerca de los niveles de desagregación de las informaciones de gasto público publicadas, de manera a permitir un análisis exhaustivo de la ejecución presupuestaria en forma integral;

En este contexto, las prácticas en el manejo del control y evaluación del presupuesto son objeto de múltiples objeciones en diversos ámbitos de la sociedad civil, así como en las opiniones de expertos en el tema, debido a la percepción desfavorable en cuanto a la transparencia y fiscalización de los recursos públicos, a la escasa participación ciudadana en la elaboración del presupuesto, a la calidad en la asignación de los recursos públicos, a la capacidad de los órganos fiscalizadores, como así también, a la efectividad de la rendición de cuentas del PE y a la calidad de informaciones sobre las metas presupuestarias.

En tal sentido, son diversos los estudios que hacen referencia a dicha percepción desfavorable hacia el desempeño de la fiscalización del presupuesto público, entre los que pueden citarse los trabajos del CISNI, mencionados en el PNI (2006), en los cuales se hace mención a la “...*agenda pendiente que tiene el Paraguay en materia de control de la corrupción, con las consecuencias que ello acarrea a la gobernabilidad del país*”.

Adicionalmente, en el PNI (2006) se hace referencia a un estudio sobre Cultura política y prácticas de gobernabilidad democrática 2004 y 2005, cuyas conclusiones ubican “...*la corrupción en la lista de principales problemas del país, también reporta que casi un 80% de la población encuestada consideraba que los políticos no hacían nada por mejorar la situación nacional. Este dato es consistente con el derivado del estudio realizado por el CISNI en donde los partidos políticos son ubicados en el primer lugar entre las instituciones consideradas más corruptas en el país por casi*

*un 80% de los encuestados*". Asimismo, el documento del PNI menciona *"...la medición de los indicadores de gobernabilidad que realiza periódicamente el Instituto del Banco Mundial, basado en el 2004 en nueve fuentes; la cual ubica al Paraguay en uno de los percentiles más bajos de América Latina con respecto al control de la corrupción (percentil 12,8)"*.

Por su parte, la organización Transparencia Internacional<sup>61</sup>, en su estudio publicado sobre Percepción de Corrupción 2002, concluye que el Paraguay ha ocupado, en dicho período, el primer lugar en el ranking de países más corruptos de Latinoamérica; habiendo ocupado el tercer lugar a nivel mundial.

En este contexto, en lo que se refiere a las políticas de defensa, se observa una constancia en cuanto a denuncias de diversa naturaleza, sobre irregularidades en la gestión institucional de las FF.AA., las cuales han sido difundidas por los diferentes medios de comunicación. Dichas irregularidades denunciadas van desde fraudes de corrupción institucional con los recursos públicos hasta hechos de transgresión a los derechos humanos, entre otros. Específicamente, se han denunciado la existencia de fraudes en materia de adquisiciones de bienes y servicios, tales como armas, robos de alimentos, entre otros, en algunos estamentos de la institución; las cuales han generado debates en la sociedad en general, acerca de la actuación de la institución. En tal sentido, un hecho que ha generado gran connotación en el año 2004<sup>62</sup>, fue el caso referido a la condena del entonces Gral. Paulino González, en su carácter de administrador, por hechos de fraude por adquisiciones irregulares en la institución.

Finalmente, cabe señalar que las políticas de control presupuestario no deben limitarse al ámbito público, sino más bien extenderse a la sociedad civil y al sector privado en la medida en que puedan generarse canales adecuados de opinión, tales como sistemas de denuncias, sistemas de información pública, mecanismos de participación ciudadana, inexistentes actualmente. En términos generales, existen vacíos en cuanto a la formulación y aprobación de reglamentaciones que impulsen una participación más activa de la sociedad civil en cuanto a su rol de contralor natural de las acciones gubernamentales, de manera a potenciar su fiscalización en lo que hace a su contribución en la detección y prevención de hechos de corrupción, entre otros aspectos del desenvolvimiento de la gestión pública.

Considerando los diversos aspectos expuestos anteriormente, podría señalarse que el gasto público se encuentra caracterizada por una diversidad de factores que van desde la elevada concentración en la toma de decisiones, las acciones insuficientes en materia de transparencia, rigurosidad técnica y control y evaluación de las etapas presupuestarias. En este sentido, la incursión de la sociedad civil objetiva en sí misma, en el escenario presupuestario público, puede constituirse en un actor relevante para contribuir al mejoramiento de la transparencia a través de lograr una mayor participación y sensibilización ciudadana en las acciones gubernamentales y parlamentarias, en calidad de contralor natural y decisivo.

En tal sentido, la sociedad civil debe asumir objetivamente conciencia de que las autoridades gubernamentales se encuentran comprometidas, tanto legal como por ética, de dar a conocer a la sociedad, las acciones emprendidas en materia de presupuesto, específicamente del destino de los recursos públicos. Razón por la cual la sociedad civil organizada debe establecer estructuras y mecanismos que le permitan constituirse en canal de intermediación y comunicación entre los

---

<sup>61</sup> Para más detalles, véase el portal [www.transparenciainternacional.org](http://www.transparenciainternacional.org).

<sup>62</sup> Al General Pablino González se lo por los casos de irregularidades de desvío de fondos por valor de 14 mil millones de Guaraníes en la Intendencia del Ejército, soldados fantasmas y proveedores fantasmas entre otros. En un fallo discutido un juez decidió que su caso debía dirimirse en el fuero militar ([www.vivaparaguay.com](http://www.vivaparaguay.com))

ciudadanos y las autoridades públicas. En efecto, puede constituirse en medio objetivo, a través del cual captar y transmitir las percepciones y expectativas de los diversos grupos sociales beneficiarios de los programas de gasto público.

Asimismo, surge la necesidad de generar e implementar mecanismos para la presentación de denuncias de la ciudadanía a fin de contribuir a las instituciones de control y fiscalización, además de intensificarse las tareas de difusión de informaciones sobre el accionar de las instituciones públicas.

De igual forma, la sociedad civil organizada debe asumir un rol de educador de la ciudadanía en general, logrando el consenso y participación de los demás grupos sociales organizados. Sin embargo algunas ONGs del sector deben dejar de lado la posición antimilitarista que hoy en día tienen.

Debe incentivarse una incursión más efectiva de la sociedad civil en las instituciones públicas durante el proceso presupuestario, a modo de contribuir a una mayor transparencia de las políticas públicas. Esto podría darse a través de un mayor acompañamiento organizado en los diversos estamentos públicos.

En términos generales, se observa la necesidad de generar un círculo virtuoso entre una mayor transparencia que permita un nuevo espacio a la sociedad civil organizada, y una mayor incursión de la misma en las acciones públicas, de manera a inducir a un mejoramiento en la transparencia. En tal sentido, se pone de manifiesto que la sociedad civil organizada debe tomar iniciativas concretas y decididas para orientar e inducir un debate creciente entre todos actores nacionales en las acciones político-económicas y sociales.

## **CAPÍTULO 3**

### **1. Conclusiones**

#### **Exigencia de transparencia en el sector público**

- Existe libertad de expresión, es decir tanto la sociedad civil organizada como la prensa no tienen obstáculos para denunciar y publicar casos de corrupción o prebendarismo, en algunos casos con su cuota de sensacionalismo.
- Las organizaciones de la sociedad civil se movilizan también exigiendo transparencia, pero entre ellas se infiltran fácilmente los intereses particulares e ideológicos como por ejemplo los objetores de conciencia que conducen una irresponsable y falaz campaña de “desarme del presupuesto” que induce a un análisis ligero del presupuesto militar, crea la percepción de que todo el monto asignado va a parar a los cuarteles y en consecuencia, frecuentemente se publica que cada soldado le cuesta al contribuyente una suma desproporcionadamente alta, al dividir el monto total por la cantidad de conscriptos existentes.

#### **Resistencia cultural a la transparencia en el sector defensa**

- La causa fundamental de la cultura de resistencia a la transparencia, se debe a que no existe una cultura participativa en la elaboración del presupuesto. La tarea de elaboración del presupuesto es realizada por ciertas reparticiones contables castrenses, que son competentes en el manejo las disposiciones técnico – legales de confección presupuestaria, pero carecen de una visión estratégica, y toman esta tarea como una atribución exclusiva, considerando como intrusos a las otras dependencias usuarias de la programación.

#### **Falta de planeación adecuada en defensa**

- El Ministerio de Defensa Nacional debe aumentar su capacidad de decisión y ejecución, para poder formular un planeamiento estratégico acorde con los lineamientos de la directiva de defensa nacional y que sea coherente con una programación presupuestaria, estable a largo plazo que identifique los recursos requeridos para llevarla a cabo e incluya criterios de eficiencia y eficacia en la utilización de los mismos.
- Debe establecerse un sistema integrado donde la programación presupuestaria, el ordenamiento en la ejecución y seguimiento del gasto y el control y la evaluación posterior sean facetas de un circuito que se cierre con naturalidad y no haya zonas grises.

#### **Inefectividad de la estructura del control interno**

- Debe haber clara enunciación de los propósitos o metas esperados, para facilitar la evaluación.
- Existe la dificultad de medir los resultados de los programas de defensa., además la evaluación franca y sincera de los resultados puede dejar al descubierto fallos importantes y los responsables que no estarán muy dispuestos para recibir las críticas, adoptando una actitud defensiva.



- El problema de la corrupción y el prebendarismo incide también en la transparencia de la información, los funcionarios que son nombrados a ocupar altos cargos de responsabilidad no todas las veces los más idóneos y no se los somete a mucho control por parte de sus supervisores, aun cuando los resultados de su administración sean inaceptables.

### **Débil actuación del Poder Legislativo**

- En el Paraguay la oposición política, que domino el parlamento en casi todo el proceso de transición a la democracia, siempre mantuvo sus prejuicios en torno a los militares por lo que no intervino decisivamente en el proceso de toma de decisiones del gobierno, ni logro captar los nuevos liderazgos que se desarrollaban al interior de las fuerzas armadas limitándose a reaccionar ante hechos consumados.
- Se tiene que superar la asignación prebendaria de los recursos sin respaldo orgánico de la recaudación fiscal estimada para un año fiscal. Se deben implementar los presupuestos plurianuales y comprometerse a respetar las partidas presupuestarias destinadas a la defensa. Aumentar su capacidad técnica de control por medio de una oficina de estadísticas que permita realizar una evaluación completa de los resultados de la ejecución presupuestaria y derivar lecciones para el futuro.

### **Bajo nivel de atención al tema de defensa**

- El gasto militar es el más resistido, dada la creencia generalizada, de que en su mayor parte es improductivo, y de que los recursos que consume podrían utilizarse para ampliar otros programas económicos y sociales. La SCO debe tomar conciencia de que la mejora del grado de bienestar de los individuos, la mayoría de los cuales comparten ciertos ideales, como libertad, justicia e igualdad de oportunidades, y que la seguridad y la defensa son también un bien porque otorgan bienestar a las personas, quienes sienten tranquilidad y perciben la seguridad en su rutina diaria, generando la estabilidad que aumenta la probabilidad de predecir con acierto el futuro.

## **2. Recomendaciones**

### **Hacer que la transparencia sea deber efectivo del administrador público**

- Es necesario fomentar el cambio de mentalidad en la administración pública, particularmente en el sector defensa. Este cambio sólo se podrá llevar a cabo si se dan ciertas condiciones, como contar con un personal motivado, de alta calificación técnica, con un plan de carrera y salarios adecuados, de lo contrario seguirán siendo manipulados por intereses extraños a la administración pública.
- Revisión urgente de las disposiciones legales vigentes en la materia, partiendo por la Ley N° 1535/99, de tal manera que las mismas se ajusten a las necesidades reales de la administración pública y se constituyan en normativas claramente especificadas que conlleven el cumplimiento efectivo de todas las instituciones públicas involucradas.
- Medición de indicadores básicos de resultados en forma anual como requisito indispensable. El mismo debe estar establecido por la normativa legal (Inclusión en la Ley N° 1535/99).

- Publicaciones de indicadores básicos. Esto implica la publicación de los resultados a través de los medios oficiales y distribución a la prensa con el objeto de difundir a conocimiento de la sociedad el desempeño anual de las diversas instituciones públicas en cuanto a bienes y servicios (enfaticando resultados en educación y salud). Esta difusión debe realizarse además utilizando las tecnologías actualmente disponibles como las páginas web de las instituciones públicas. La publicación debe tener carácter de exigencia, para lo cual debe establecerse por la normativa legal (Inclusión en la Ley N° 1535/99).
- La implementación de la cuantificación y publicación anual de indicadores de resultados requiere a continuación la aplicación de incentivos a las unidades de administración que demuestren eficiencia en la gestión, como una forma de lograr que las instituciones contribuyan con su buena gestión a una mayor eficiencia y transparencia de la administración pública. Esto debe plasmarse a través de un Premio a la Calidad de los servicios proveídos a la sociedad.
- En términos específicos, se podrían potenciar y precisar algunos mecanismos para el estudio del proceso presupuestario en todas sus instancias, tales como el análisis del gasto por programa; análisis desagregado de los impuestos; y evaluación del impacto presupuestario por sectores de las poblaciones objetivas. En términos generales, el deterioro progresivo de las cuentas fiscales ha puesto de manifiesto que el desenvolvimiento de la política fiscal ha carecido de un direccionamiento definido y estratégico en el desempeño de sus objetivos en los últimos veinte años, debido a lo cual puede explicarse que los resultados fiscales han estado sujetos a las fluctuaciones de la coyuntura económica tanto nacional como internacional, caracterizados por una creciente inestabilidad.
- Establecimiento de las asignaciones de recursos a través de criterios, según corresponda, basados en la oferta y la demanda, la departamentalización o identificación territorial efectiva del gasto.
- Establecimiento de un sistema de gestión pública orientada hacia el desempeño y los resultados y creación e implementación de sistemas de evaluación de los mismos. El requerimiento fundamental para esto es contar con claridad de objetivos y metas, amplio grado de autoridad y libertad para cumplir con las funciones establecidas, así como objetivos y mecanismos adecuados de rendición de cuentas.
- Debe establecerse un sistema integrado donde la programación presupuestaria, el ordenamiento en la ejecución y seguimiento del gasto y el control y la evaluación posterior sean facetas de un circuito que se cierre con naturalidad y no haya zonas grises.
- Debe constituirse una comisión interinstitucional de presupuesto para que se haga la programación en forma multilateral con el Ministerio de Hacienda para poder proponer alternativas a sus directivas, cuando éstas son muy rígidas

### **Sobrepasar resistencias culturales a la transparencia en el sector defensa**

- Dentro de una institución jerárquica, la tarea de democratizar la elaboración del presupuesto nunca estará exenta de conflictos. Lo que debe inculcarse en todo momento es una visión estratégica a largo plazo en todos los niveles, incluso se pueden realizar en las escuelas e institutos militares ejercicios de simulación de elaboración presupuestaria participativa.

- Se debe generar una convicción que impulse el cambio, que no se detenga frente al logro de resultados, sino para que genere nuevas reformas en una especie de movimiento sin fin.
- El Poder Ejecutivo debe diseñar políticas públicas a largo plazo, si es posible consensuadas con todos los estamentos de la sociedad, entre las cuales se encuentra la Política de Defensa Nacional, que deben ser políticas de Estado e implementarse, en el caso de la defensa, por medio de una Directiva de Defensa Nacional.

### **Reforzar la posición institucional del Ministerio de Defensa**

- El Ministerio de Defensa Nacional tiene atribuciones exclusivas en materia administrativa para realizar un efectivo control civil sobre las fuerzas armadas, sólo que no las asume, por falta de una reglamentación clara al respecto y también por la carencia de personal técnico para llevarla a cabo.
- Implementación de reformas estructurales en las FFAA y el Ministerio de Defensa, análisis detallado de las funciones realizadas por la administración de defensa, de tal manera a evitar la duplicación de esfuerzos y de recursos, considerando que esto permitirá un ahorro importante de recursos públicos.
- El Ministerio de Defensa Nacional debe aumentar su capacidad de decisión y ejecución, para poder formular un planeamiento estratégico acorde con los lineamientos de la directiva de defensa nacional y que sea coherente con una programación presupuestaria, estable a largo plazo que identifique los recursos requeridos para llevarla a cabo e incluya criterios de eficiencia y eficacia en la utilización de los mismos.

### **Reforzar el papel del Parlamento**

- Generar mecanismos más efectivos de control y evaluación del desempeño de los programas del gasto público en Defensa, de manera a abarcar en forma más efectiva las múltiples complejidades incorporadas en el lapso del tiempo en la estructura presupuestaria.
- Necesidad de mejoramiento de la coordinación de los diversos ámbitos del Parlamento (Comisiones de Defensa y Comisión Bicameral de Presupuesto) durante el proceso de estudio del proyecto de presupuesto, potenciando las audiencias públicas, reuniones periódicas programadas, la comunicación continua con el Ministerio de Defensa Nacional, así como el acceso a informaciones de diversas fuentes, ya sean independientes como de las instituciones públicas.
- Impulsar instancias más efectivas, especializadas y coordinadas con el Ejecutivo, para la transferencia de informaciones aclaratorias claras y sin complejidades innecesarias, entendiéndose la necesidad de contar con datos concisos y breves para generar un eficiente debate presupuestario.
- Además de buscar mecanismos a través de los cuales puedan sistematizarse las tareas específicas en todas las etapas presupuestarias, dotándose de estructuras u oficinas especializadas en los diversos aspectos presupuestarios (por ejemplo una Oficina de Evaluación del Gasto en Defensa), con un plantel técnico capacitado y los instrumentales adecuados.

- Las oficinas especializadas deben asegurar la estabilidad del personal técnico que representa la memoria institucional, a fin de evitar fugas de conocimientos de los temas presupuestarios y del historial en dicho ámbito.
- Los análisis deben realizarse con un enfoque de reorientación y asignación más eficiente del presupuesto, dadas las características de la estructura presupuestaria actual de la Defensa, a efecto de lograr un mayor control sobre el destino de los recursos orientado a programas de gasto con mayor impacto sobre los resultados esperados.
- La reestructuración del Parlamento en cuanto a las necesidades de información para el estudio y evaluación del presupuesto, estaría dado por: datos desagregados sobre las diferentes partidas presupuestarias, detallando los objetivos y metas específicas de todos los programas gubernamentales; los criterios para estimar los ingresos y, de manera periódica, información acerca del flujo de ingresos y su variación respecto a las estimaciones originales; homogeneización de la estructura programática para facilitar la comparación entre años.
- Se debe superar la asignación prebendaria de los recursos sin respaldo orgánico de la recaudación fiscal estimada para un año fiscal.
- Debe implementar los presupuestos plurianuales y comprometerse a respetar las partidas presupuestarias destinadas a la defensa. Aumentar su capacidad técnica de control por medio de una oficina de estadísticas que permita realizar una evaluación completa de los resultados de la ejecución presupuestaria y derivar lecciones para el futuro.

### **Incentivar el debate público sobre el presupuesto de defensa**

- Fomentar la participación de la sociedad civil en la rendición de cuentas de la gestión presupuestaria.
- Se debe generar un proceso de discusión con la participación de las instituciones de la sociedad civil organizada, que permita entender al público cual es la lógica para la asignación de los recursos en función de las necesidades que determinen en el marco de una política adecuadamente elaborada y evaluada.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR J, “Teoría Económica, Programación y Presupuestación de Servicios Públicos”, Curso de Finanzas Públicas, Universidad de Costa Rica, Escuela de Economía, junio 2005.

AYALA QUEIROLO, Víctor, *Historia de la Cultura en el Paraguay*, Zamphiropos. Ed, Asunción.

BEJARANO, Cnel Ramón Cesar, *Antecedentes de la guerra con Bolivia*, Editorial Toledo, Asunción, 1959.

BOCCIA ROMANACH, Alfredo, *Brasil y Paraguay: Crónica de sus conflictos*, El Lector, Asunción, 2000.

BRITEZ Y, “El Gasto de la Defensa en el Paraguay”, *Cuadernos de Análisis*, CEPPO, 2006.

BRUNIARD, Enrique D, “Paraguay (Ensayo de interpretación geográfica). Resistencia”, Instituto de Investigaciones Geohistóricas – *Cuadernos de Geohistoria Regional* N° 37, 1993.

CARDOZO, Efraim, *Paraguay Independiente*, Carlos Schauman, Asunción, 1988.

CHAVES, Julio Cesar, *El Supremo Dictador: biografía de José Gaspar de Francia*, Editorial Ayacucho, Buenos Aires, 1946.

-----, *Historia de las Relaciones entre Buenos Aires y el Paraguay: 1810 – 1813*, Nizza, Buenos Aires, 1959.

COVA, J. A, *Solano López y la Epopeya del Paraguay*, Editorial Venezuela, Buenos Aires, 1948.

DIONISI M.G, *Il Paraguay. La Storia, Il Territorio, La Gente*, Antologia di racconti, Antonio Pellicani Editore, Roma. 2001.

DOVIATO F, *Les Guerres Du Paraguay au XIX et XX eme*, Siecles, CoLivris Ed, Paris, 2007.

FACETTI, J. Francisco, “Soybean war in Paraguay: the clash between soybean producers and peasants”, 2004.

-----, “Adaptación de las Fuerzas Armadas a una nueva Misión: Mantener la Seguridad Ambiental”, *Conference REDES 2002*, Research and Education in Defense and Security Studies, Center for Hemispheric Defense Studies, August 7-10, 2002, Brasilia, Brasil. En internet: <http://www.ndu.edu/chds/redes2002/Documents/Papers/Environment/FacettiFP.rtf>

-----, “El proceso de elaboración de la política de defensa en Paraguay”, en *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, Edición 2007*. RESDAL/SER en el 2000, Buenos Aires, 2007.

FERNANDEZ, Cnel. Carlos José, *La Guerra del Chaco*, Lumen, Buenos Aires, 1955 (t1), 1962 (3t).

FILÁRTIGA LACROIX C, “Política Exterior de la República del Paraguay”, Trabajo de Investigación Individual del Curso de Maestría en Planificación Estratégica Nacional, Instituto de Altos Estudios Estratégicos, Promoción XXXVIII, Asunción Paraguay, 2006.

INTERNATIONAL BUDGET PROJECT, *Índice de Transparencia Presupuestaria en cinco países Latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú*, 2001.

LIVIERES L y BAREIRO S, *La problemática de la defensa y el rol del Ministerio de Defensa Nacional en el Paraguay. La racionalidad subyacente: apariencia y realidad*, Institut Für Iberoamerika-Kunde Hamburg, 2005.

MARCET, José Carlos, *Datos para una reseña cronológica sobre los antecedentes, desarrollo y resultado de la Guerra del Chaco*, José Carlos Marcel, Asunción, 1974.

MC DERMOTT. J. C, “La tecnología importada de Inglaterra durante la Guerra Grande”, en *Historia Paraguaya*, Volumen 42, Asunción, 2002.

MORA, Frank O, *Política exterior del Paraguay (1811–1989)*, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, 1993.

NOGUERA VAZQUEZ, Carlos, *Memorias de un adolescente soldado guaraní: En defensa del Estado de Derecho de la Nación Quisqueyana Rca. Dominicana (1965–1966)*, Carlos Noguera Vázquez, Asunción, 2006.

ORTIZ GRANADA, Miguel, “Recuerdo de una misión”, en Revista *El Diario*, Año 5, N° 254, Asunción, julio de 1989.

RAMIREZ BOETTNER, Luís María, *Memorias: Sesenta y seis años de vida internacional*, Intercontinental Editora, Asunción, 2004.

REPÚBLICA DEL PARAGUAY, *Constitución Nacional de la República del Paraguay*, 1992.

REPÚBLICA DEL PARAGUAY, *Decreto N° 20.601 del 12 de marzo de 2003 y su Orden General N°55/03 COMANJEFE*.

REPÚBLICA DEL PARAGUAY, *Ejes de la política exterior de la República del Paraguay*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Asunción, 2007. En Internet: [http://www.mre.gov.py/es/ejes\\_politica.asp](http://www.mre.gov.py/es/ejes_politica.asp).

REPÚBLICA DEL PARAGUAY, *Ley N° 1535/99 “De Administración Financiera del Estado” y su Decreto Reglamentario N° 8127/00*.

REPÚBLICA DEL PARAGUAY, *Ley 1337/99 de Defensa Nacional y Seguridad Interna*.

REPÚBLICA DEL PARAGUAY, “Plan Nacional de Integridad 2006-2010”, Documento para la discusión pública, noviembre 2006.

RIART, Gustavo, *El Partido Liberal y el Ejército*, Cuadernos Históricos del Archivo del Liberalismo, Año III, N° 16, Asunción, julio–agosto 1990.

RIQUELME Marcial y FOGEL, Ramón (comp.), *Enclave sojero: merma de soberanía y pobreza*, Ceri, Asunción, 2005.

SEIFERHELD, Alfredo M, *Nazismo y fascismo en el Paraguay: Vísperas de la II Guerra Mundial 1936-1939*, Editorial Histórica. Asunción, 1985.

-----, *Nazismo y fascismo en el Paraguay: Los años de la guerra 1939-1945*, Editorial Histórica. Asunción, 1986.

SOUCHAND, Sylvain, *Pionniers bresiliens au Paraguay*, Karthala, Paris, 2002.

VELILLA LACONICH, Julia, *Paraguay un destino geopolítico: El Informe del Gobernador Fernando de Pinedo*, Instituto Paraguayo de Estudios Geopolíticos y Relaciones Internacionales, Asunción, 1987.

VIOLA, Alfredo, “El Dr. Francia y la organización de la Defensa Nacional”, Cuadernos Republicanos, N° 13, Asunción, octubre 1977.

WHITE, Richard Alan, *La primera revolución radical de América: Paraguay (1811-1840)*, La República, Asunción, 1984.