



***Calidad y transparencia  
del presupuesto de defensa.  
El caso de Perú***

***José Robles Montoya***

**Junio 2004**



## INDICE

### Capítulo 1

1.1. Análisis global del grado de transparencia de las políticas públicas.....	Pág. 01
1.2. Análisis particular del grado de transparencia de la política de defensa.....	Pág. 02
1.3. Encuadre histórico, cultural y valórico de la política de defensa.....	Pág. 04
1.4. Encuadre público que brinda la política exterior del país a la política de defensa.....	Pág. 08
1.5. Metodologías de exposición del presupuesto de defensa.....	Pág. 11

### Capítulo 2

2.1. Conceptos básicos sobre presupuesto y transparencia presupuestaria.....	Pág. 22
2.2. Etapas del ciclo presupuestario de defensa.....	Pág. 30
2.2.1. Dificultades estructurales del ciclo presupuestario en defensa.....	Pág. 30
2.2.2. Dificultades propias de cada etapa del ciclo presupuestario en defensa....	Pág. 37
2.2.2.1. Formulación.....	Pág. 37
2.2.2.2. Aprobación.....	Pág. 40
2.2.2.3. Ejecución.....	Pág. 41
2.2.2.4. Control Interno.....	Pág. 42
2.2.2.5. Control Externo.....	Pág. 43
2.2.2.6. Control Social.....	Pág. 44

### Capítulo 3

3.1. Conclusiones.....	Pág.45
------------------------	--------

### Capítulo 4

4.1. Recomendaciones.....	Pág. 47
---------------------------	---------

# Calidad y transparencia del presupuesto de defensa. El caso de Perú

José Robles Montoya(1)

## Capítulo 1º

### 1.1. Análisis global del grado de transparencia de las políticas públicas

El Estado Peruano ha logrado importantes avances en la transparencia de las políticas públicas en especial en estos dos últimos años. De un estado cerrado a espaldas del ciudadano donde ciertos grupos tenían el control y manejo de la información en función del uso indiscriminado de la denominada cultura del secreto estamos pasando a un estado más abierto donde la información es más consistente y de dominio público y donde los ciudadanos podemos acceder de manera directa a ella a través de los portales de transparencia de las diversas instituciones del estado o solicitando la información haciendo uso de la ley 27806 “ Ley de Transparencia y acceso a la información publica”.

Se debe reconocer la actuación de los últimos gobiernos (Paniagua, Toledo) como parte de los factores que impulsaron este avance en la transparencia pública así como se debe resaltar el papel de la sociedad civil en este proceso. La actitud proactiva de la sociedad (a través de Ongs, prensa, gremios) vigilando el uso de los recursos públicos en todos los niveles es sin duda alguna el mayor logro de la ciudadanía en este aspecto. Sin embargo como indica el informe del estado de transparencia fiscal en el Perú elaborado por Ciudadanos al Día (CAD) los avances se reflejan “más en términos cuantitativos que cualitativos”

La Constitución Política enfatiza el derecho que tiene los ciudadanos al acceso a la información, el artículo 2 indica expresamente la facultad de toda persona a recibir la información solicitada (2). Este artículo establece el acceso a la información como garantía de la transparencia que debe tener el estado y por tanto una condición para el ejercicio del control ciudadano.

La ley de Transparencia y acceso a la información pública, ley 27806 posteriormente modificada por la ley 27927, se convierte en el marco legal que tiene la finalidad de promover la transparencia de la información por parte del estado. En esta ley se establece que todas las entidades de la administración pública están sometidas al principio de la publicidad de sus actos y gestiones. Establece como herramienta de publicidad los portales de información donde se consignarán los datos generales de la institución (organización, marco legal, procedimientos administrativos que la regulan); información presupuestal (presupuestos ejecutados, proyectos

---

1 Investigador, área de Defensa y Reforma Militar del Instituto de Defensa Legal (IDL).

2 Constitución Política del Perú. Art. 2 inc.5. “solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad publica en el plazo legal y con el costo que suponga el pedido”.

e inversión, partidas salariales y remuneraciones y beneficios de sus funcionarios y personal); adquisiciones de bienes y servicios (montos comprometidos, proveedores, cantidad y calidad de los bienes y servicios); actividades oficiales que desarrollan los altos funcionarios y la información adicional que la entidad considere necesaria difundir. Además se consignará la información respecto a las finanzas públicas. Un aspecto importante es la designación de funcionarios responsables de brindar la información en cada entidad pública.

La transparencia en la información de las políticas públicas tiene su excepción en la información clasificada como secreta, reservada o confidencial según fuera el caso, siendo el responsable de esta clasificación la máxima autoridad de la entidad.

En la actualidad las entidades públicas han cumplido con gran parte de las exigencias de la ley de transparencia y acceso a la información siendo objeto de continuas fiscalizaciones por parte de la ciudadanía a través de instituciones de la sociedad encargadas para tal efecto.

## **1.2. Análisis particular del grado de transparencia de la política de defensa**

En el marco legal podemos indicar que la Constitución Política del Perú, que rige desde 1993 en pleno gobierno de Fujimori, establece en su artículo 163 que el estado garantiza la seguridad de la nación mediante el sistema de defensa nacional, indica a su vez que la defensa nacional es integral y permanente y que se desarrolla en el ámbito interno y externo. La dirección, preparación y el ejercicio de la defensa nacional se realiza a través de un sistema (sistema de defensa nacional) como indica el artículo 164. Así queda establecido constitucionalmente que la política de defensa en el Perú no es asunto del ministerio de defensa.

La ley del ministerio de defensa, Ley 27860, establece que el ministerio de defensa es el órgano especializado del poder ejecutivo encargado de formular, ejecutar y supervisar la política de defensa nacional en el campo militar así como de diseñar, planificar y coordinar la política de defensa nacional en los campos no militares (3) asimismo le otorga al ministro como responsabilidad el formular la política de defensa y someterla para su aprobación al consejo de defensa nacional (CDN). Como vemos una responsabilidad desminuida más aún cuando el consejo de defensa nacional no se reúne periódicamente (4).

El 14 de Enero del 2004 el CDN aprobó la política de estado para la defensa y la seguridad nacional, política que fue clasificada como secreta por decreto supremo 001-B-2004- DE/SG. Este aspecto es completamente inadecuado y contradictorio más aún cuando se encuentra en elaboración la propuesta final del primer libro blanco de la defensa nacional donde se incluirá un capítulo referido a la política de defensa nacional.

---

3 Ley 27860, artículo 3.

4 El 16 de Diciembre del 2003 , luego de dos años y medio de gobierno de Toledo, se reunió por primera vez el consejo de defensa nacional.

En el marco político, del día a día, los temas de defensa se vienen tratando en el foro denominado Acuerdo Nacional (5), espacio donde por primera vez en el Perú se reúnen actores políticos y sociales en su conjunto con la finalidad de establecer políticas de estado que enrumben el accionar de los gobiernos. Dentro de este acuerdo se encuentra la subcomisión de defensa nacional y orden interno.

#### *Involucramiento de la sociedad civil en el diseño de la política de defensa*

El diseño de la política de defensa es una atribución del ministerio de defensa, no hay participación directa del congreso ni de la sociedad civil. El único espacio, desde la sociedad civil, donde se discute los temas relativos a la defensa nacional es en el foro denominado Acuerdo Nacional. El Acuerdo es la conjunción de fuerzas políticas y sociedad civil donde se discute y presenta políticas públicas de mediano y largo plazo con la finalidad de orientar el accionar de los gobiernos. No tiene carácter vinculante.

Como resultado de este Acuerdo Nacional se han establecido 30 políticas de estado donde la política novena y vigésimo quinta se refieren a los aspectos de la defensa nacional y el orden interno.

#### a. Novena Política de Estado

Es la política de seguridad nacional cuyo objetivo es “mantener una política de seguridad nacional que garantice la independencia, soberanía, integridad territorial y la salvaguarda de los intereses nacionales. Consideramos que esta es una tarea que involucra a la sociedad en su conjunto, a los organismos de conducción del estado, en especial a la fuerza armada, en el marco de la constitución y las leyes. En tal sentido nos comprometemos a prevenir y afrontar cualquier amenaza externa o interna que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general”. Para el cumplimiento de esta política se:

- I. Fomentará la participación activa de la sociedad en su conjunto en el logro de los objetivos de la política de seguridad nacional
- II. Garantizará la plena operatividad de la fuerza armada orientadas a la disuasión, defensa y prevención de conflictos así como el mantenimiento de la paz.
- III. Impulsará la enseñanza de los conceptos básicos de seguridad nacional en todos los niveles del sistema educativo nacional
- IV. Fomentará la participación activa en la protección de la Antártida, el medio ambiente, el desarrollo de la amazonía y la integración nacional
- V. Mantendrá una estrecha coordinación entre el sistema de defensa nacional y la política exterior para la definición y defensa de los intereses permanentes del estado

---

5 El Acuerdo Nacional es la conjunción de los partidos políticos, organizaciones y la sociedad civil en su conjunto donde se discuten las políticas de estado a largo plazo con la finalidad de orientar al gobierno en su gestión. No tiene un peso legal o vinculante si no más bien un peso de carácter político.

## VI. Vigésimo Quinta Política de Estado

Esta política representa la cautela de la institucionalidad de la fuerza armada y su servicio a la democracia. El objetivo de esta política es “optimizar el servicio que presta la fuerza armada para el mantenimiento de la paz y la integridad territorial, dentro del irrestricto respeto a los preceptos constitucionales, al ordenamiento legal y a los derechos humanos”. Para el cumplimiento de esta política se:

- I. Afirmará la institucionalidad, profesionalidad y neutralidad de la fuerza armada
- II. Garantizará el control democrático de la fuerza armada
- III. Reafirmará su carácter no deliberante a través de una adecuada relación civil-militar
- IV. Promoverá una fuerza armada moderna, flexible, eficiente, eficaz y de accionar conjunto regidas por valores éticos y morales propios de la democracia
- V. Promoverá su participación en la defensa regional, la seguridad hemisférica y en las misiones de paz en el marco de la ONU
- VI. Proveerá los elementos materiales necesarios para el cumplimiento de su misión constitucional y el papel asignado por el estado
- VII. Garantizará la aplicación de los mecanismos previstos en el ordenamiento legal que establecen la transparencia y control en la adquisición y venta de bienes y servicios
- VIII. Otorgará a los miembros de la fuerza armada el derecho al sufragio.

### **1.3. Encuadre histórico, cultural y valórico de la política de defensa.**

A diferencia de nuestros vecinos, en nuestro país no se ha contado con una política de defensa coherente y continua en el tiempo, siempre ha estado condicionada por los vaivenes de la política externa y en muchos casos de la política interna. En ese sentido siempre se ha fijado los objetivos de defensa en función de custodiar las fronteras en especial las fronteras con Chile y Ecuador. Esta “política de defensa” se expresaba en todo momento en realizar adquisiciones militares que en muchos casos respondían a coyunturas más que a reales planificaciones en materia de adquisiciones.

En ese sentido, históricamente hablando nuestra política de defensa siempre ha estado orientada a responder los conflictos que surgían en el desarrollo de la vida republicana. Tan es así que en los primeros años de la república nuestra política de defensa fue mas que nada orientada por los denominados caudillos militares que luchaban entre si con la finalidad de obtener el poder; posteriormente el primer intento serio de establecer una adecuada política de defensa se realizo con el gobierno de Castilla (1850) quien trato de convertir a nuestra nación en un referente del pacífico sur. Asimismo en 1872 durante el gobierno de José Balta se comenzó a implantar los objetivos que podían definir una política de defensa, sin embargo el asesinato del presidente, la revolución que siguió y el gobierno del partido civil nos volvió a la

realidad de siempre. Estos aspectos aunados al desastre que ocasionó la guerra con Chile hicieron que nuestro país no tuviese una clara decisión en lo que refiere a la política de defensa. Durante el siglo XX, específicamente a partir de mitad de siglo, se comenzó a recibir la influencia, al igual que muchos países de Latinoamérica, de la doctrina de seguridad nacional que aunada a la doctrina antisubversiva propuesta por Francia inclinó la balanza de la política de defensa hacia los conflictos de baja intensidad.

Analizaremos la situación actual de la relación del Perú con sus vecinos:

a. Con Ecuador

La discusión de límites con el Ecuador se remonta al inicio mismo de la república y tiene como hechos más identificables el Tratado Pando-Novoa de 1831, el Tratado de Mapasingue y la convención arbitral de 1887, la convención de Washington de 1936 y el protocolo de Río de Janeiro de 1942 que definió los límites entre ambos países. Dicho protocolo fue suscrito el 29 de Enero de 1942 en presencia de los cancilleres latinoamericanos, bajo el auspicio del gobierno de Brasil y con el concurso de cuatro países como garantes del mismo. Desde entonces hasta 1998 se suscitó una serie de controversias sobre los límites de la frontera no establecidos ni demarcados por los hitos en particular la zona denominada cordillera del cóndor.

En 1982, estallo un conflicto armado de breve duración debido a la incursión de tropas ecuatorianas en territorio peruano. Este conflicto denominado Falsa Paquisha llegó a su fin con la intervención de la OEA y de los países garantes.

En 1993 un nuevo conflicto armado de mayores proporciones (guerra del Cenepa) se produjo entre Perú y Ecuador. Esta vez Ecuador consiguió implantarse en la zona del alto Cenepa. En estas circunstancias el Perú suscribió la declaración de Brasilia que llevó a posteriori al tratado de paz definitivo (Tratado de Itamaraty) que permitió al Ecuador la posibilidad de contar, vía un tratado de comercio y navegación, con dos zonas de 150 hectáreas en el departamento de Loreto por un tiempo de 50 años para facilitar el comercio fluvial entre ambos países. El 26 de octubre de 1998 se firmó el acuerdo definitivo y global que puso fin al largo conflicto entre ambos países.

b. Con Colombia

Los límites se establecieron como consecuencia del tratado Salomón Lozano firmado en 1922 que puso fin a la serie de controversias limítrofes que se habían suscitado entre ambos países. Este tratado dio la posibilidad a Colombia de un acceso al Amazonas.

A partir de allí se han establecido cordiales relaciones acrecentadas en los últimos tiempos por la lucha común contra el narcotráfico y el terrorismo. En Febrero del presente año se ha firmado un convenio de cooperación en defensa con la finalidad de luchar contra estos flagelos.

c. Con Brasil

Los límites fronterizos con el Brasil se definieron por el tratado Velardo-Rio Branco que fijo desde 1909 la frontera entre los dos países. En estos momentos la relación con el Brasil es de lo mejor. El gobierno peruano ha suscrito una alianza estratégica con el Brasil a finales del 2003.

d. Con Bolivia

Salvo los primeros años de la república el Perú no ha tenido conflicto alguno con Bolivia. Es mas siempre ha existido la idea de trabajar en conjunto. Tenemos la fallida confederación allá por 1836, luego la alianza que nos llevo a participar de la guerra con Chile y actualmente el proceso de integración económico comercial.

e. Con Chile

Los límites entre Perú y Chile no existieron al inicio de la república. Luego de la guerra del pacifico se tuvo frontera común. El tratado de Ancon firmado en 1929 puso fin al conflicto entre ambos países. La primera cláusula estipula que la cesión a un tercer estado de los territorios o parte de los territorios de Tacna y Arica por parte del Perú y Chile respectivamente requiere del acuerdo de los dos países.

En la actualidad ha surgido un tema pendiente de solución cual es: la delimitación marítima que no esta contemplada en tratado alguno.

En el Perú las relaciones civiles militares siempre han sido signadas por el recelo y la desconfianza. el modelo acostumbrado de relaciones cívico-militares en el Perú muestra las siguientes características: (6)

- Los altos mandos militares no están subordinados al Ministro de Defensa, antes bien acceden directamente al Presidente de la República, a través del Consejo de Defensa Nacional.
- Las Fuerzas Armadas reciben en la Constitución el equívoco status de una institución autónoma, no dependiente de la política del Poder Ejecutivo, y tienen de por sí la función de garantizar la seguridad nacional.
- La atribución de asumir el control del orden interno bajo estado de emergencia cuando el Presidente lo disponga las perfila como un sistema de gobierno alternativo, adecuado para situaciones en que el estado de derecho ha colapsado.
- Su autonomía institucional con respecto a los demás poderes del Estado llega al extremo de tener de hecho su propio fuero judicial.

A partir de la caída de Fujimori se ha abierto en el Perú una transición de un tipo muy particular, pues dicho gobierno había montado todo un sistema de apariencias democráticas. Ésta transición no va de una dictadura franca a una democracia,

---

6 Alegria Varona Ciro. "Bases para un modelo de relaciones entre el poder político y el mando militar desde una perspectiva democrática". Serie Democracia y fuerza armada tomo 1 "Bases para un control civil democrático de la fuerza armada en el Perú" Pág. 39.

sino de una falsa democracia - o dictadura encubierta - a una auténtica. El régimen de Fujimori colapsó por sus contradicciones internas. No fue vencido por una fuerza organizada, preparada para asumir el control del país bajo formas distintas a las anteriores. No hubo un partido fuerte que, apoyado en capacidades de gobierno expertas, encabezara la lucha contra Fujimori. Las prioridades de la transición quedaron concentradas en la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento del sistema democrático. En un segundo plano fueron apareciendo otros temas, a través de iniciativas de los ministros y el Congreso. La reforma constitucional, la del servicio de inteligencia, la Comisión de la Verdad, la declaración de un propósito de enmienda del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, fueron también temas de la primera hora, pero su logro efectivo quedó encargado al gobierno que saliera elegido.

Pero las campañas electorales y los - magros - programas de gobierno no se centraron en estos temas. Pese a todo, la agenda de la democratización del Estado y su reforma para que responda a las demandas públicas de transparencia y respeto a los derechos de las personas ha resultado una importante fuente de legitimidad para un gobierno que, por respetar principios de racionalidad económica y política, no puede hacerse popular a fuerza de gasto público populista ni personalista o autoritario.

Por estas razones, la problemática de las relaciones cívico-militares se abre paso lentamente en el escenario político peruano. El debate y los cambios en este campo son impulsados por algunas organizaciones de la sociedad civil (7), por los principales diarios y por algunos políticos y asesores en los ámbitos ministerial y parlamentario. Muchos oficiales en actividad tienen también conciencia de la importancia de estos cambios y, pese a la deprimente situación presupuestal, evitan recaer en actitudes golpistas. Se advierte que los dos mayores riesgos para la reforma de las relaciones cívico-militares se encuentran en la indiferencia o ignorancia de la mayoría de los políticos y en la autoridad de los oficiales retirados, hoy en su gran mayoría reaccionarios y añorantes, sobre los oficiales activos. (8)

La participación del presupuesto del Ministerio de Defensa (Pliego 26 del Presupuesto público) ha ido cayendo a lo largo de los últimos años. Desde 1989 donde representaba 14.26% del presupuesto público ha disminuido gradualmente hasta representar aproximadamente el 9.35% en el 2000, el 7.05% en el 2002 y en el presente año aproximadamente el 6.84% del presupuesto público, teniendo picos de subida en épocas de conflicto con el Ecuador en los años 1992 y 1996. Es necesario precisar que el presupuesto del ministerio de defensa representa la mayor parte del presupuesto del sector defensa por estar dentro del pliego del ministerio los presupuestos de los institutos armados.

Respecto al presupuesto del año 2003 (3,045,618,822 nuevos soles) aproximadamente el 88.8% tuvo como fuente de financiamiento los recursos ordinarios, el 11% recursos directamente recaudados y el 0.2% transferencias y donaciones. Asi-

---

7 Recientemente el ministerio de defensa ha firmado convenios con la universidad católica para la enseñanza de derechos humanos en los institutos militares y con el Instituto de Defensa Legal (IDL) con la finalidad de contar con asesoría técnica en aspectos relativos a la reforma militar.

8 Alegria Varona, Ciro. Obra citada.

mismo el 98.1% correspondió a gastos corrientes (personal, obligaciones sociales, previsión social, bienes y servicios y otros gastos corrientes); el 1.6% a gastos de capital (inversiones y otros gastos de capital) y el 0.3% a servicio de la deuda. Veamos que gran parte del presupuesto del ministerio de defensa se destina a cubrir los aspectos de gasto social del sector siendo exiguo lo que se destina a gastos de mantenimiento y operatividad de los institutos armados.

Respecto al presupuesto para el año fiscal 2004 ( 3,147,065,997 nuevos soles) aproximadamente el 89.1% tiene como fuente de financiamiento los recursos ordinarios, el 10.8% recursos directamente recaudados y el 0.1% transferencias y donaciones. Asimismo el 98.26% corresponde a gastos corrientes; el 1.6% a gastos de capital y el 0.14% al servicio de la deuda (9). En relación al presupuesto del año 2003 el presupuesto para el 2004 es superior en 101,447,175 nuevos soles que representa un aumento del 3.3% . Es conveniente precisar que al igual que el presupuesto del 2003 el presupuesto para el 2004 se destinará en su gran mayoría a cubrir los aspectos del gasto social del sector. Considero se debe consignar el presupuesto necesario para cubrir la operatividad de las FFAA en la lucha contra la subversión.

En relación al gasto en defensa comparado con nuestros vecinos, teniendo como indicador el gasto en defensa en relación al PBI, diremos que el Perú y Bolivia se encuentran a la saga de los países vecinos con un promedio de 1.7% del PBI frente a un 2.1% del Brasil, 2.9% del Ecuador, 3.5% de Colombia y un 4.4% de Chile (10)

#### **1.4. Encuadre público que brinda la política exterior del país a la política de defensa.**

La política exterior peruana tiene como objetivo principal promover el desarrollo del Perú mediante la generación y preservación de un ambiente de paz, distensión, cooperación y respeto del derecho internacional, en los ámbitos limítrofe, sub-regional, regional y mundial, con la finalidad de brindar las mejores condiciones para el fortalecimiento del sistema democrático y el impulso al desarrollo económico y social con equidad.(11)

En lo referente a seguridad y defensa debe estar dirigida a preservar la soberanía nacional y la integridad del Estado, con pleno respeto de los tratados de los cuales el Perú es parte, conforme al Derecho Internacional. Este objetivo se realiza en estrecha coordinación con el Ministerio de Defensa y con los demás sectores integrantes del Sistema de Defensa Nacional. Las líneas de frontera se conciben como límites de las jurisdicciones nacionales con nuestros vecinos pero también como puentes de oportunidades de inversión, de co-

---

9 [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)

10 Datos son hasta el año 2000. Tomado del Instituto Internacional de Estudios de Seguridad, Balance Militar 2002-2003 y del Banco Mundial (2000).

11 Ver [www.rree.gob.pe](http://www.rree.gob.pe)

mercio y de integración social y cultural que, sin menoscabar nuestra soberanía, promuevan el desarrollo de nuestros pueblos.

Otro aspecto básico de la política exterior peruana es impulsar, a nivel subregional, regional y mundial, un clima de paz, distensión y estabilidad mediante el recurso a los tradicionales medios de solución de controversias previstos en la Carta de las Naciones Unidas, así como mediante la exploración de nuevos espacios de acción en la promoción de seguridad y confianza. Para el Perú es esencial que las tareas del desarrollo económico y social y la consolidación democrática se sustenten en un entorno internacional de paz y seguridad.

Los acuerdos de medidas de fomento a la confianza (recientemente se ha logrado concluir el desminado de la frontera con el Ecuador en cumplimiento a los acuerdos de Ottawa), la homologación de los sistemas de medición de los gastos militares, el fomento de la cooperación entre las fuerzas armadas, el rechazo a toda posibilidad de carreras armamentistas y el ejercicio de una diplomacia preventiva, son las acciones prioritarias en esta área junto con la promoción de sistemas compartidos de seguridad cooperativa.

Los instrumentos internacionales referidos a seguridad y defensa firmados por el Perú a partir del 200 son:

- 11/11/2003 Memorando de Entendimiento entre las NNUU y el Gobierno de la República del Perú respecto de la Contribución al Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las NNUU.
- 16/09/2003 Convenio Técnico entre el Ministerio de Defensa de la República del Perú y el Ministerio de Defensa de la República de Francia para la Cooperación en el Campo de los Materiales para la Defensa.
- 25/08/2003 Memorándum de Entendimiento entre los Gobiernos de la República del Perú y de la República Federativa del Brasil sobre Cooperación en materia de Vigilancia y Protección de la Amazonía.
- 11/10/2002 Acuerdo entre la República del Perú y la República de Colombia para combatir el tráfico de aeronaves presuntamente comprometidas en el tráfico ilícito de estupefacientes y delitos conexos.
- 11/10/2002 Acuerdo entre el Ministerio de Defensa de la República del Perú y el Ministerio de Defensa de la República de Colombia para combatir las actividades ilícitas en los ríos fronterizos comunes.
- 11/07/2002 Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Defensa y el Comité Internacional de la Cruz Roja
- 10/07/2002 Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Italiana para la Cooperación en el Campo de la Defensa y de los Materiales para la Defensa.
- 17/06/2002 Compromiso de Lima.
- 03/06/2002 Convención Interamericana Contra el Terrorismo.
- 17/04/2002 Convenio Académico Marco de Cooperación, Asistencia Técnica y Complementación entre El Colegio Interamericano de Defensa y el Centro de Altos Estudios Nacionales del Perú.

- 26/03/2002 Memorandum de Entendimiento entre la República del Perú y la República de Chile para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materias de Seguridad y Defensa de Interés Mutuo.
- 15/11/2001 Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico ilícito de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada transnacional.
- 22/06/2001 Acuerdo entre el Ministerio de Defensa de la República del Perú y el Ministerio de Gobierno de Justicia de la República de Panamá sobre Asistencia Mutua entre la Marina de Guerra del Perú y el Servicio Marítimo Nacional de Panamá.
- 29/10/2000 Convenio de Apoyo en Entrenamiento Marítimo entre la Escuela Nacional de Marina Mercante " Miguel Grau " del Perú y la Compañía Marítima del Norte
- 03/07/2000 Convenio de Cooperación y Ayuda Mutua en la Esfera de Prevención y Mitigación de Situaciones de Emergencia entre el Gobierno de La República del Perú y El Gobierno de la Federación de Rusia.(12)

---

12 id.

## 1.5. Metodologías de exposición del presupuesto de defensa.

### *Presupuesto según Grupos de gasto*

La ordenación del presupuesto según grupos de gasto no sólo nos ofrece analizar una estructura determinada, sino que su relevancia radica en que puede detectar cuáles son los obstáculos para la utilización eficiente del presupuesto. (13)

### *Presupuesto del Sector Defensa por grupo de gasto 1999 - 2004*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Personal y obligaciones sociales	1 168	1 348	1 342	1 168	1 220	1 209
Obligaciones previsionales	491	562	572	483	566	564
Bienes y Servicios	847	1 032	1 249	603	854	849
Otros gastos corrientes	207	215	218	356	363	363
Inversiones	18.2	21.1	20.8	18.6	22.9	15.7
Otros gastos de capital	42	49	84	80	35	34
Amortización de deuda	-	-	-	7.2 (*)	2.7	2.7
Intereses y cargos de la deuda	-	-	-	2.2 (*)	2.5	2.5
<b>Total</b>	<b>2 773</b>	<b>3 228</b>	<b>3 486</b>	<b>2 718</b>	<b>3 066</b>	<b>3 041</b>

(\*) Estos gastos no estaban inicialmente presupuestados para el año 2002, pero sí fueron ejecutados. Por tal motivo, el presupuesto total de dicho año supera al mostrado en cuadros anteriores.

Fuentes: Elaboración propia en base a Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas, Consulta Amigable SIAF-SP; MEF, *Proyecto de Ley de presupuesto del Sector Público 2004*.

La composición del presupuesto del Sector Defensa por grupo de gasto entre los años 1999 y 2004 ha estado liderada la partida Personal y Obligaciones Sociales. En el transcurso de estos mismos años casi todas las demás partidas se redujeron en una cuantía importante y, entre ellas, la que se vio más afectada fue Bienes y

13 idem.

Servicios (se redujo en un 52%). En otras palabras, de un año a otro, bajó de 1 249 millones de soles a 603 millones de soles. La excepción estuvo determinada por la partida Otros gastos corrientes (aumentó de 218 millones de soles en el 2001, a 356 millones de soles en el 2002). La razón detrás de estos montos indica que fundamentalmente se incrementó por las mayores asignaciones bajo los rubros «transferencias a instituciones privadas, comunidades campesinas y organizaciones sociales» y «transferencia a los Comités de Administración de Fondos de Asistencia y Estímulo (CAFAE)» a manera de subvenciones sociales.

La racionalización del gasto fue tal que, las Obligaciones previsionales (pago de pensiones y asistencia al mismo grupo) tuvieron un recorte de 89 millones de soles entre los años 2001 y 2002. Según parece, para los años siguientes se busca corregir dicho recorte con una mayor asignación económica que casi iguala a la del año 2001. Al respecto, si esta carga económica fuera adoptada por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), el Sector Defensa liberaría recursos realmente significativos (564 millones de soles para el 2004) que podrían ser invertidos en otras partidas de importancia.

A partir del año 2002 aparecen dos partidas adicionales en la estructura del presupuesto de defensa: Amortización de la deuda e Intereses y cargos de la deuda. Su inclusión se dirige a financiar al rubro «Apoyo logístico a las operaciones» para la actividad de Orden Externo.

**Estructura porcentual del presupuesto del Sector Defensa por grupo de gasto, 1999 – 2004 (14)**

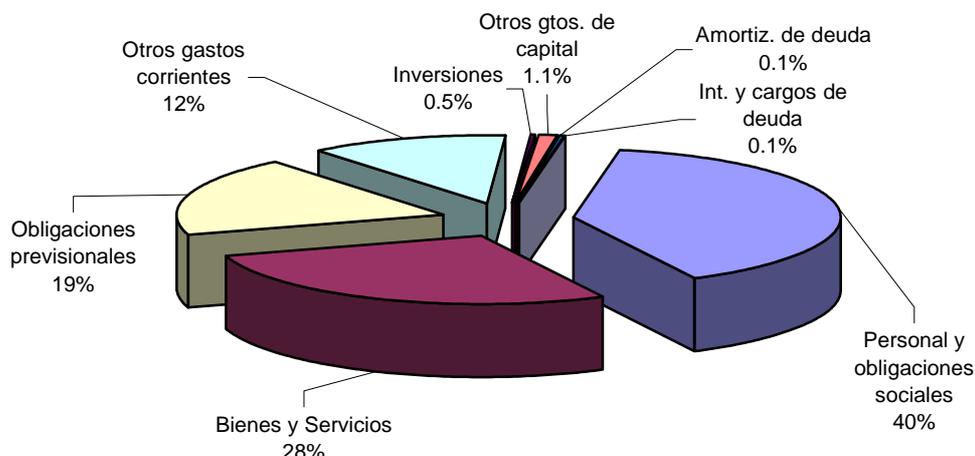
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Personal y obligaciones sociales	42%	42%	39%	43%	40%	40%
Bienes y Servicios	31%	32%	36%	22%	28%	28%
Obligaciones previsionales	18%	17%	16%	18%	18%	19%
Otros gastos corrientes	7.5%	6.7%	6.3%	13%	12%	12%
Inversiones	0.7%	0.7%	0.6%	0.7%	0.7%	0.5%
Otros gastos de capital	1.5%	1.5%	2.4%	2.9%	1.1%	1.1%
Amortiz. de deuda	-	-	-	0.3%	0.1%	0.1%
Intereses y cargos de deuda	-	-	-	0.1%	0.1%	0.1%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

(\*) Estos gastos no estaban inicialmente presupuestados en el año 2002, pero sí fueron ejecutados. Por tal motivo, el presupuesto total de dicho año supera al mostrado en cuadros anteriores.

**Fuente:** Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas, Consulta Amigable SIAF-SP; MEF, *Proyecto de Ley de presupuesto del Sector Público 2004*.

14 Ídem.

**Gráfico N° 1: Estructura porcentual del presupuesto del Sector Defensa, por grupo de gasto, 2004 (15)**



Fuente: MEF, *Proyecto de Ley de presupuesto del Sector Público 2004*.

Desde el año 1999, el presupuesto del Sector Defensa asignó una cantidad no menor al 39% para los pagos al personal (el porcentaje máximo ha sido de 43%). Para el año 2004, la partida aludida abarca el 40% del presupuesto. La segunda partida con mayor importancia es Bienes y Servicios. Su peso en la asignación global al sector ha mostrado un comportamiento irregular. Alcanzó su máxima participación en el 2001 (36%), luego disminuyó drásticamente en el año siguiente (22%), para finalmente estancarse en un 28% según lo que señalan los presupuestos de los años 2003 y 2004.

Si nos vamos al otro extremo y observamos las partidas menos atendidas (descontando las que tienen relación con endeudamiento) hallamos a Inversiones y Otros gastos de capital. La primera de ellas ha estado confinada a un porcentaje menor al 1% durante el periodo de estudio, y se proyecta al 2004 con un 0.5% del presupuesto. Por su lado, la segunda logró su mayor participación en el año 2002 al contar con el 2.9% del presupuesto del Sector. No obstante, el proyecto de ley para el 2004 le ha vuelto a asignar una cantidad mínima (1.1% del presupuesto).

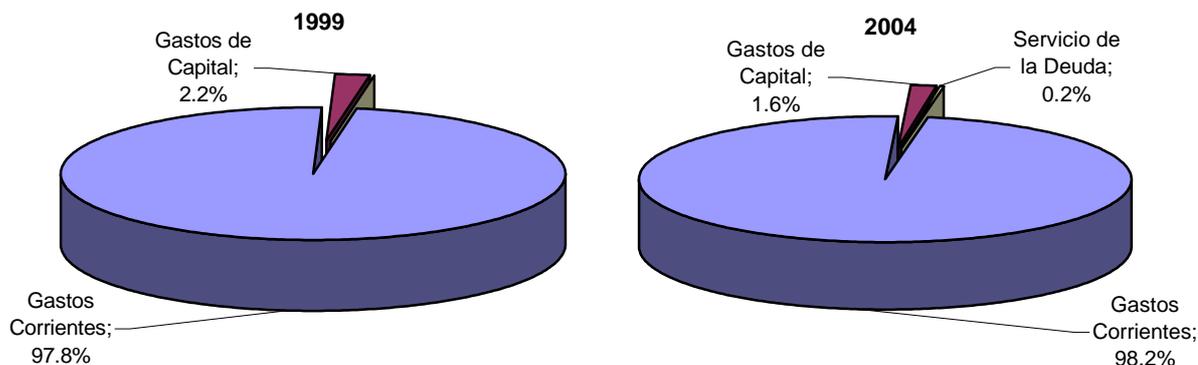
Un problema común de encontrar en la administración pública es la concentración del presupuesto en gastos corrientes. En la parte inicial de este documento dejamos claro que esta rigidez se da en el presupuesto nacional. Por tanto, es sustancial observar si esto también es característico del Sector Defensa. Dicho sea de paso, mayores gastos corrientes no tienen una contribución tan importante para el logro de los objetivos del Sector Defensa como sí lo tiene, por ejemplo, la inversión en gastos de capital o en investigación y desarrollo.

Como hemos visto en las últimas ilustraciones sobre la estructura del presupuesto del Sector, los gastos corrientes (Personal y Obligaciones sociales, Obliga-

15 Ídem.

ciones Previsionales, Bienes y Servicios, y Otros gastos corrientes) concentran gran parte de los recursos. Para graficar mejor este tema se ha agrupado el presupuesto del Sector según gastos corrientes, gastos de capital y servicio de la deuda, y se ha comparado la situación de los años 1999 y 2004.

### Gráfico N° 2: Estructura del presupuesto del Sector Defensa por grandes grupos de gasto, 1999 y 2004



Fuente: Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas, Consulta Amigable SIAF-SP; MEF, *Proyecto de Ley de presupuesto del Sector Público 2004*.

En primer lugar, es evidente la alta concentración del presupuesto en su componente corriente. En 1999, este tipo de gasto abarcó el 97.8% del total de recursos. A pesar de que la situación no era la más adecuada, ésta se torna aún más problemática para el año 2004, cuando el 98.2% del presupuesto se dirige a cubrir gastos corrientes, a pesar de que en dicho año aparece un nuevo componente de endeudamiento (0.2%).

A esta polarización del presupuesto en partidas que representan un gasto fijo y que, en consecuencia, deja un reducido espacio para la gestión económica de las otras partidas la podemos denominar «inflexibilidad presupuestaria». A raíz de esta poca elasticidad en el manejo económico (pues se deben cubrir los gastos prioritarios) es que el gasto en capital queda relegado a un porcentaje ínfimo (2.2% en 1999 y 1.6% en el 2004).

En conjunto, se aprecia una política no muy clara que relacione el desarrollo del Sector con una adecuada distribución del presupuesto entre sus partidas. El análisis de la evolución de cada una de las partidas muestra rasgos no definidos. Al respecto, hemos mostrado cómo ciertas partidas disminuyen para luego volver a aumentar.

Sin duda, esto alude a criterios de eficiencia no muy claros, pero también tiene entre sus grandes motivos al insuficiente presupuesto del Sector (acordarse de la demanda adicional del ministro para el 2004 y del déficit implícito) y a la metodología basada en criterios históricos que emplea el MEF para asignar el presupuesto en toda la administración pública.

### **Presupuesto según Función**

La distribución del presupuesto según función nos proporciona una perspectiva un tanto diferente para el análisis. En sí mismas, las funciones tienen un enfoque más vinculado a objetivos o fines que debe cumplir el Sector. Lo que incluso mejora el estudio es que la clasificación según función incorpora el tema de acción social y de desarrollo. Dicho tema se encuentra implícito en el concepto de Defensa Nacional cuando se hace alusión al desarrollo económico y social. Como primer paso, se presenta la clasificación según función entre los años 1999 y 2003.

El mayor peso del presupuesto del Sector Defensa se encuentra obviamente en la Función defensa y seguridad nacional<sup>16</sup>, la cual constituye el objetivo primordial de nuestras Fuerzas Armadas en su afán de lograr el bienestar de la población. Entre los años 1999 y 2001 esta función tuvo un ritmo de crecimiento constante. Conforme hemos visto reiteradamente, los criterios de racionalización entre los años 2001 y 2002 también tuvieron efecto directo sobre esta variable. De esta forma, en 1999 tuvo asignado 2 201 millones de soles, en tanto que en el 2001 llegó a 2 818 millones de soles, para luego reducirse a 2 164 millones de nuevos soles en el 2002. Un año después tomaría nuevamente un incremento presupuestal hasta llegar a lo 2 420 millones de soles.

El motivo de dar el mayor detalle de las cifras de la función Defensa y seguridad nacional es que, de manera estricta, la cantidad de recursos destinados a ella constituyen lo que podríamos llamar como el presupuesto neto del Sector Defensa, dado que excluye a las funciones vinculadas al desarrollo económico y social de la defensa, y a la administración, planeamiento, y justicia.

La función Educación y cultura tuvo una débil presencia en el presupuesto del Sector. En 1999 tuvo asignado 18.2 millones de soles, cantidad que se fue reduciendo hasta que en el 2002 se le otorgó 12.1 millones de soles. En contraste a esto, el presupuesto del año 2003 determina que 39.4 millones de soles son asignados a esta función, es decir, un presupuesto mayor en 326%. Esto se debe en parte a una mayor inversión en el rubro «capacitación, entrenamiento y perfeccionamiento de los recursos humanos», aunque también entra en juego el hecho de que entre el 2002 y el 2003 existe un cambio en la composición de la función Educación y cultura.

Es justo este último aspecto metodológico el que determinó que la función Administración y planeamiento tenga una disminución bastante marcada entre el 2002 y el 2003. El aspecto puntual del asunto es que se traspasó parte del gasto de esta función hacia las otras funciones.

De otro lado, la razón de la igualmente significativa reducción del presupuesto de la Función Justicia obedece simplemente a una menor cantidad de dinero prevista para las actividades de administración de justicia militar, enseñanza profesional y

---

<sup>16</sup> Esta función tiene vinculación directa y única con el Sector Defensa y ninguna relación con lo denominado anteriormente como Función Defensa y Seguridad Nacional. Simplemente son términos que se repiten pero a distinto nivel de desagregación.

específica militar y policial, e investigación y juzgamiento de los delitos de traición a la patria y terrorismo agravado.

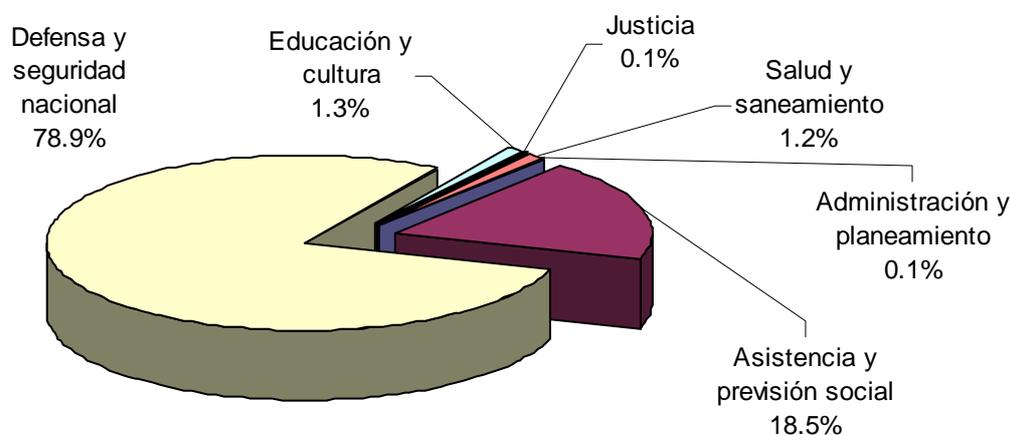
Para cerrar el análisis del presupuesto según función consideremos el peso porcentual que tiene cada una de ellas y, así, poder entrever su importancia relativa.

### Estructura porcentual del presupuesto del Sector Defensa según función, 1999 - 2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Defensa y seguridad nacional	79.4%	80.0%	80.9%	79.9%	78.9%
Asistencia y previsión social	17.7%	17.4%	16.4%	17.8%	18.5%
Educación y cultura	0.7%	0.5%	0.5%	0.4%	1.3%
Salud y saneamiento	1.2%	1.0%	1.3%	0.8%	1.2%
Justicia	0.4%	0.3%	0.3%	0.2%	0.1%
Administración y planeamiento	0.6%	0.7%	0.7%	0.8%	0.1%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuentes: Elaboración propia en base al Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas, Consulta Amigable SIAF-SP.

**Gráfico N° 3: Estructura porcentual del presupuesto del Sector Defensa según función, 2003**



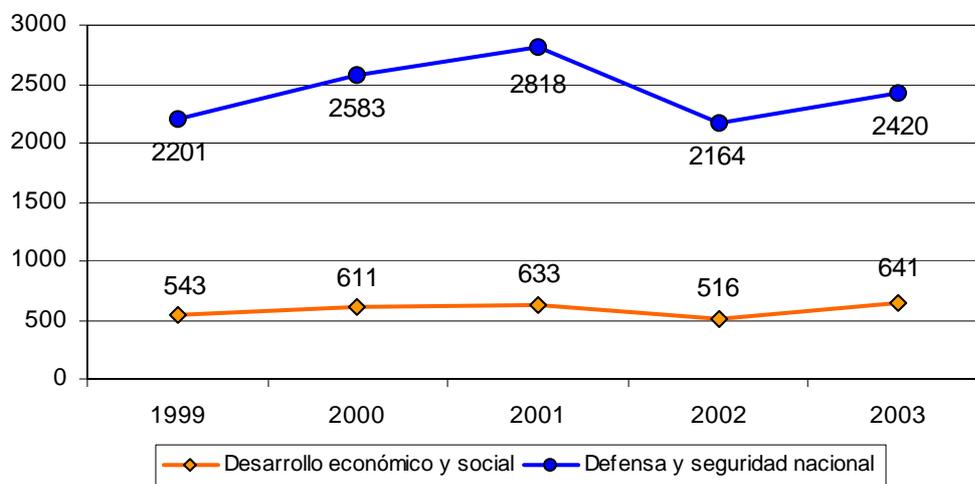
Fuente: Elaboración propia en base a Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas, Consulta Amigable SIAF-SP.

La función Defensa y seguridad ha agrupado alrededor del 80% del presupuesto del Sector entre 1999 y el 2003. En este último año la función contempla el 78.9% del presupuesto (2 420 millones de soles). Lo que indica esta cifra es que más de tres cuartas partes de los recursos se destinan estrictamente a la Defensa Nacional como noción de defensa militar (sin involucrar el tema de desarrollo económico y social).

Haciendo el ejercicio inverso, tenemos que, para el año 2003, el 20.5% del presupuesto del Sector Defensa (641 millones de soles) está dirigido a contribuir al desarrollo económico y social. Una de las actividades que encajan dentro de esta tarea es la operación y el fortalecimiento del proyecto Fronteras Vivas, el cual constituye, desde 1998, un esfuerzo por establecer y concretar políticas para el desarrollo económico, social y cultural en la frontera nororiental. Por último, el ínfimo porcentaje sobrante es repartido entre las funciones Justicia (0.1%) y Administración y planeamiento (1.2%).

La clasificación del presupuesto según función da una mejor imagen a la gestión económica del Sector. Por ejemplo, si agrupamos algunas funciones podemos separar y contrastar aquellas que contribuyen de forma más directa al desarrollo económico y social de las que están destinadas a la defensa y seguridad nacional.

**Gráfico N° 4: Presupuesto del Sector Defensa por contribución a grandes objetivos, 1999 - 2003 (en millones de soles)**



Nota: El objetivo de desarrollo económico y social está compuesto por las funciones Asistencia y previsión social, Educación y cultura, Salud y saneamiento, pero no incluye las funciones de Administración y planeamiento ni Justicia.  
Fuente: Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas, Consulta Amigable SIAF-SP.

La línea de desarrollo económico y social ha logrado crecer entre los años 1999 y 2003 y, así, alcanzar 641 millones de soles en el 2003. En el otro lado, el objetivo de Defensa y seguridad nacional llegó a 2 420 millones de soles en el mismo año.

Se aprecia intentos por buscar una mayor contribución del presupuesto hacia fines sociales y económicos. Si bien esto tiene un gran mérito, tampoco se trasluce al respecto una estrategia definida en el presupuesto de los últimos cinco años.

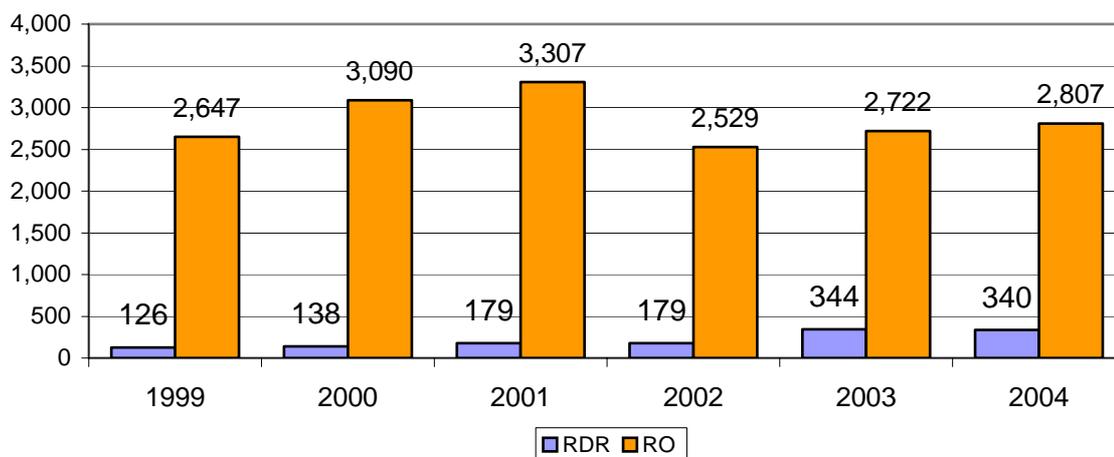
Asimismo, la misma percepción se obtiene de un estudio (2001) que señala que «según una última evaluación de la OPPP [Oficina de Planificación, Programación y Presupuestación del Ministerio de Defensa], actualmente los órganos del MINDEF establecen sus objetivos siguiendo criterios y metodologías propios; así como se observa que, por un lado, los objetivos de algunos órganos no se conocen en la OPPP, y que, por otro lado, que no están estructurados ni interrelacionados formando un sistema»<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> MORÓN, Eduardo. Ob. Cit.

## Financiamiento del presupuesto del Sector Defensa

Las dos fuentes para el financiamiento de todo organismo del Estado responden a los recursos directamente asignados por el mismo (Recursos Ordinarios – RO), así como a la autogeneración de ingresos propios (Recursos Directamente Recaudados – RDR). La suma de ambas variables representa el total de Recursos Públicos o de presupuesto para un determinado año.

**Gráfico N° 5: Presupuesto del Sector Defensa por fuentes de financiamiento, 1999 – 2004**  
(en millones de soles)



Fuentes: Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas, Consulta Amigable SIAF-SP; MEF, *Proyecto de Ley de presupuesto del Sector Público 2004*. Elaboración propia.

Durante el periodo 1999 – 2004, en lo que concierne a los Recursos Ordinarios, resalta una conducta particular. Después de que esta fuente de financiamiento creció de manera constante entre los años 1999 y 2001 (pasó de 2 647 millones de soles hasta 3 307 millones de soles, respectivamente), disminuyó para el año 2002, hasta alcanzar los 2 529 millones de soles. La razón se halla en la racionalización de gastos como política subyacente a una menor amenaza de conflicto. Pese a ello, entre los años 2002 y 2004, tomando como referencia la cifra del proyecto de ley de presupuesto para este último año, los Recursos Ordinarios han recuperado su tendencia al alza, pero aún ligeramente por encima del nivel mostrado en 1999.

Una de las explicaciones parece ser que la racionalización de gasto en el 2002 no tuvo efectos positivos en términos de eficiencia. En la práctica, el Sector necesitaba aún de más recursos.

De otro lado, la evolución de los Recursos Directamente Recaudados mostró ser un poco más homogénea. Han venido creciendo desde 1999 (a excepción del 2004), aunque con mayor fuerza a partir del presupuesto del 2003. Así, de contar

con 179 millones de soles de recursos autogenerados en el 2002, para el año siguiente la recaudación creció en 92%, registrando un total de 344 millones de soles.

La lógica nos dice que la racionalización del gasto del 2002 obligó al Sector a plantear medidas que le provean de mayores recursos y así poder cubrir todas las actividades que llevó a cabo.

Esto nos estaría señalando la posibilidad que durante los últimos años la participación de los Recursos Directamente Recaudados ha sido cada vez más gravitante dentro del presupuesto del Sector.

#### **Estructura porcentual del presupuesto del Sector Defensa por fuentes de financiamiento, 1999 - 2004**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
RO	95%	96%	95%	93%	89%	89%
RDR	5%	4%	5%	7%	11%	11%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuentes: Elaboración propia en base a Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas, Consulta Amigable SIAF-SP; MEF, *Proyecto de Ley de presupuesto del Sector Público 2004*.

Al igual que en el último gráfico, el análisis del peso de cada una de las fuentes de financiamiento tiene dos momentos. El primer periodo, entre los años 1999 y 2001, presenta un carácter uniforme: los Recursos Ordinarios representaron alrededor del 95% del presupuesto del Sector, mientras que el 5% restante se debió a Recursos Directamente Recaudados. El segundo periodo cambia la composición de estas fuentes para dar mayor importancia a lo que se recabe directamente: para el 2004 se espera que el 11% del presupuesto del Sector provenga de Recursos Directamente Recaudados.

## Capítulo 2º

### 2.1. Conceptos básicos sobre presupuesto y transparencia presupuestaria.

#### *¿Como se organiza el presupuesto nacional?*

El Ministerio de Economía y Finanzas es el ente de la administración central que marca todos los criterios para la elaboración presupuestaria. En esta sección haremos una breve referencia a algunas de las clasificaciones presupuestales básicas más importantes

En un primer lugar, el Clasificador de los Gastos Públicos de la Dirección Nacional de Presupuesto Público, documento del ministerio de economía y finanzas, determina partidas por grupo de gasto para la estructura presupuestal de todas las instituciones del Sector Público, tal como se muestra a continuación:

1. **Personal y Obligaciones Sociales.-** Gasto en remuneraciones al personal activo.
2. **Obligaciones Previsionales.-** Gasto en pensiones al personal retirado.
3. **Bienes y Servicios.-** Gasto para la adquisición de bienes y la contratación de servicios.
4. **Otros Gastos Corrientes.-** Gasto en bienes y servicios no referidos a la contraprestación de los mismos.
5. **Inversiones.-** Gasto destinado a proyectos de inversión o infraestructura mayor o menor (inmuebles).
6. **Otros Gastos de Capital.-** Gasto en inversiones para el desarrollo de actividades permanentes.
7. **Intereses y Cargos de la Deuda.-** Gasto por pago de intereses por deudas contraídas.
8. **Amortización de la Deuda.-** Gasto por pagos del principal de las deudas asumidas.

Asimismo, el presupuesto del Sector Defensa también puede tomar otra división, a la cual el Ministerio de Economía y Finanzas denomina distribución según función. De acuerdo a las partidas incluidas en el presupuesto del Sector Defensa para el año 2003, podemos dar el detalle correspondiente en las siguientes funciones

1. **Justicia.-** Gasto destinado para la administración de justicia en la instancia militar.

2. **Administración y planeamiento.**- Gasto administrativo general y financiero, y de fiscalización financiera y presupuestaria, así como de planificación en general.
3. **Asistencia y previsión social.**- Gasto en pensiones y asistencia social a pensionistas.
4. **Defensa y seguridad nacional.**- Gasto en planeamiento gubernamental y acciones de asistencia.
5. **Educación y cultura.**- Gasto en educación superior, capacitación y perfeccionamiento.
6. **Salud y saneamiento.**- Gasto en salud individual (atención básica de salud, prevención de riesgos y daños, y gestión administrativa).

Las dos categorías mencionadas aluden a las clasificaciones para los gastos planeados y ejecutados. Si trazamos la situación desde el punto de vista contrario, tendríamos que establecer las fuentes para el financiamiento del dicho gasto o presupuesto. En dicho caso, existen una serie de rubros a partir de los cuales se generan los ingresos que finalmente sustentan el desarrollo de las actividades de cada pliego.

Así, en el caso del Sector Defensa tendríamos las siguientes fuentes:

**Recursos Ordinarios (RO).**- Ingresos del Tesoro Público provenientes de la recaudación tributaria y otros conceptos, que luego son asignados respectivamente a cada uno de los pliegos presupuestarios.

**Recursos Directamente Recaudados (RDR).**- Es el ingreso generado y administrado por cada uno de los pliegos presupuestarios (18).

### ¿Cuál es el grado de transparencia específica a lo largo de las distintas etapas del presupuesto?

El punto inicial de todo manejo presupuestal debe partir de la premisa de incluir la transparencia como eje transversal a cada una de las etapas por las que atraviesa el presupuesto. Esta premisa toma un carácter todavía más importante si el dinero comprometido le pertenece al Estado y, en consecuencia, a toda la población de un país. Asimismo, de forma explícita, la claridad en la rendición de cuentas es una de las armas para la disminución de la corrupción y un obstáculo para el desarrollo de la misma.

---

18 En el caso del Ministerio de Defensa, estos ingresos están representados por tasas de servicio militar, gastos relacionados a la prestación servicios de salud y educativos (pensiones, derechos de inscripción, etc.), prestación de servicios industriales, de transporte, comunicaciones y almacenaje, rentas de propiedades, venta de bienes, entre otros.

En un ámbito completamente distinto, tenemos otro punto esencial e infaltable vinculado también a un asunto de perspectiva. La realidad de todo país necesita ser contrastada, por lo menos, con las de sus países vecinos y, en el mejor de los casos, con una muestra más amplia. El motivo radica simplemente en ubicarse y no caer en la tentación de no mirar hacia los costados y darse cuenta que lo que hace el resto de países también guarda cierta influencia en el accionar propio.

### **Transparencia presupuestal, avances y percepción**

En el ámbito legal la Constitución (Artículo 2) consagra el acceso de cualquier ciudadano a información pública, también se cuenta con la Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública (Ley N° 27806), la cual, a la fecha, ya fue reglamentada.

En el ámbito del pleno ejercicio del acceso a información, la transparencia se ha visto reflejada en la disposición de información presupuestal. En primer lugar, se puso en marcha el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP) durante el último quinquenio de los noventa, que permite sistematizar la información presupuestaria de toda la administración pública bajo criterios homogéneos. Posteriormente, durante la gestión del ex presidente Valentín Paniagua, se ha puesto en funcionamiento del Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas, instrumento que pone a luz gran parte de la información del manejo económico, aunque aún sin que cuente con un detalle adecuado. La importancia de esta herramienta radica en que se encuentra a entera disposición de cualquier ciudadano a través de la página web del mismo ministerio. Para coadyuvar con la finalidad del portal se puso en funcionamiento la versión «Consulta Amigable» del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público, modalidad que facilita enormemente el entendimiento y la búsqueda de información. Dicha versión, además, proporciona un nivel de detalle mucho más amplio e interesante.

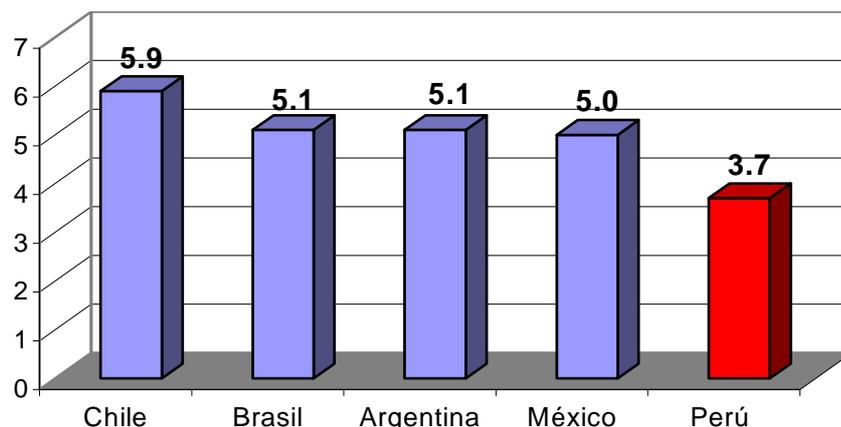
Por lo mencionado líneas arriba parecería, que estamos ante una política de máxima transparencia que permitirían un adecuado control político y ciudadano. Lamentablemente, la percepción de la realidad no se ajusta a ello, pues basta observar la investigación comparativa sobre el estado de la transparencia presupuestal en el Perú y cuatro países más (Chile, Argentina, Brasil y México) para toparnos con una visión más cercana del real contexto.

El principal aporte del estudio referido es la introducción del Índice de Transparencia Presupuestal (ITP) para medir la transparencia en función de las percepciones de la sociedad civil y el gobierno vinculadas a temas presupuestales. El índice de Transparencia Presupuestal toma valores entre 0 (nada transparente) y 10 (muy transparente), y su construcción responde a una serie de preguntas agrupadas en cinco ejes: i) la participación del Poder Legislativo y de la sociedad civil en el presupuesto, ii) las condiciones para la elaboración del presupuesto, iii) la fiscalización del mismo, iv) la rendición de cuentas y v) el acceso a información. (19)

---

19 Hernández Wilson.” El presupuesto del sector defensa en el Perú: gasto de cuartel y gasto de armamento”.

**Gráfico N° 6: Índice de Transparencia Presupuestal (ITP)**



Fuente: Guerrero, Juan Pablo y Helena Hofbauer. *Índice de transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina*. FUNDAR y CIDE. 2002.

Como conclusión podemos remarcar que los cinco países se hallan alrededor del punto medio de transparencia. Sin embargo, la ubicación peruana se muestra como la más grave: ocupa el último lugar con un índice de transparencia presupuestal de 3.7. Es importante saber el por qué, en el caso peruano, a pesar de las iniciativas llevadas a cabo por incrementar el nivel de transparencia alrededor del presupuesto, la percepción no es la más favorable.

**Gráfico N° 7: Áreas críticas de la transparencia presupuestal en el Perú**



Fuente: Guerrero, Juan Pablo y Helena Hofbauer. *Índice de transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina*. FUNDAR y CIDE. 2002. (20)

El gráfico muestra los puntos críticos que explican el por qué de esta percepción negativa. En primer lugar, la participación ciudadana en el presupuesto es el

20 Hernández, Wilson. "El presupuesto del sector defensa en el Perú: gasto de cuartel y gasto de armamento" Pág. 36. Serie Democracia y Fuerza Armada N° 2 "Transparencia y eficiencia en gastos para la defensa".

tema más delicado, sólo el 6% de los encuestados conoce la existencia de mecanismos para incorporar la opinión ciudadana en la etapa de diseño y aprobación del presupuesto. El segundo aspecto crítico es la falta de oportunidad en la publicación de la información presupuestal, sólo el 9% de los encuestados consideraron este punto como el más favorable. Serio problema en lo referente a fiscalización y evaluación ciudadana. En lo referente al control podemos decir que sólo un 10% considera que las instituciones que ejercen dichos controles realiza una labor adecuada. Finalmente, sólo un 15% consideró que el acceso a información del presupuesto era favorable, aunque lo más probable es que, a la fecha, este factor no sea tan crítico habida cuenta del fortalecimiento de las medidas en materia de transparencia presupuestal mencionadas párrafos atrás.

### Gráfico N° 8: Áreas mejor evaluadas en la transparencia presupuestal en el Perú



Fuente: Guerrero, Juan Pablo y Helena Hofbauer. *Índice de transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina*. FUNDAR y CIDE. 2002. (21)

Como contrapartida podemos indicar que desde hace algunos años el gobierno presente el Marco Macroeconómico Multianual, documento que indica el desempeño de la economía para los cuatro años posteriores a su publicación sobre la base de distintas variables económicas (entre ellas, el presupuesto). Esto es visto por un 59% como la política de mayor relevancia en el proceso de transparencia presupuestal en el Perú y con un 39%, la comunicación de los cambios en el presupuesto es el segundo factor mejor considerado.

La situación al interior del Sector Defensa varía en relación al análisis general. El objetivo de haber presentado este análisis estadístico de la transparencia presupuestal a nivel del Estado no es en vano, sino que, todo lo contrario, se apoya en los dos siguientes puntos.

21 Id. Pág. 38.

El primero es sustentar que el estado de la cuestión en materia de transparencia presupuestal en el Perú dista aún de ser el adecuado según lo que opinan expertos en el tema. El segundo punto, el cual guarda una relación directa con el objeto de este trabajo, es que si a nivel del gobierno se muestra un estándar de transparencia deficiente, en el Sector Defensa esto se agrava y se convierte en una densa problemática. De acuerdo a lo que señala la Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública, el detalle del gasto en defensa (22) tiene el carácter de reservado, es decir, no existe la posibilidad de conocer, y menos de fiscalizar, sobre la calidad de la compra de armamentos (23).

Durante la década del noventa este hecho fue el centro de una red de corrupción que tuvo en la compra de armamentos una fuente de ingreso para el beneficio propio e ilegal (24) tal como lo ha hecho notar la Comisión Investigadora de los Delitos Económicos y Financieros cometidos entre 1990-2001 del Congreso de la República. Esta comisión indica en su informe que los dispositivos legales promulgados argumentaban como razón la «defensa nacional» para la compra de armamentos con el fin último de enfrentar las amenazas que atentaban contra la seguridad del país. Estas normas contenían el monto (más no el detalle del monto) para cubrir la necesidad de fondos para la compra, al mismo tiempo que no cumplían con la condición de ser aprobados por el Consejo de Ministros pese a que en el texto de dichas normas aparece como si se hubiera cumplido (25).

El proceso de transparencia debe contar además con la apertura pública del debate detrás de las cifras y un mayor detalle de la información presupuestal que pueda indicar con exactitud el destino de los montos y el beneficio que ese gasto traerá para la población en general o para los usuarios de determinado bien o servicio. El proceso de involucrar a la sociedad civil debe ser constante pero paulatina y siempre teniendo en consideración lo delicado que son los asuntos de manejo económico y el recelo que tiene el gobierno a mostrar información vinculada a la defensa.

Dentro del margen de acción que puede darse por el lado de la sociedad civil, la formulación participativa del presupuesto es una de las opciones que recién empieza a tener cabida en el Perú, pero justamente por esto se está desarrollando en una escala todavía muy pequeña y no relacionada al Sector Defensa. Un presupuesto participativo es aquél en el cual la ciudadanía en general puede tener voz y voto en cuanto a temas de desarrollo social, económico y ambiental, vinculando a los gobiernos regionales, gobiernos locales, instancias del presupuesto participativo y sociedad civil.

---

22 Según el Artículo N° 15 de la ley, son excepciones al ejercicio del derecho a información secreta, por ejemplo, «*el material bélico, sus componentes, accesorios, operatividad y/o ubicación cuyas características pondrían en riesgo los planes de defensa militar contra posibles agresiones de otros Estados o de fuerzas irregulares militarizadas internas y/o externas [...]*», cuando en la práctica las revistas especializadas publican el detalle que en el Perú se niega.

23 Nos referimos a la calidad porque ello, como acción fiscalizadora del centrado rol de la sociedad civil, no debería interferir ni cambiar el rumbo de la política de defensa.

24 Comisión investigadora de los delitos económicos y financieros cometidos entre 1990 – 2001. *Adquisiciones Estatales con dispositivos secretos*. Lima: Congreso de la República, 2001.

25 Id.

Analizamos la transparencia en cada etapa del proceso presupuestario de defensa en el Perú:

### *1. En la planificación*

El proceso de construcción o planificación presupuestaria no se presenta en forma clara, existe mucha reserva (se argumenta aspectos de seguridad) de parte de las instituciones y del sector para transparentar esta fase del ciclo presupuestario. En virtud de ello no se puede analizar ni evaluar correctamente las motivaciones que se tienen para establecer los programas, subprogramas o actividades del presupuesto. En cuanto a la planificación de las adquisiciones para cubrir necesidades se realiza al interior del sector sin posibilidad de transparentar dichas actividades. En este punto es necesario remarcar que no se conoce la política de defensa siendo esta indispensable para los procesos de asignación de recursos. Un paso importante para empezar a transparentar estas políticas es la comisión del libro blanco que busca consignar la política de defensa del país. Para ello realiza encuentros con organizaciones civiles estudiosas del tema, reuniones que se deben realizar con mayor frecuencia e invitando a profesionales independientes estudiosos de los problemas de defensa. Sin embargo estas reuniones han dejado de ser frecuentes y a mi entender estamos ante una suerte de estancamiento en cuanto a la elaboración del libro blanco de la defensa.

### *2. En la Aprobación*

Existe poca o nula información a la ciudadanía respecto a las metas que justifiquen y expliquen el presupuesto solicitado. Asimismo la ciudadanía no puede acceder al presupuesto del sector defensa antes que sea elevado al consejo de ministros y posteriormente al parlamento. Es conveniente la transparencia en esta etapa para así poder realizar aportes que coadyuven a la realización de un mejor presupuesto, de un presupuesto mejor distribuido.

Los procesos de adquisiciones si gozan de transparencia desde el inicio del proceso de selección. Esto se materializa en la publicación en el diario oficial El Peruano de los procesos de convocatoria y selección según sea la modalidad de adquisición

### *3. En la ejecución*

Es indudable que se ha avanzado en relación a la década pasada. En las páginas Web de los institutos armados así como en la página Web del ministerio de defensa aparece claramente consignado la información presupuestaria del sector. Esta información incluye los compromisos de pagos por trimestre, lo cual es positivo puesto que permite a la ciudadanía y a los órganos competentes de fiscalización el realizar la supervisión, monitoreo y control del cumplimiento de los compromisos planificados. Asimismo es importante la designación de los funcionarios responsables de informar a la opinión pública según lo establecido en la Ley de transparencia y acceso a la información. Es conveniente generar dentro del sector una política de incentivos por el cumplimiento de lo presupuestado limitando la posibilidades de co-

rupción. Un siguiente paso en la transparencia de esta etapa debe responder a que el sistema pueda asegurar que los fondos y recursos se usen eficientemente y para aquello que fueron presupuestados. Por último es conveniente consignar reportes de la ejecución presupuestaria adecuados en contenidos y oportunos en tiempo.

En cuanto a las adquisiciones se conoce, vía resoluciones ministeriales o avisos en el diario oficial El Peruano, los avances o anulaciones de los procesos de selección. Este aspecto es positivo puesto que permite a la sociedad y a los órganos competentes fiscalizar adecuadamente el buen uso de los recursos del sector.

#### *4. En la supervisión y control*

En cuanto a las acciones de supervisión y control por parte de los órganos responsables de realizar dichas actividades no se transparenta adecuadamente las actividades de supervisión y control. Existe muy poca información respecto a las acciones de control de fiscalización de la comisión de defensa al uso de los recursos del sector por parte de los órganos ejecutores del ministerio. Asimismo no se conoce con exactitud la prioridad en las acciones de control que realiza la contraloría general a través de las OCI. Al respecto llamó la atención la RM 955 DE/SG del 25 de Junio donde se autorizaba al auditor general y a un equipo de auditoría a realizar acciones de control a agregadurías castrenses en el exterior, no conociéndose de acciones de control a unidades o dependencias del sector defensa en el país.

Esta falta de transparencia en cuanto a las acciones de los órganos de control impide a la sociedad tener un cabal conocimiento de lo que pueda estar sucediendo dentro del sector defensa. Existen indicadores, como la falta de rendición de cuentas del sector respecto a los gastos extrapresupuestales, el no conocer las acciones de control sobre las instituciones armadas entre otras que dificulta el control de la sociedad. En este aspecto los medios de comunicación social juegan un rol importante al informar sobre lo que ocurre al interior de las instituciones militares. El problema es la objetividad de esta información y los manejos políticos que sesgan la información. Son escasas las encuestas referentes a la percepción de la sociedad sobre el sector defensa y más aún si se trata de la asignación de recursos para el sector. La transparencia es vital para que la sociedad civil pueda monitorear y fiscalizar el adecuado uso de los recursos públicos asignados al sector defensa. A mayor transparencia es mayor la eficiencia de la auditoría social y es mayor la posibilidad de generar aportes para posteriores procesos presupuestarios

La transparencia en cuanto al control de las adquisiciones se da a través del seguimiento de los procesos de selección. Un aspecto importante son las adquisiciones consideradas de carácter secreto por, se dice, puedan afectar la seguridad y defensa nacional. Estas consideraciones respecto a las adquisiciones secretas no son tanto para resguardar la información de la compra a países vecinos sino más bien para tener un margen de maniobra y discrecionalidad en cuanto a la decisión de la compra. Todo material de guerra (armas o sistemas) que un país adquiriera es inmediatamente consignado en las revistas especializadas de defensa a nivel mundial y en los organismos internacionales que monitorean el gasto militar en el mundo cualquiera que este fuera.

## 2.2. Etapas del ciclo presupuestario de defensa

### 2.2.1. Dificultades estructurales del ciclo presupuestario en defensa

Como primer punto analizaremos la participación de profesionales civiles en la elaboración del presupuesto de la defensa según las etapas del proceso presupuestario:

#### 1. En la formulación

La dirección general de presupuesto público es la encargada de fijar anualmente los parámetros a seguir para la elaboración de los presupuestos del sector público. Cuenta para ello con profesionales con experiencia de muchos años en elaboración de presupuestos públicos aunque no conocemos si la experiencia es sectorial, es decir, en el caso específico, especialistas en elaboración de presupuestos del sector Defensa.

El ministerio de defensa a través de la Dirección de economía, oficina de presupuesto, es el encargado de planificar, en función de las necesidades de defensa, el presupuesto de defensa. Es bueno precisar que esta dirección está a cargo de un oficial de la marina de guerra y está compuesto por civiles y militares lo que debe asegurar una simbiosis que resultará beneficiosa a la hora de la planificación del presupuesto. Papel importante en la planificación de estos presupuestos tiene la dirección general de política en tanto elabora la política de defensa a mediano y largo plazo. En este aspecto el liderazgo civil se está fortaleciendo con la implementación de los contenidos de cada viceministerio.

Un actor fundamental en la elaboración de las políticas del sector defensa y dentro de ellas los temas presupuestales y de adquisiciones debe ser sin duda alguna el Congreso de la República a través de sus comisiones especializadas, en este caso la comisión de defensa y la comisión de presupuesto y cuenta general. Estas comisiones deberían contar con asesores especializados en el tema, debiendo involucrarse más coordinando permanentemente con el sector defensa a fin de establecer ideas comunes en la planificación y elaboración de los presupuestos de defensa. Una posibilidad es contar con oficinas de enlace entre el staff de las comisiones y el ministerio de defensa. La importancia de la intervención del legislativo en la planificación del presupuesto de defensa radica en que son los representantes del pueblo y en tanto la defensa es un bien público, es de interés de toda la sociedad el saber que el presupuesto de defensa está en condiciones de garantizar el desenvolvimiento operativo de la fuerza armada para conseguir los objetivos fijados en la política de defensa.

En esta etapa de planificación las oportunidades de intervención de la sociedad civil son en realidad del tipo informal basada fundamentalmente en la iniciativa y las conexiones que pueda tener la organización civil con las comisiones del congreso o con las dependencias de los ministerios encargados de dicho proceso. Una participación más real puede provenir de reuniones de organizaciones de la sociedad

civil donde se produzcan propuestas elevadas a los órganos competentes de la elaboración de los presupuestos. Propuestas que deben incluir puntos importantes a tener en cuenta para la elaboración de los presupuestos e incluso se podrían plantear presupuestos alternativos que seguramente serán debidamente analizados por los responsables de la elaboración. Algunos de estos casos se da en Kenia donde el gobierno solicita el informe de la reunión anual de organizaciones civiles preocupadas por el tema del presupuesto publico(26); o como los informes de la Nacional NGO Coalition de Sudáfrica que remite informes anuales a su gobierno relativos a presupuestos de desarrollo y pobreza(27) o como el presupuesto federal alternativo de Canadá propuesto por el Canadian Center for Policy Alternatives(28) y el presupuesto alternativo elaborado por el Institute for Fiscal Studies del Reino Unido(29)

## *2. En la Aprobación*

Constitucionalmente es el Congreso quien tiene la atribución de aprobar el presupuesto del sector público. Al respecto es la comisión de presupuesto que analiza y aprueba el presupuesto enviado por el ejecutivo. Esta comisión debiera contar con especialistas en presupuestos de defensa a fin de realizar adecuados análisis de lo presentado. Este análisis debe estar en función a la posibilidad de cumplimiento de objetivos de la política de defensa. Este análisis debe ser realizado también por la comisión de defensa, sin embargo a esta no le llega de manera formal una copia del presupuesto de defensa y más aún no existe especialistas de temas presupuestales de defensa en la comisión. Como nos dice Margaret Hayes el trabajo sobre el presupuesto de defensa, sobre la política en la que el presupuesto de defensa se sustenta, y sobre los resultados de las aplicaciones de recursos en la política de defensa es la vía por la cual el parlamento, a través de sus comisiones especializadas de presupuesto y defensa, ejerce influencia sobre la política de defensa del país. El congreso ejerce influencia política por medio de los detalles minuciosos del presupuesto (30). No consiste simplemente en recibir y aprobar el presupuesto de defensa.

Un primer nivel de aprobación del presupuesto de defensa se realiza en el ministerio de defensa. Es la alta dirección del ministerio la que aprueba el presupuesto de su sector en función a las necesidades del mismo y a las normas emitidas por el ministerio de economía y finanzas respecto a la distribución por sectores del presupuesto general de la republica. Es el ministro quien sustenta ante el consejo de ministros su presupuesto solicitado y es el consejo quien decide cual es el presupuesto de defensa que se va a enviar al congreso para su aprobación.

## *3. En la ejecución*

---

26 Warren Krafchik “Descripción del trabajo presupuestario de la sociedad civil” Internacional Budget Project. Washington DC Pág. 9.

27 ver [www.sanggoco.org.za](http://www.sanggoco.org.za)

28 ver [www.policyalternatives.ca](http://www.policyalternatives.ca)

29 Warren Krafchik “Descripción del trabajo presupuestario de la sociedad civil” Internacional Budget Project. Washington DC Pág. 9

30 Margaret Hayes. “la experiencia norteamericana. Rol del parlamento en seguridad y defensa” Tomado de “La defensa nacional: un bien publico” Pág. 91.

El ejecutor directo del presupuesto de defensa es sin duda alguna el ministerio de defensa, a través de sus respectivos viceministerios. En aspectos de ejecución presupuestaria el viceministerio de asuntos administrativos y presupuestales y en aspectos de adquisiciones el viceministerio de asuntos logísticos. En ambos viceministerios se cuenta con dirección civil, capaz de dirigir eficientemente la ejecución de los procesos mencionados, sin embargo las oficinas y direcciones directamente involucradas como la oficina de presupuesto así como la oficina de evaluación y control de presupuesto están a cargo de oficiales de la marina de guerra y donde la mayoría de los integrantes son militares en actividad. En estas oficinas debería existir una participación de civiles expertos en materia de ejecución presupuestaria. Las oficinas o direcciones económicas de cada instituto cuentan con profesionales civiles que coadyuvan a la ejecución de los presupuestos designados así como los oficiales encargados están siendo capacitados en universidades del país en aspectos relacionados a administración. El principal obstáculo que se presenta es el flujo de caja irregular o insuficiente que distorsiona la ejecución del presupuesto según lo planificado.

#### *4. En la supervisión y control*

El papel de las Comisiones del congreso en la supervisión y control de los gastos en defensa debe ser prioritario, sin embargo esta fiscalización demanda de dos factores: conocimiento del tema y coordinación permanente con el ministerio de defensa.

En cuanto al ejecutivo la Dirección general de presupuesto público del ministerio de economía es la oficina encargada de supervisar y fiscalizar la ejecución presupuestaria y extrapresupuestaria para lo cual cuenta con técnicos de carrera para el cumplimiento de sus funciones. El ministerio de defensa supervisa la utilización de sus recursos a través de los respectivos órganos de control. Los aspectos castrenses lo supervisa el inspector general del ministerio o los inspectores generales de los institutos armados, todos oficiales de carrera.

Papel fundamental en la supervisión y control recae en la contraloría general de la república, a través de los órganos de control interno (OCI). Discrepamos en el nombramiento de oficiales generales como jefes de los OCI puesto que estos mantienen lealtades, por decir lo menos, a la institución a la que sirvieron durante 35 años de su vida. Más delicado es el tema si se encuentran en situación de actividad como es el caso del auditor general del sector. El CONSUCODE supervisa el cumplimiento de las normas establecidas por el sistema de contrataciones y adquisiciones del estado para lo cual viene realizando asesorías permanentes a las instituciones armadas en los procesos de selección requeridos.

El papel de la sociedad civil en los temas de supervisión y control es clave para el proceso. Aun no se toma conciencia de que la defensa es una política que nos compete a todos y como tal la utilización eficiente de los recursos de todos es algo que debemos fiscalizar. Esta fiscalización debe partir del conocimiento de los temas de defensa y se debe trasuntar en pedidos de información y en aportes para mejorar procesos.

a) Las principales dificultades que afectan al decisor en el diseño presupuestario

### *1. En la planificación*

El proceso de construcción o planificación presupuestaria no se presenta en forma clara, existe mucha reserva (se argumenta aspectos de seguridad) de parte de las instituciones y del sector para transparentar esta fase del ciclo presupuestario. En virtud de ello no se puede analizar ni evaluar correctamente las motivaciones que se tienen para establecer los programas, subprogramas o actividades del presupuesto. En cuanto a la planificación de las adquisiciones para cubrir necesidades se realiza al interior del sector sin posibilidad de transparentar dichas actividades. En este punto es necesario remarcar que no se conoce la política de defensa siendo esta indispensable para los procesos de asignación de recursos. Un paso importante para empezar a transparentar estas políticas es la comisión del libro blanco que busca consignar la política de defensa del país. Para ello realiza encuentros con organizaciones civiles estudiosas del tema, reuniones que se deben realizar con mayor frecuencia e invitando a profesionales independientes estudiosos de los problemas de defensa. Sin embargo estas reuniones han dejado de ser frecuentes y a mi entender estamos ante una suerte de estancamiento en cuanto a la elaboración del libro blanco de la defensa a pesar que esta previsto su promulgación en el 2004. Lo importante en relación al libro blanco es la disposición del nuevo ministro para que se consensúe con la sociedad civil, aspecto que se realizará a partir de marzo del presente año.

### *2. En la Aprobación*

Existe poca o nula información a la ciudadanía respecto a las metas que justifiquen y expliquen la política de defensa y el presupuesto del sector solicitado. Asimismo la ciudadanía no puede acceder al presupuesto del sector defensa antes que sea elevado al consejo de ministros y posteriormente al parlamento. Los procesos de adquisiciones si gozan de transparencia desde el inicio del proceso de selección. Esto se materializa en la publicación en el diario oficial El Peruano de los procesos de convocatoria y selección según sea la modalidad de adquisición

### *3. En la ejecución*

Es indudable que se ha avanzado en relación a la década pasada. En las páginas Web de los institutos armados así como en la página Web del ministerio de defensa aparece claramente consignado la información presupuestaria del sector. Esta información incluye los compromisos de pagos por trimestre, lo cual es positivo puesto que permite a la ciudadanía y a los órganos competentes de fiscalización el realizar la supervisión, monitoreo y control del cumplimiento de los compromisos planificados. Asimismo es importante la designación de los funcionarios responsables de informar a la opinión pública según lo establecido en la Ley de transparencia y acceso a la información. En cuanto a las adquisiciones se conoce, vía resoluciones ministeriales o avisos en el diario oficial El Peruano, los avances o anulaciones de los procesos de selección. Este aspecto es positivo puesto que permite a la socie-

dad y a los órganos competentes fiscalizar adecuadamente el buen uso de los recursos del sector.

#### *4. En la supervisión y control*

En cuanto a las acciones de supervisión y control por parte de los órganos responsables de realizar dichas actividades no se transparenta adecuadamente las actividades de supervisión y control. Existe muy poca información respecto a las acciones de control de fiscalización de la comisión de defensa al uso de los recursos del sector por parte de los órganos ejecutores del ministerio. Asimismo no se conoce con exactitud la prioridad en las acciones de control que realiza la contraloría general a través de las OCI (órganos de control institucional). Finalizado el año no se han conocido de acciones de control realizadas al interior de las instituciones armadas por el órgano rector del sistema nacional de control.

Esta falta de transparencia en cuanto a las acciones de los órganos de control impide a la sociedad tener un cabal conocimiento de lo que pueda estar sucediendo dentro del sector defensa. Existen indicadores, como la falta de rendición de cuentas del sector respecto a los gastos extrapresupuestales, el no conocer las acciones de control sobre las instituciones armadas entre otras que dificulta el control de la sociedad. En este aspecto los medios de comunicación social juegan un rol importante al informar sobre lo que ocurre al interior de las instituciones militares. El problema es la objetividad de esta información y los manejos políticos que sesgan la información. Son escasas las encuestas referentes a la percepción de la sociedad sobre el sector defensa y mas aún si se trata de la asignación de recursos para el sector. La transparencia es vital para que la sociedad civil pueda monitorear y fiscalizar el adecuado uso de los recursos públicos asignados al sector defensa. A mayor transparencia es mayor la eficiencia de la auditoria social y es mayor la posibilidad de generar aportes para posteriores procesos presupuestarios

La transparencia en cuanto al control de las adquisiciones se da a través del seguimiento de los procesos de selección. Un aspecto importante son las adquisiciones consideradas de carácter secreto por, se dice, puedan afectar la seguridad y defensa nacional. Lo que llama la atención son las innumerables exoneraciones a los procedimientos establecidos en la ley de contrataciones y adquisiciones del estado; exoneraciones que tienen motivos diversos desde servicios personalísimos (para el caso de servicios) o de ser únicos proveedores (adquisición de bienes). Pareciera que es la forma de evitar el accionar de las entidades fiscalizadoras del uso de los recursos públicos.

Como podemos observar si a nivel del gobierno se muestra un estándar de transparencia en la práctica deficiente, en el Sector Defensa esto se agrava y se convierte en una densa problemática. De acuerdo a lo que señala la Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública, el detalle del gasto en defensa tiene el carácter de reservado, es decir, no existe la posibilidad de conocer, y menos de fiscalizar, sobre la calidad de la compra de armamentos.

Justamente, durante la década del noventa este hecho fue el hilo conductor de una red de corrupción que tuvo al gasto en la compra de armamentos como una fuente de ingreso para el beneficio propio e ilegal, tal como lo ha hecho notar la Comisión Investigadora de los Delitos Económicos y Financieros cometidos entre 1990-2001 del Congreso de la República. Tal como describe este grupo investigador, los distintos dispositivos legales promulgados no daban más razón que la «defensa nacional» para la compra de armamentos con el fin último de enfrentar las amenazas (internas o externas) que atentaban contra la seguridad del país. La mayoría de estas normas, por supuesto, contenían el monto (y no más detalle que el monto) para cubrir la necesidad de fondos para la compra, al mismo tiempo que la mayoría de decretos de urgencia empleados no cumplieron con la condición de ser aprobados por el Consejo de Ministros pese a que en el texto de dichas normas aparece como si se hubiera cumplido.<sup>(31)</sup>

b) Dificultades derivadas del marco político general

En la actualidad el índice de aprobación presidencial bordea escasamente el 10%. Esto quiere decir que existe en el país una clara dificultad en torno al liderazgo político, no sólo del presidente sino de la clase política en general, lo que indudablemente condiciona al decisor del diseño presupuestal puesto que no solo debe diseñar teniendo como condicionantes los aspectos técnicos sino que se involucra una fuerte dosis de condicionante político social.

Los marcos jurídicos que inciden sobre el diseño presupuestal están claramente establecidos en las leyes anuales de presupuesto, de endeudamiento fiscal y sobre todo en los marcos multieconómicos anuales que permiten trabajar con los planes estratégicos de los diversos sectores componentes del presupuesto publico.

Una de las principales dificultades que tiene el decisor del diseño presupuestal es el no conocer con claridad cual es el rumbo que va a seguir el estado aunado al hecho de no contar con una institución que realice planeamiento a largo y mediano plazo que permita vislumbrar objetivos y metas para los siguientes lustros.

La comisión de defensa del parlamento no realiza adecuadamente su función de fiscalizar y legislar en materia de defensa y específicamente en materia de presupuestos de defensa, entre otras razones por:

1. Desconocimiento del tema específico de defensa
2. Tiene demasiadas competencias para el número de parlamentarios y asesores. Debe ver temas de Defensa, orden interno, inteligencia y lucha contra el narcotráfico. Temas cada uno de ellos que demandaría una comisión específica.
3. No existe un staff permanente de asesores que permita profesionalización en el tiempo en materia de defensa.

---

31 Wilson Hernández Breña, Ob. Citada.

La capacidad civil del ministerio de defensa se ha visto fortalecida con los nombramientos de profesionales no militares a mediados del 2003 para cargos de dirección y alta dirección. Cargos que han sido renovados en la confianza por el nuevo ministro entrante (Diciembre 2003). Esta capacidad tiene su sustento legal en la Ley del ministerio de defensa, ley 27860.

c) Dificultades derivadas de la política de defensa:

No existe una clara concepción de que la política de defensa debe ser formulada por la clase política y ejecutada por los profesionales militares. En ese sentido luego de dos años de gobierno se reunió por primera vez el consejo de Defensa Nacional paradójicamente a instancias del nuevo ministro de defensa (un general en retiro) donde se aprobó los lineamientos generales y objetivos de la nueva política de defensa. Esto dice a las claras la confusión respecto a la responsabilidad del diseño de la política de defensa.

Otro aspecto que no está claro para el gobierno (por lo menos en la práctica) es la separación de las funciones de la fuerza armada (defensa) de la policía nacional (orden interno).<sup>(32)</sup> Sin embargo aun no existen los marcos legales adecuados que viabilicen esta separación de funciones. No contamos con una ley de seguridad interior y una de seguridad externa como tiene la Republica Argentina.

Al no existir una política de defensa meridianamente clara el “misionamiento” para la fuerza armada sigue el mismo camino. Se utiliza como misionamiento lo establecido en la constitución política que sólo establece el marco general. En ese sentido vemos la mal utilización de la fuerza armada para debelar problemas sociales, para combatir el contrabando, para luchar contra el narcotráfico, aspectos en muchos casos pedidos e impulsados por el mismo presidente de la república.

Al no conocer la política de defensa no podemos indicar si existen incongruencias en relación a la percepción de amenazas. Esta percepción de amenazas y el posterior análisis de posibles hipótesis de conflictos deben verse en el Consejo Nacional de Defensa que como ya hemos mencionado se reunió después de dos años y medio de gobierno por primera vez el 8 de enero del presente año.

d) Dificultades derivadas de la directiva militar:

Existe una tendencia en que cada fuerza realice su propio planeamiento y emita su propia directiva militar en función a sus propios intereses. Felizmente el año 2003 el comando conjunto de la fuerza armada ha empezado a realizar planeamiento conjunto con la finalidad de interoperabilizar el uso de las instituciones militares como una sola fuerza armada. Una muestra de este planeamiento conjunto se dio en

---

<sup>32</sup> Existen pedidos del gobierno, incluso a nivel presidencial, de utilizar la fuerza armada en la solución de problemas sociales tales como el contrabando y el narcotráfico. Adicionalmente el marco legal respecto a los estados de excepción no distingue con claridad la separación de funciones y otorga a la fuerza armada funciones de carácter policíaco.

la operación montada para el rescate de los rehenes de la empresa Techint así como el planeamiento conjunto con la fuerza armada de Colombia respecto a la lucha contra el narcotráfico en la región. Dentro de este planeamiento conjunto se está realizando el planeamiento de compras conjuntas empezando por medicinas y vestuarios.

Se observa una mayor transparencia informativa por parte de las instituciones militares en cuanto al presupuesto asignado así como al presupuesto obtenido por recursos propios. Todos estos aspectos pueden visualizarse en las respectivas páginas webs de los institutos armados.

## **2.2.2. Dificultades propias de cada etapa del ciclo presupuestario en defensa**

### **2.2.2.1. Formulación**

#### **a) Actor principal: Ministerio de defensa**

La Ley 27860 (Ley del Ministerio de Defensa) y su respectiva reglamentación le confieren al ministerio la finalidad de diseñar, ejecutar y supervisar la política de Defensa Nacional en el campo militar. Indudablemente dentro de esta política total responsabilidad en el diseño, ejecución y supervisión del presupuesto de defensa. Teniendo entre sus principales funciones el diseñar, dirigir y supervisar las actividades funcionales y presupuestarias de la fuerza armada a través de sus órganos de línea, de ejecución y de control.

La responsabilidad directa recae en el viceministerio de asuntos administrativos y económicos, a través de la oficina de presupuesto, quien coordina y participa de la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto anual del Pliego Ministerio de Defensa realizando para ello la integración de los presupuestos de los subpliegos que lo integran.

#### **b) Actores asociados**

##### **Fuerza Armada**

Las instituciones militares realizan su planeamiento y diseño presupuestal en función a las necesidades de los mismos institutos y luego son remitidos al ministerio de defensa.

##### **Ministerio de Economía y Finanzas**

El MEF a través de su dirección de presupuesto público emite los lineamientos a seguir para el diseño y formulación de los presupuestos así como realiza el seguimiento y control gubernamental en la ejecución presupuestal.

##### **Congreso de la República**

Las comisiones especializadas referidas al tema de presupuesto son: la comisión de presupuesto y la comisión de defensa.

### c) Problemas detectados

En cuanto a los problemas encontrados podemos indicar que la Ley del ministerio de defensa y su respectivo reglamento separó las funciones de logística y de presupuesto en viceministerios distintos creando así una doble dependencia y responsabilidad en el manejo de la asignación de recursos (33). Por otro lado los comandantes generales de los institutos armados mantienen las atribuciones administrativas y de gestión sobre los procesos de adquisiciones en defensa (34) a pesar de que se ha tratado de corregir esta situación al delegar recientemente en forma temporal en la dirección de administración del viceministerio de asuntos económicos y administrativos varias de estas facultades (35) Aquí se presenta el verdadero problema en el proceso de asignación de recursos para la defensa en el Perú. La atribución principal que debiera tener el viceministro de logística, nace pues cortada y maniatada.

Otro aspecto ese que a pesar de existir voluntad de parte del ministerio aún tiene que romper esquemas mentales en los diversos institutos más aun cuando en la década pasada el tema presupuestal era de exclusividad de cada instituto. No se tiene mayor información respecto a la composición de los equipos de planeamiento en la oficina de presupuesto del ministerio de defensa. Se debe precisar que las distintas oficinas presupuestales o direcciones de economía de los institutos armados cuentan con profesionales civiles siempre bajo la dirección de oficiales en actividad. Asimismo la dirección de economía del ministerio, de la cual forma parte la oficina de presupuesto, está formada por equipos mixtos bajo la dirección de un oficial en actividad.

Al no existir en forma explícita una política de Defensa se puede inferir que cada instituto planea y prevé en función a sus concepciones de amenazas (planeamiento que esta siendo realizado en el comando conjunto). Esto es sin duda un indicador de que los presupuestos están realizados en función a los intereses corporativos de cada institución claro está bajo los parámetros establecidos en la ley de presupuesto público de cada ejercicio anual.

La planificación financiera del Perú es igual para casi todas las entidades públicas dentro de la que se incluye la defensa. Es un sistema integrado y conectado en el que este sector no recibe ningún tratamiento distinto o especial. Entre abril y

---

33 Efectivamente la Ley del Ministerio de Defensa (Ley 27860) en su Título II Alta Dirección Capítulo II Vice-ministros crea los viceministerios de asuntos administrativos y económicos (art8) y el viceministerio de asuntos logísticos y de personal (Art.9).

34 RM 094-DE/SG del 24 de Enero del 2003, días antes de la publicación del reglamento, que otorga facultades relativas a la administración del pliego presupuestal, adquisiciones y contrataciones a comandantes generales de los institutos armados.

35 RM 1315-DE/SG del 25 de Agosto del 2003 delega diversas funciones a la dirección de administración del viceministerio de asuntos económicos y administrativos. Al respecto llama la atención la formula empleada puesto que en su artículo primero delega las funciones en "*tanto culmine el proceso de desconcentración administrativa*". Esperemos sea una delegación permanente y no sólo temporal.

marzo de cada año, el Ministerio de Defensa presenta al Ministerio de Economía la elaboración de su presupuesto para el siguiente año. Entre junio y julio se realiza una especie de negociación entre el pliego Defensa y el Ministerio de Economía.

Posteriormente, el Consejo de Ministros observa los presupuestos de todos los sectores. Finalmente, luego de que el titular del pliego Defensa sustenta su presupuesto ante la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República, el parlamento (en diciembre) vota y aprueba el proyecto de ley de presupuesto para el próximo año. En última instancia, el Ejecutivo da la firma de la ley si no tiene observaciones. No existe en el Perú ningún tipo de techo o piso presupuestario específico para la Defensa. Por ejemplo, entre abril y diciembre del año pasado se formuló y aprobó el presupuesto de cada entidad (incluido el MINDEF). Esto es un compromiso con rango de ley, pero previo a esto hay varias etapas. La primera es la formulación del presupuesto que hace el MINDEF. Luego esta cifra se negocia con el MEF, pasa a la Presidencia del consejo de ministros y finalmente al Congreso. Casi siempre, la cifra que queda es la del MEF. Una vez que se tiene la cifra de presupuesto para el año 2004, se establecen calendarios mensuales para el desembolso que le hace el MEF al MINDEF. Sin embargo, en la práctica el MEF no siempre cumple con el monto total de cada desembolso ni con la fecha del mismo (esto es una trampa porque a veces se desembolsa tarde para que las entidades ya no tengan tiempo de gastar y así regresar la plata la Tesoro).

Si bien la formulación del presupuesto nace en el mismo Sector Defensa, es posible que en este momento no se tome en cuenta el desequilibrio fiscal del país como un factor gravitante, más aún cuando la gran mayoría de ministerios operan con presupuestos significativamente menores a lo que requieren. Sin embargo, al producirse las negociaciones con el Ministerio de Economía y Finanzas esta situación tendería a nivelarse.

Lamentablemente la metodología para la elaboración del presupuesto no permite más que casi un crecimiento vegetativo del presupuesto, el cual además se realiza por profesionales que si bien se especializan en ciertos pliegos presupuestarios, no cuentan con el conocimiento requerido sobre la problemática de cada sector.

En la etapa de formulación no participan las comisiones especializadas del congreso. Considero que es importante, vía enlaces parlamentarios, que la comisión de defensa participe en la formulación en especial para garantizar el cumplimiento de la política de defensa

Por otro lado, en la actualidad se están haciendo esfuerzos con Chile a fin de establecer homologación en los gastos militares. Con Ecuador se están estableciendo medidas de confianza mutua como primer paso. Las medidas que se están tomando son la realización de rondas de conversaciones entre institutos armados, intercambio profesional de cadetes y oficiales, reuniones para buscar estandarizar los indicadores del gasto, entre otras.

En cuanto al marco legal el principal actor que participa en la elaboración de dicho marco legal necesario para la planificación en el sector público debe ser el Congreso de la República a través de sus comisiones especializadas. Al respecto es

conveniente precisar que el papel de estas comisiones debe ser mucho más activo en cuanto a la planificación en sí del proceso presupuestario del sector que se debe realizar en coordinación estrecha al poder ejecutivo. Este aspecto demanda de las comisiones congresales contar permanentemente a manera de un staff con personal especialista en materia específica a fin de evitar demoras innecesarias por desconocimiento de los aspectos a normar. Asimismo el ejecutivo debe establecer las directivas específicas para el funcionamiento adecuado de la planificación en materia de presupuesto y adquisiciones. Es la dirección de logística y la oficina de presupuesto del ministerio de defensa quienes deben normalizar la planificación del sector defensa siguiendo las directivas que emanen de la dirección general de presupuesto público del ministerio de economía y finanzas, así como bajo la normativa del sistema nacional de control y del sistema de contrataciones y adquisiciones del estado. Cada instituto armado tiene sus direcciones de logística que deben ser las encargadas de planificar la política logística que permita cumplir con las necesidades propias de las misiones encargadas a cada instituto.

### **2.2.2.2. Aprobación**

La aprobación de los presupuestos de defensa se convierte en el consentimiento que lo establecido en la planificación es efectivamente lo que se debe gastar en materia de defensa. Este consentimiento se da en dos niveles, previas coordinaciones entre el sector y el ministerio de economía y finanzas: un consentimiento interno del mismo Ejecutivo cuando los organismos competentes analizan y dan su conformidad con lo planificado y un consentimiento externo que lo da el Legislativo a través de la evaluación de lo presupuestado por las comisiones especializadas.

El marco legal se establece por la Constitución política la cual indica expresamente que la administración económica y financiera del estado se rige por el presupuesto que aprueba anualmente el congreso y que es remitido por el Presidente de la República a más tardar el 30 de agosto de cada año junto a los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero.

#### **a) Actores**

En primera instancia el poder ejecutivo a través del Consejo de Ministros quienes aprueban el anteproyecto de presupuesto presentado por el ministro de economía. El actor principal en esta etapa es el Congreso de la República por su atribución constitucional de aprobar el presupuesto. La Constitución en general evita que se gaste fondos sin la autorización del legislativo. El proceso legislativo ofrece a su vez la primera oportunidad para su debate y modificación y es la primera instancia en que la sociedad civil puede conocer el presupuesto y presentar propuestas para el mejoramiento de dicho plan. En este aspecto es bueno precisar que el presupuesto del sector defensa es de carácter reservado. La información de cada fase del presupuesto está a disposición de la comisión de Presupuesto y cuenta general de la República, del ministerio de economía y finanzas y de la contraloría general de la república. Si bien es cierto que el poder notorio sobre el presupuesto lo ostenta el legislativo en la práctica se verifica que es el ejecutivo quien posee el poder real so-

bre la elaboración del presupuesto. El trabajo de las comisiones del congreso aunado a la participación de la sociedad civil representa una posibilidad de análisis y control poderosa.

Un primer nivel de aprobación del presupuesto de defensa se realiza en el ministerio de defensa. Es la alta dirección del ministerio la que aprueba el presupuesto de su sector en función a las necesidades del mismo y a las normas emitidas por el ministerio de economía y finanzas respecto a la distribución por sectores del presupuesto general de la republica. Es el ministro quien sustenta ante el consejo de ministros su presupuesto solicitado y es el consejo quien decide cual es el presupuesto de defensa que se va a enviar al congreso para su aprobación.

Debido a los problemas presupuestarios la fuerza armada , dentro del rubro recursos propios, ha realizado un convenio con el organismo estatal encargado de conseguir inversiones (Proinversion) para poner a la venta los bienes inmuebles que se consideren no necesarios ( en una primera lista son 48). Los ingresos de esta venta serán exclusivamente destinados al mantenimiento y repotenciación de los equipos y materiales bélicos. Respecto a estos fondos no tiene injerencia directa el ministerio de economía y finanzas (Hacienda), la que interviene en todo caso es la contraloría general de la republica. Frente a una crisis operativa el ministerio de economía interviene, en teoría, otorgando los recursos necesarios. Estos recursos son obtenidos del recorte presupuestal de otros sectores. No se trabaja con fondos de contingencia a excepción del fondo para el fenómeno del niño. Esta intervención y recorte tienen carácter excepcional.

La aprobación parlamentaria se produce primero en la Comisión de presupuesto y cuenta general de la republica, sin la participación de las comisiones especializadas, salvo el presupuesto del 2004 donde si participó la comisión de defensa en la sustentación del pliego presupuestal ante la comisión de presupuesto. Ambas comisiones carecen de especialistas en presupuestos para el sector Defensa. Los asesores de la comisión de presupuesto son especialistas en materia presupuestal pero no en materia especifica de presupuestos para la defensa.

### **2.2.2.3. Ejecución**

La ejecución es fundamentalmente la etapa del funcionamiento gubernamental, en el caso específico el funcionamiento del sector con sus dependencias.

La Constitución Política nos indica que “las obras y adquisiciones de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata o licitación publica, así también como la adquisición y enajenación de bienes” (36)

---

36 Constitución Política del Perú, artículo 76.

La ley 27209 “Ley de Gestión presupuestaria del estado” en su capítulo III consigna lo relacionado a la ejecución presupuestaria

El DS 012-2001-PCM del 12 de Febrero del 2001 aprobó el texto único ordenado de la ley 26850 Ley de contrataciones y adquisiciones donde se establece “los límites mínimos y máximos que deben observar las entidades del sector público dentro de los criterios de racionalidad y transparencia, en los procesos de adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios u obras y regula las obligaciones, derechos y responsabilidades que se derivan de los mismos.”(37). Norma la exoneración de licitación pública, concurso público o adjudicación directa a aquellas adquisiciones y contrataciones que tengan el carácter de secreto militar o de orden interno y que deban mantenerse en reserva de acuerdo a ley, previa opinión favorable de contraloría general de la república.(38).

### **a) Actores**

En esta etapa indudablemente que los ejecutores principales son el ministerio de defensa, sus órganos y dependencias. En lo que respecta al Ministerio de Defensa tenemos como responsable de la ejecución general al ministro, posteriormente están los viceministros en sus respectivas áreas. Las responsabilidades en la ejecución del presupuesto pasan por la oficina de presupuesto de la dirección económica del sector y las responsabilidades en la ejecución de las adquisiciones deben pasar por la dirección de logística del ministerio. El principal obstáculo que se presenta es el flujo de caja irregular o insuficiente que distorsiona la ejecución del presupuesto según lo planificado.

En cuanto a la transparencia presupuestaria es indudable que se ha avanzado en relación a la década pasada. En las páginas Web de los institutos armados así como en la página Web del ministerio de defensa aparece claramente consignado la información presupuestaria del sector. Esta información incluye los compromisos de pagos por trimestre. Asimismo es importante la designación de los funcionarios responsables de informar a la opinión pública según lo establecido en la Ley de transparencia y acceso a la información. En cuanto a las adquisiciones se conoce, vía resoluciones ministeriales o avisos en el diario oficial El Peruano, los avances o anulaciones de los procesos de selección. Este aspecto es positivo puesto que permite a la sociedad y a los órganos competentes fiscalizar adecuadamente el buen uso de los recursos del sector.

#### **2.2.2.4. Control Interno**

La ley del ministerio de Defensa, Ley 27860, establece como órganos de control del sector defensa a la inspectoría general de cada instituto y a la oficina de control institucional (OCI). Las inspectoras se dedican más a temas netamente castrenses y disciplinarios mientras que la OCI tiene por finalidad preservar el buen uso de los recursos públicos. La OCI depende de la contraloría general de la república.

---

37 Texto único ordenado de la Ley 26850, artículo 1

38 Texto único ordenado de la Ley 26850, artículo 19

Las acciones de control que realiza la OCI no tienen la adecuada transparencia puesto que solo se ha conocido de acciones de control realizadas a agregadurías militares en Europa del Este. Estas auditorías son auditorías de recursos y de legalidad más no auditorías de desempeño y gestión.

Los principales problemas son:

1. Falta de transparencia en los informes finales de las acciones de control.
2. Poca independencia de los jefes de la OCI en relación a los jefes militares. Los jefes de OCI de los institutos son oficiales en situación de retiro y el jefe de la OCI del Sector es un oficial general en situación de actividad con menor rango que los jefes militares a ser auditados.

#### **2.2.2.5. Control Externo**

Una buena supervisión y control comienza con la debida planificación de las acciones de control a seguir. Al respecto no se tiene conocimiento que existan por parte de la comisión de defensa del congreso mecanismos para evaluar la planificación de los gastos del ministerio de defensa, por lo que no se han generado medidas de desempeño que permitan luego auditar si se ha cumplido lo que se debía cumplir. Asimismo no se recibe los resultados de los informes de control que realiza la contraloría general sobre el sector defensa. Es necesario coordinar las acciones de control parlamentario con el sector para lo cual la comisión tiene la facultad de citar a funcionarios del sector sin embargo no se conoce que algún funcionario, en particular viceministros o directores del sector defensa hayan asistido a la comisión para coordinar la planificación del presupuesto del mismo.

La Contraloría General dispone para la planificación de la supervisión y control a la Gerencia de Defensa, órgano encargado de la supervisión y control de los recursos públicos del sector defensa. Para tal efecto se cuenta con un plan y calendario de acciones de control sobre el sector así como un seguimiento constante a las OCI de cada dependencia del sector.

Durante el proceso de aprobación no existe contacto con los actores involucrados de parte de la comisión de defensa. Asimismo la comisión de defensa no establece un monitoreo ni fiscalización adecuada a lo aprobado por el consejo de ministros, quienes no remiten copia formal del presupuesto a la comisión de defensa.

En la ejecución presupuestal es fundamental el control y seguimiento de los organismos de control existentes. Las OCI y la contraloría general deben realizar permanentes acciones de control del proceso de ejecución presupuestaria a fin de verificar el cumplimiento de los compromisos así como de la racionalidad de los gastos, aspecto que también debe ser vigilado por la Dirección general de presupuesto público del ministerio de economía.

El Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Consuco-de) ha actuado en calidad de asesoría para los procesos de selección en las adqui-

siciones del sector. Ha impulsado la realización de manuales de contrataciones y adquisiciones de cada instituto y se está realizando el manual conjunto de adquisiciones y contrataciones de la fuerza armada.

#### **2.2.2.6. Control social**

A pesar de existir un pequeño incremento de interés por temas de defensa se observa que la sociedad aun considera los temas de defensa como tarea exclusiva de los militares.

- **Universidades**

Las universidades no han sido un espacio de discusión y debate sobre aspectos relativos a la defensa nacional. Casos aislados como el evento organizado por la universidad del altiplano en Puno luego de los sucesos acaecidos en Mayo del presente año y el evento organizado en la universidad Federico Villarreal sobre Fuerza armada y desarrollo nacional debieran ser replicados por las otras universidades del país.

- **Medios de comunicación**

Los medios de comunicación presentaron en su totalidad las noticias relativas al sector defensa y a las instituciones armadas. Sin embargo son pocos los que realizan análisis e investigaciones sobre los problemas de fondo que atañen al proceso de reforma y como hacer para solucionar dichos problemas.

- **Organizaciones de la sociedad**

Se realizaron dos eventos de carácter internacional, ambos organizados por el Instituto de Defensa Legal. El primero de ellos realizado en mayo trató sobre las bases del control civil democrático de la fuerza armada y el segundo realizado en septiembre trató sobre transparencia y eficiencia en gastos de defensa Asimismo el CICR organizó el evento denominado periodismo y conflicto armado en la universidad de Lima.

- **Partidos Políticos**

Existe poco interés y desconocimiento de la clase política por los temas de defensa y por ende de la fiscalización y control de los presupuestos de defensa. La fiscalización es coyuntural es decir cuando existe alguna denuncia en medios periodísticos las comisiones de defensa y/o de fiscalización inician investigaciones sobre el respecto.

## Capítulo 3º

### CONCLUSIONES

#### 1. Poder Ejecutivo

- a. El control y fiscalización de las actividades del sector defensa (incluidos presupuestos y adquisiciones) se realizan a través de dos tipos de control: control interno, realizado por los elementos internos del sector (Inspectorías) y el control externo por los elementos del ejecutivo destinados a tales fines (Contraloría General de la República, a través de las OCI; Consejo superior de contrataciones y adquisiciones del estado y dirección de presupuesto público del ministerio de economía y finanzas). La poca transparencia relacionada a los resultados de las acciones de control no nos permiten establecer la eficacia y eficiencia de dicho control.
- b. El presupuesto de defensa debe ser la expresión cuantificada de la estructura de la fuerza diseñada a partir del establecimiento de la política de defensa. Sin embargo en el Perú no es así. A Diciembre del 2003 no existiendo una clara política de defensa la estructura de la fuerza y su posterior valorización (presupuesto) se realizan en función a los intereses de cada instituto armado y no en función a los lineamientos de una política de defensa.
- c. La escasez presupuestaria nacional y la inadecuada metodología del presupuesto público son los puntos más negativos para la programación presupuestal no solo de defensa si no de toda la administración pública. La aplicación del criterio histórico como eje para la elaboración del presupuesto es la base del error dejando de lado otros criterios como reales necesidades del sector, políticas de estado de desarrollo del sector (en caso de defensa política de defensa) y premios a gestiones más eficientes de la administración pública.
- d. El análisis presupuestario del sector defensa muestra una tendencia de tener una menor importancia frente a otros sectores de la administración pública.
- e. La composición del presupuesto del sector defensa es sumamente rígida expresada en que alrededor del 98% del mismo se concentra en la partida de gasto corriente. Debemos precisar que el presupuesto de defensa incluye sólo los gastos relativos a la operación y funcionamiento diario del sector Defensa. Las adquisiciones de material bélico se realizan siempre por partidas extrapresupuestarias.

#### 2. Parlamento

- a. La comisión de defensa del congreso es una comisión que tiene a su cargo demasiadas competencias: Defensa Nacional, orden interno, inteligencia, desarrollo alternativo y lucha contra las drogas.

- b. La comisión de defensa no interviene en forma directa en la evaluación del presupuesto de la república en materia de defensa.

## Capítulo 4º

### RECOMENDACIONES

#### 1. Poder Ejecutivo

1. Establecer una política de defensa que responda a la percepción de las amenazas del país. Esta política devendrá en una serie de normas que permitan la reestructuración de la fuerza armada.
2. Respecto al Ministerio de Defensa:
  - a. Establecer las funciones de logística y presupuesto bajo un mismo viceministerio por ser funciones estrechamente ligadas. Por lo cual se recomienda modificar el reglamento de la Ley del ministerio de defensa. Estableciendo un viceministerio de asuntos económicos y logísticos y un viceministerio de asuntos administrativos y de personal.
  - b. Crear un viceministerio de defensa que permita al ministro poder analizar y coordinar con mayor énfasis el proceso de reforma militar.
  - c. Se debe normar que los procesos de adquisiciones (licitaciones y concursos públicos) así como la aprobación del plan anual de adquisiciones de cada instituto armado tenga la aprobación del viceministro encargado de la función logística.
  - d. La dirección de Logística del ministerio debe ser la dirección encargada de realizar el proceso de adquisiciones comunes para todo el sector defensa. Este aspecto permitirá trabajar con eficiencia, economía de escala reduciendo los costos y evitaría la participación directa de los militares en aspectos administrativos, aspectos que reducen su tiempo de entrenamiento y capacitación profesional. Esta Dirección debiera contar con una oficina por instituto que analice las necesidades y plantee presupuestos conforme a estas necesidades en coordinación con cada instituto armado; una oficina de investigación y desarrollo y una oficina de enlace con los organismos externos al ministerio encargados de supervisar y controlar el proceso (MEF, Congreso, Contraloría, Consucode)
  - e. Se debe establecer una coordinación permanente entre la comisión de defensa y el ministerio de defensa desde la planificación del presupuesto de defensa hasta la fiscalización de la ejecución presupuestaria a través de funcionarios de enlace que faciliten el trabajo y la comunicación.

3. Respeto de la Contraloría General y el Consucode

- a. Transparentar las acciones de control realizadas por las oficinas de control interno. Al respecto es conveniente se publique (vía diario oficial y paginas Web) las acciones de control a los institutos armados.
- b. Nombramiento de auditores internos civiles especialistas en auditorías públicas.
- c. Transparentar acciones de verificación y asesoría de Consucode a procesos de selección en la fuerza armada.

**2. Poder Legislativo**

1. Respeto a la Comisión de Defensa del Parlamento:

- d. Se debe establecer comisiones separadas: una de defensa nacional, otra de seguridad interior, una tercera de Inteligencia y la última referida a lucha contra el narcotráfico por la complejidad de cada tema.
- e. Se deben establecer subcomisiones respecto a temas específicos de defensa: presupuesto, personal, adquisiciones, etc., con responsables directos y con posibilidad de rendición de cuentas.
- f. Establecimiento de un staff permanente con especialista en materia presupuestal. El presupuesto es la herramienta de control más eficaz que tiene la comisión de defensa.
- g. Participación directa de la comisión de defensa en el proceso presupuestario desde la planificación, aprobación y supervisión de la ejecución bajo responsabilidad.
- h. Normar, vía ley de las actividades de inteligencia, los procesos de adquisiciones del Consejo Nacional de Inteligencia estableciendo una codificación que permita especificar que artículo es considerado para cumplir una determinada función de inteligencia. Esta codificación permitirá reconocer a los órganos fiscalizadores cuales son los elementos a fiscalizar.

## Recomendaciones generales

- a. Participación proactiva en materia de defensa nacional. Al respecto se plantea:
- i. Organizar eventos académicos conjuntos entre militares y civiles en materias como presupuesto y gastos en defensa, justicia militar, servicio militar, educación.
  - ii. Organizar cátedras universitarias en temas de defensa en forma particular o en conjunto con el ministerio de defensa. El ministerio puede convocar a concurso la cátedra de defensa, estableciendo una maestría en ciencias políticas con mención en defensa.
  - iii. El Centro de Altos Estudios Nacionales debe estar bajo la dirección de un profesional civil. Asimismo este centro de estudios puede hacer concursos de becas y apoyar trabajos de investigación relacionados a temas de defensa.
  - iv. Organizar eventos y seminarios entre organizaciones especializadas de la sociedad civil a fin de presentar propuestas y alternativas relacionadas a temas específicos de defensa. Por ejemplo presentar propuestas de presupuestos alternativos de defensa
  - v. El gobierno puede becar a civiles para realizar especializaciones en temas referentes a economía y defensa. Este sistema de becas puede darse en primer lugar a profesionales civiles del ministerio de defensa y luego puede abrirse a profesionales en general.
- b. Organizar eventos y seminarios internacionales con organizaciones de los países vecinos a fin de establecer y asentar las relaciones expresadas a través de medidas de confianza mutua. Ejemplo claro las relaciones entre Argentina y Chile mejoraron notablemente a raíz de la metodología de la CEPAL que homologó y transparentó los gastos en defensa entre ambos países.
- c. Establecer desde la sociedad civil presupuestos alternativos para que puedan ser discutidos.
- d. Fiscalizar a los controladores. Es decir la Sociedad Civil tiene que fiscalizar la función de control que ejercen los organismos encargados de realizar el control gubernamental a los procesos de asignación de los recursos.( MEF, Contraloría, Consucode)
- e. Instar a que la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento del artículo 162 de la Constitución y el artículo 1 de la Ley 26520 supervise el accionar de los organismos de control gubernamental.

La Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) fue creada en 2001 con la misión de promover la institucionalización de las funciones estatales de seguridad y defensa en el marco de la democracia en América Latina, mediante el fortalecimiento de las capacidades civiles.

Su actividad se centra principalmente en la promoción de la colaboración entre instituciones e individuos dedicados al tema en toda la región, la organización de visitas de asistencia a diversos países, el debate y la investigación sobre las relaciones cívico-militares, seguridad y defensa. Todo ello se concentra además en el website RESDAL (<http://www.resdal.org.ar> / <http://www.resdal.org>), cuyo objetivo es brindar al usuario un recurso accesible para obtener información, conocer y aprender sobre este campo, y contactarse con instituciones y especialistas.