

ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA LA DEFENSA NACIONAL: EL CASO DEL PRESUPUESTO 2003-2005

José Robles

Julio 2006

INTRODUCCIÓN

Desde finales del siglo XX, los países latinoamericanos están transitando desde regímenes totalitarios hacia sistemas políticos abiertos y democráticos. En estos tiempos, la democracia, entendida como modelo de vida de las naciones, es percibida como condición sine qua non para el desarrollo, sustentado en la representatividad ciudadana, la fortaleza de sus instituciones y la adecuada transparencia de las acciones gubernamentales —entendidas como políticas públicas—, así como en la rendición de cuentas de los gobiernos elegidos por los propios pueblos. Esta nueva concepción democrática determina que las instituciones gubernamentales —y entre ellas las fuerzas de seguridad— cambien sus estructuras, sus organizaciones, sus procesos, y en especial su mentalidad, con el fin de adaptarse a su nuevo rol en el marco de gobiernos plenamente democráticos.

Asimismo, esta nueva visión democrática replantea los conceptos de seguridad y por ende los de defensa. De una noción ligada exclusivamente a la integridad territorial de la nación —integridad garantizada por las fuerzas armadas—, se evoluciona a un concepto de hecho mucho más complejo, que incluye amenazas de naturaleza muy distinta del ataque militar externo contra el propio territorio. Hoy se incluyen en el concepto de seguridad amenazas o riesgos relacionados con el medio ambiente, la delincuencia internacional, el narcotráfico, el terrorismo y hasta la presión migratoria, que deben ser afrontados no sólo por la fuerza armada sino por el íntegro del Estado. Y es en este escenario moderno de seguridad integral que los aspectos de la defensa nacional dejan de ser el todo y pasan a ser una parte integrante de la seguridad de un país. Este replanteamiento de conceptos lleva necesariamente a cambios en las instituciones que garantizan la seguridad y la defensa de un país, cambios que deben distinguir dos aspectos claves: la determinación de las capacidades de dirección y el papel que la sociedad civil demanda de su fuerza armada en un contexto democrático.

Sin embargo, en nuestros países, la transición democrática resulta ser aún un proceso lento y áspero, debido a algunas resistencias al interior de los institutos armados que, buscando mantener privilegios corporativos, obstaculizan avances y tratan de permanecer en el statu quo vigente; pero

también debido al desconocimiento, y en muchos casos al desinterés, de la ciudadanía y de la clase política en los temas de defensa.

Debemos entender que la defensa nacional no es sólo un tema de interés para los ciudadanos con uniforme, sino que nos involucra a todos. La democracia debe colocar en su agenda los asuntos relativos a la defensa nacional y ello implica contar con todos los actores y todas las ideas posibles, con el fin de entronizar en el colectivo de nuestro país la idea de que la política de defensa, en tanto política de Estado, debe dejar de ser un coto cerrado militar para pasar a tener una conducción política civil y una fuerza armada subordinada conscientemente al poder civil legítimamente elegido por la ciudadanía.

Ahora bien, esta política de defensa, como toda política pública, requiere para su ejecución recursos adecuados, pero sobre todo eficientemente asignados. Esta asignación debe responder, entonces, a un proceso coordinado, complejo e integral, y no sólo debe entenderse como los datos cuantificados que se presentan anualmente al Congreso para su aprobación. En este sentido, el presente trabajo busca mostrar aspectos relevantes en el estudio de estos procesos. El texto se compone de dos partes centrales: en primer lugar, se establece un marco general en el que se coloca la asignación de recursos para la defensa dentro de un proceso por etapas que interactúan entre sí y que concluye con la elaboración de un presupuesto que representa la expresión numérica de la asignación de los recursos para el sector. Para ser eficiente, esta asignación requiere de dos aspectos centrales: la necesidad de una adecuada transparencia en el uso de los recursos y un sistema de control que garantice la eficiencia en el cumplimiento de lo planificado.

En segundo lugar, se presenta un análisis objetivo del presupuesto de defensa del Perú, período 2003-2005, buscando responder las siguientes preguntas: ¿quién gasta?, ¿para qué se gasta?, ¿en qué se gasta? y ¿cómo se financia? Estas preguntas nos permiten dilucidar cuán eficientes son la distribución y el gasto de los recursos asignados al sector Defensa y, sobre todo, cuán explícita en números es la verdadera estructura de la fuerza que permita cumplir con creces la política de defensa establecida para satisfacer las necesidades del país en este terreno. Asimismo, en este análisis se menciona a los organismos responsables del control de los recursos asignados al sector con la finalidad de garantizar la eficiencia del proceso. Este control está basado en la transparencia de la información y en la voluntad de rendir cuentas por parte de los funcionarios encargados de la dirección de la defensa del país. A la sociedad civil le corresponde un papel importante, sobre todo en momentos de transición democrática, proceso que nos debe llevar de una sociedad posconflicto como la nuestra en la actualidad a una democracia consolidada. Por último, se muestra —como

un estudio de caso— el fondo para el sector Defensa, a través de un análisis de los principales aspectos que lo conforman.

PRIMERA PARTE: LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA LA DEFENSA: PROCESO DINÁMICO E INTERACTIVO

1. MARCO GENERAL

1.1 La asignación de recursos para la defensa

1.1.1 La asignación de recursos como proceso

La era de la información, entendida como “el mayor sistema de descubrimientos y logros de tecnología aplicada” (Raza 2005), está produciendo, a nivel mundial, cambios profundos en las organizaciones y en sus procedimientos, con la finalidad de lograr una gestión eficiente con los recursos disponibles. En ese sentido, la transformación o reforma del sector Defensa¹ se convierte en una exigencia dentro de una administración pública eficiente y eficaz basada en una “[...] estructura institucional que funcione correctamente así como en funcionarios públicos capacitados, dedicados y altamente motivados” (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas 2002). En esa transformación, el proceso de asignación de recursos para la defensa, así como el conjunto de aspectos involucrados en éste, constituyen una cuestión central en el ámbito de la defensa. Implica, en primer lugar, la existencia de un sistema de decisión complejo, en función de que la política de seguridad —y por ende la política de defensa, parte integrante de ésta— requiere la integración y coordinación de diferentes aspectos de la política general del Estado. Por otro lado, exige, contar con un sistema de controles estables, de carácter permanente, que sean capaces de asegurar la legalidad, la corrección y la eficiencia del proceso.

Ambos aspectos, decisiones adecuadas y control permanente en la asignación de los recursos, constituyen expresión de la institucionalidad de la defensa de un país. Entendiendo la defensa como un instrumento del Estado, entre muchos otros, y al Estado como un instrumento para alcanzar la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos (Diamint 2002: 27), precisamos que la política de defensa se debe pensar, diseñar y trabajar como una política integrada al resto de las políticas de la administración pública; es decir, como una política pública más, tan igual a la de salud, educación u otras de la administración del Estado, en las cuales las decisiones y la conducción sean de responsabilidad del poder civil y a la

¹ Hay que entender que en el actual contexto globalizado, la reforma del sector Seguridad (SSR por sus siglas en inglés), y dentro de ésta la reforma del sector Defensa como parte de la Seguridad, deja de ser un fin en sí misma y se convierte en una acción necesaria para el desarrollo e institucionalidad de un país.

fuerza armada le corresponda el papel de asesor técnico profesional en materia de la defensa nacional.²

A decir de Gustavo Suárez Pertierra, la política de defensa, entendida como política pública sectorial, será consecuencia fundamental de la institucionalidad de la defensa (Suárez 2003: 13). Lamentablemente, en el Perú, así como en otros países latinoamericanos, las cosas no han sido así. Como bien menciona Rut Diamint (2002: 38),

las políticas de Defensa, en los procesos de democratización, no han sido el resultado de decisiones racionales de los líderes políticos, sino el saldo de juegos de poder en los que el costo no estaba puesto en esta específica política pública, sino en las capacidades de las autoridades civiles para lidiar con la fuerza armada.

En nuestro país, la defensa y los temas relacionados con ésta siempre constituyeron un coto cerrado de los militares, nunca fueron vistos como un bien común y, por ende, no reciben el tratamiento de política pública, creando así una suerte de poder paralelo al poder civil legítimamente elegido. Recién a partir de este gobierno se han empezado a establecer las bases, incipientes aún y con muchas resistencias castrenses, de una política del sector Defensa más abierta y transparente para la ciudadanía.

Pero ¿qué implica que la política de defensa sea una política pública sectorial? Significa que la política de defensa debe contar, para su desarrollo, con instrumentos de administración y gestión semejantes a los que utiliza la administración pública en general.

Es decir, debe realizar procesos y programas conforme lo estipula el marco legal establecido para la administración pública; su organización y funciones deben responder a los lineamientos establecidos para los otros organismos públicos y, lo más importante, los procesos deben tener el mismo tratamiento de transparencia y control requeridos para todas las instituciones públicas regidas por el mismo ordenamiento legal. En otras palabras, lo que se busca es homologar la gestión del sector Defensa con todo el aparato público. Aspectos como fueros especiales o fondos específicos son inadmisibles en una política pública homologada; se perciben, más bien, como prerrogativas sectoriales o “nudos de poder”.

Sin embargo, en la práctica, la política de defensa presenta, en todos los países, algunas peculiaridades respecto a otras políticas públicas, que debemos tener en cuenta al momento de desarrollar el proceso de

² “La Fuerza Armada no sólo está subordinada al poder civil, sino que deben ser mandadas por éste con eficiencia, coherencia, firmeza, comprensión y afecto. La política institucional de la Fuerza Armada la tiene que establecer el poder civil; de lo contrario se coloca el carruaje delante del caballo. Lo primordial es que la dirigencia política tenga en claro, y sepa, qué hacer con la Fuerza Armada [...] Es importante que se materialice claramente la supremacía del poder civil sobre el poder militar, mediante la fijación de misiones y objetivos claros. Esto debe ser responsabilidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo. En una Democracia moderna y efectiva, los militares debemos elaborar los distintos cursos de acción para superar una crisis o amenaza, pero es el poder político quien los determina y luego —evaluando el asesoramiento militar— decide cuál es el curso de acción o la opción más atinada”. Teniente general ® Martín Balza, ex jefe de Estado Mayor del Ejército Argentino. En Marcelo Sain, “Las relaciones civiles militares en la Argentina democrática (1983-2002)”, citado en Olmeda y otros (2005).

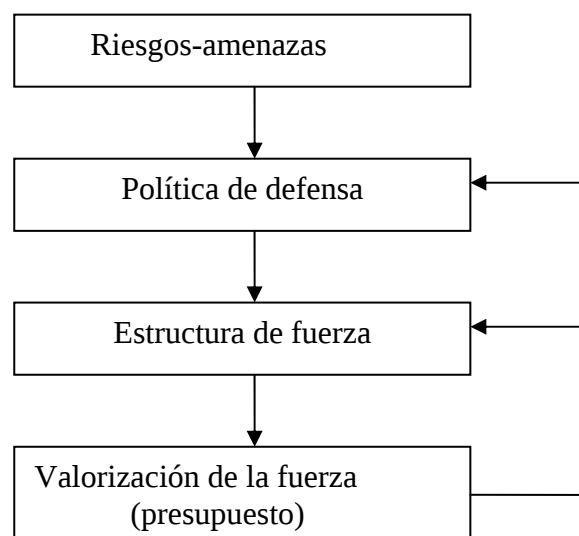
asignación de los recursos para la defensa. En el Perú podemos indicar que, entre estas particularidades, no se cuenta con una organización central fuerte institucionalmente hablando —léase Ministerio de Defensa— que haga frente a los institutos armados, instituciones sólidas y fuertemente cohesionadas, y que se convierta en el rector de la defensa nacional.

Por otro lado, las dificultades económicas y presupuestarias determinan que la asignación de recursos para defensa se convierta en un costo de oportunidad frente a otros sectores como Salud y Educación, en función de que el bien público defensa no es tangible, como sí lo son los hospitales o las escuelas a lo largo del país. Estas dificultades económicas producen una tendencia a la búsqueda de fuentes de financiamiento externas al presupuesto general de la República, como es el caso de fondos especiales que gravan recursos naturales del país y restan eficiencia al proceso de asignación de recursos en dos aspectos claves de éste: transparencia y control.

En ese sentido, la asignación de recursos para la defensa, como tal, debe ser un proceso analítico y nunca un proceso pasional o coyuntural, cuyas finalidades son la determinación y satisfacción de las verdaderas necesidades de defensa del país y, por lo tanto, debe ser consensuado por la clase política y la sociedad en su conjunto. La esencia de este proceso radica, entonces, en la adaptabilidad de los recursos con que se cuenta a las expectativas de futuro, con la dosis de riesgo que ello significa (Raza:2005).

Esquema 1

Proceso de asignación de recursos



El desarrollo de este proceso, transparente de principio a fin dentro de las posibilidades, se debe producir a través del cumplimiento de las siguientes

etapas: determinación de las amenazas, establecimiento de la política de defensa, estructuración de la fuerza y valorización de ésta. Estas etapas deben retroalimentarse entre sí en forma dinámica,³ con la finalidad de tener un proceso eficiente y eficaz en términos de satisfacción de necesidades de la defensa, entendiendo esta asignación dentro de una correlación entre los equilibrios macroeconómicos y la inversión en defensa.

1.2 Determinación de las amenazas

La determinación de las amenazas constituye el primer paso del proceso de asignación de recursos para la defensa y se convierte en un elemento clave para definir y comprender los conceptos y alcances de la política de defensa de un país. Esta claridad sobre cuáles son las amenazas que afectan los intereses vitales de un país surge de la evaluación de los riesgos para el desarrollo de un Estado en un momento dado.⁴ Entendemos por intereses vitales aquellos que el Perú debe identificar como de carácter permanente en el tiempo y que se encuentran enmarcados explícitamente en la Constitución nacional. Si son vulnerados, ponen en riesgo la existencia del Estado y de la nación.⁵

La determinación de las amenazas es de suma importancia, puesto que se aplica en la elaboración de escenarios futuros e hipótesis de conflicto. Se debe determinar la gravedad de la amenaza, los ámbitos que puede afectar, los actores que participan o pueden participar, así como el grado de volatilidad de la amenaza. Esta evaluación y la posterior elaboración de resultados se realizan en el más alto nivel de gobierno y las respuestas que generen determinarán la política que se debe seguir, en la cual la asignación de recursos cobra particular importancia.

Metodológicamente, se acostumbra clasificar las amenazas en tradicionales y nuevas. Las amenazas tradicionales —o más bien la percepción tradicional de las amenazas a un país— nacen de la diferencia de capacidades para el desarrollo que tienen las naciones entre sí; se basan en

³ “La asignación dinámica de los recursos es incluso más importante al explicitar todo lo posible los costos y consecuencias de las decisiones de defensa, insistiendo en el uso de las mejores prácticas para validar sistemáticamente los requisitos de capacidad garantizando que las deficiencias descubiertas sean corregidas haciendo las modificaciones apropiadas y requiriendo un fundamento para los gastos de defensa que esté totalmente integrado y equilibrado con los programas de defensa” (Raza 2005: 15).

⁴ Entendiendo al riesgo como la capacidad de hacer daño; éste se convertiría en amenaza cuando a la capacidad se aúna la intención de hacer daño.

⁵ Entre ellos tenemos el pleno ejercicio de la soberanía nacional, la integridad territorial, la capacidad del Estado para el sostenimiento permanente del tipo de gobierno establecido en la Constitución, la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad.

la disponibilidad de recursos de cada una y afectan su normal desenvolvimiento.⁶

En la actualidad, principalmente con el final de la Guerra Fría, han surgido nuevas percepciones de amenazas, llamadas nuevas amenazas, que afectan todo, desde el Estado como organización hasta al ciudadano a pie (García Covarrubias 2005a), y que se producen en escenarios de paz tradicional.⁷ Aquí podemos involucrar aspectos como los conflictos étnicos, sociales y ambientales, la debilidad de los Estados, entre otros. Ello ha generado la aparición de conceptos como la seguridad económica, la seguridad ambiental, etcétera, que exigen al gobierno (re)evaluar la utilización de sus distintos medios de respuesta,⁸ siendo lo óptimo desarrollar capacidades específicas para resolver los distintos tipos de amenazas y no circunscribir la respuesta a todo tipo de problema o amenaza al uso militar de la defensa o al ámbito de la defensa.

En ese sentido, la Organización de Naciones Unidas (ONU), en su informe de diciembre del 2004 elaborado por el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, el Desafío y el Cambio, denominado “Un mundo más seguro, la responsabilidad que compartimos”, definió como amenazas a nuestro desarrollo como país a

Cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional.

Si se parte de esa definición, hay seis grupos de amenazas que deben preocupar al mundo hoy y en los decenios por venir:

- Los conflictos entre Estados.
- Los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala.
- El terrorismo.
- Las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental.
- Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas.
- La delincuencia organizada transnacional (ONU 2004: 27).

En esa línea, el recientemente publicado *Libro blanco de la defensa nacional del Perú* subdivide las amenazas a nuestro país en amenazas externas y amenazas internas (Ministerio de Defensa 2005: 71). Entre las primeras considera las agresiones externas que deriven de la intromisión de doctrinas ajenas al derecho internacional y de los conflictos generados por la escasez de recursos vitales para el desarrollo de nuestro país. Asimismo,

⁶ Las diferencias en la disponibilidad de recursos vitales para el desarrollo de los países —tales como el agua, el gas y otros— determinan que la posibilidad de que surjan conflictos armados entre vecinos siempre esté latente.

⁷ Al respecto, García Covarrubias (2005: 3) indica que existen tres escenarios: la paz “relativa”, la crisis y la guerra o conflicto, con el uso militar de los medios de defensa.

⁸ Entiéndase Relaciones Exteriores, sector Salud, sector Educación, Policía Nacional y todo elemento o sector que el Estado pudiese utilizar para responder ante la amenaza que se presente.

identifica como amenazas al terrorismo, al narcotráfico y a la delincuencia internacional.⁹ En cuanto a las amenazas internas, el *Libro blanco* señala a los grupos subversivos, terroristas y radicales que promuevan y practiquen la violencia; a la delincuencia común organizada; al tráfico ilícito de drogas; a la corrupción y a la depredación ambiental. Como vemos, son amenazas a nuestra seguridad concordantes con las establecidas por la ONU y cuya respuesta escapa al ámbito de la defensa para convertirse en una respuesta integral del Estado. Como bien lo indica el mismo *Libro blanco*, “[...] la seguridad actual tiene que ser concebida más allá del marco de la defensa en strictu sensu e integrar en ella lo social, lo económico, lo político, lo medioambiental y lo delictivo [...]” (Ministerio de Defensa 2005: 19).

Sin embargo, es conveniente indicar que se desconoce si las amenazas establecidas en el *Libro blanco* han sido resultado de un análisis y debate entre la clase política y dirigencial del país o si, por el contrario, son resultado de un *copy paste* de una oficina sectorial. Asimismo, llama la atención que en ese mismo capítulo no se haya consignado en detalle aquellos aspectos que el Estado peruano considera como intereses vitales, puesto que éstos son el punto de partida para especificar las amenazas a nuestro desarrollo como nación.

1.3 Establecimiento de la política de defensa

Entendiendo que el gobierno requiere organizar y dirigir adecuadamente todas sus actividades con la finalidad de propiciar el bienestar general de la sociedad, se establece un conjunto de pautas de acción y estrategias definidas que llamaremos políticas públicas, cuyo carácter integral las convierte necesariamente en políticas consensuadas, cuyo objetivo es lograr el bien común de la población. Una política pública representa un conjunto de principios y normas para la toma de decisiones, así como para que se realice una adecuada asignación de los recursos que permita cumplir con los objetivos planteados (Rosada Granados 2002: 12).

En ese sentido, establecidas adecuadamente las amenazas a nuestros intereses vitales como país, debemos estructurar y desarrollar, en primer lugar, la política de seguridad del Estado, política que debe precisar la respuesta estatal, en forma coordinada e integral, frente a cada tipo de amenaza a la seguridad. Posteriormente,¹⁰ y como parte integrante de esta política, se establece la política de defensa, teniendo como premisa el

⁹ Debiera entenderse como crimen organizado.

¹⁰ Aquí debemos entender que la defensa nacional forma parte de la seguridad tan igual como el orden interno, la seguridad económica, la seguridad en la salud o en el trabajo. La defensa nacional es, pues, parte de un todo que es la seguridad integral de la nación.

carácter de política pública y nunca el de coto cerrado de determinado sector del Estado.

Así, entonces, la política pública de defensa se convierte en el marco general de actuación en el que el gobierno establece y fija los criterios con los que se desarrollarán las actividades de la defensa (Robles 2003: 129), que responderán con eficiencia ante las amenazas a la defensa nacional. Este marco de actuación debe tener como parámetros el ser económico —que mantenga el equilibrio macroeconómico del Estado—, eficiente —que permita un correcto uso de los recursos asignados—, eficaz —que cumpla los objetivos planteados— y que produzca satisfacción política, es decir, que tenga aceptación y goce del consenso general. En un sistema democrático, las autoridades civiles —en especial el jefe de Estado y el ministro de Defensa—¹¹ deben ser las responsables finales de la conducción de la fuerza armada.

Estas autoridades deben ser capaces de definir una política de defensa acorde con la capacidad económica del país y de concebirla en función no sólo de las necesidades de la nación, sino también de las numerosas variables que inciden sobre la seguridad externa del país. A fin de cuentas, la fuerza armada es sólo una parte de la seguridad externa de un país, que es el resultado de su capacidad diplomática —el primer instrumento de uso en un conflicto externo—, del dinamismo y desarrollo de su economía, de la legalidad y legitimidad de su gobierno y, finalmente, del poder de su fuerza armada.

La carencia de una política de defensa y el no tener en claro los niveles y responsabilidades de los diversos organismos encargados de la seguridad y la defensa nos llevan, indefectiblemente, a que la asignación de recursos para el sector tenga poca eficiencia, al no poder establecerse si esta asignación responde o no a los objetivos de defensa planteados. Asimismo, no podríamos planificar adecuadamente el proceso de adquisiciones o de inversiones en investigación y desarrollo, tan necesarias en el sector Defensa.

Cuadro 1

RESPONSABILIDADES EN SEGURIDAD Y DEFENSA

NIVEL	ORGANISMO RESPONSABLE	ROLES Y MISIONES	DOCUMENTOS NORMATIVOS	CAPACIDADES REQUERIDAS
ESTADO NACION	ESTADO	BIEN COMUN	CONSTITUCION POLITICA	PODER NACIONAL

¹¹ Sería conveniente, para tal efecto, una reforma constitucional que fortalezca esta premisa.

SEGURIDAD	- CSN - CONSEJO DE MINISTROS	SEGURIDAD INTEGRAL	POLITICA DE SEGURIDAD NACIONAL	PODER NACIONAL
DEFENSA	MINISTERIO DE DEFENSA	DEFENSA EXTERNA	POLITICA DE DEFENSA NACIONAL	ESTRATEGICAS
MILITAR OPERACIONA L TACTICO	COMANDO CONJUNTO (EJERCITO, MARINA, FUERZA AEREA)	MILITARES (OPERACION AL TACTICAS)	ESTRATEGIA MILITAR (CONCEPTOS OPERACIONES DOCTRINA TACTICA)	MILITARES (PODER MILITAR) COMPONENTES (TACTICAS)

Fuente: *Planificación y administración de recursos para la defensa. CHDS.
Abril 2005. Elaboración propia.*

En ese sentido, la política de defensa debe contener, en primer lugar, el objetivo político que se busca; posteriormente, la definición de los niveles de cada componente del sector y de las tareas que cada uno debiera realizar para la consecución del(os) objetivo(s) planteado(s); y por último, establecer las capacidades necesarias, del sector y de sus componentes, para realizar las tareas asignadas. En otras palabras, “toda decisión política que se tome en el campo de la defensa repercute necesariamente en la organización y la estructura de la fuerza armada, aspectos que se toman en cuenta en el diseño de la fuerza. Esto es, nuevas misiones requieren un nuevo diseño de fuerzas militares. Si se agregan misiones o tareas a la fuerza armada habrá que pensar en generarle las capacidades necesarias” (García Covarrubias 2005b: 7).

El proceso de asignación de recursos para la generación de estas capacidades que enfrenten con éxito los nuevos roles y misiones derivados de nuestra percepción de amenazas se sustenta en tres conceptos:

- Adaptación de la fuerza; es decir, amoldar la organización, los equipos, los materiales y los procesos que ya existen a la situación actual para cumplir con la misión asignada.
- Modernización de la fuerza; esto es, tratar de optimizar las capacidades existentes para responder más eficientemente en el cumplimiento de la misión asignada.

- Transformación de la fuerza, que representa desarrollar nuevas capacidades para afrontar con éxito las nuevas misiones asignadas.¹²

El establecimiento de una política de defensa coherente por parte del nivel político de la dirección nacional permitirá definir qué tipo o alternativa de fuerza se requiere para cumplir los objetivos diseñados.¹³ Es lo que Salvador Raza (2005: 3) denomina “proyecto de fuerza”, y que servirá de guía y faro para el posterior diseño de la fuerza.

Respecto al Estado peruano, podemos indicar que el *Libro blanco* (Ministerio de Defensa 2005: 69) esboza algunos principios de actuación que sugieren una política de seguridad. Así tenemos:

- Acción diplomática activa de carácter preventivo y de permanente coordinación con el Consejo de Seguridad Nacional.
- Aplicación de los mecanismos de seguridad cooperativa en caso de problemas a la seguridad convencional en la región.
- Acción combinada para afrontar riesgos y amenazas que comprometan al Perú.
- Búsqueda de participación de la sociedad en su conjunto, transparentando la información y haciendo entender que la seguridad y la defensa son bienes públicos.
- Por último, la estrategia de seguridad del Perú es defensiva y disuasiva; la utilización de la fuerza armada es el último recurso que utilizará el Estado para su defensa.

Sin embargo, lo que no se conoce es la política de defensa aprobada en el entonces Consejo de Defensa Nacional al inicio de la gestión del ministro Chiabra (2004) y que se encuentra clasificada como secreta, aspecto por demás inconveniente, más aún si existe el *Libro blanco* en el que se debiera establecer la política de defensa del país.

Lo que consigna el *Libro blanco* sobre política y objetivos de la defensa muestra confusión conceptual entre los aspectos referidos a la seguridad, que deben ser tratados por el Estado en forma integral, y aquellos que deben ser tratados especialmente por la defensa. Así, tenemos que de los

¹² Al respecto, Jaime García (2005b: 8) indica: “Nuestro debate en América Latina será definir si se requiere modernizar o transformar o si finalmente por falta de recursos o por necesidad del país, no quedará más remedio que adaptar”.

¹³ Una anécdota referida en el curso Planificación y Administración de Recursos para la Defensa, desarrollado por el Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa en Washington D. C. en abril del 2005, indica que cuando el presidente George Bush, padre, requiriera al general Collin Powell, en ese entonces jefe de la junta de jefes de estado mayor de Estados Unidos, para que actuase durante la primera guerra del Golfo, él le contestó: “Presidente, lo único que le pido es que me señale claramente cuál es el objetivo político que desea conseguir, a fin de que podamos estudiar la mejor forma de lograrlo; mientras eso no sea así, no puedo darle ninguna respuesta”.

cinco objetivos de defensa planteados en el *Libro blanco*, sólo el primero —“Mantenimiento de la independencia, soberanía, integridad y defensa de los intereses nacionales”— compete a la respuesta del sector Defensa; el resto de los objetivos planteados responde a ámbitos de competencia distintos del ámbito de la defensa (Ministerio de Defensa 2005: 74), por lo que debieran conceptualizarse como objetivos de seguridad.

1.4 Estructura de la fuerza

La definición de la política de defensa con los objetivos, tareas y capacidades necesarias nos lleva al siguiente paso, que consiste en establecer la estructura de la fuerza necesaria para cumplir con la política de defensa establecida. En otras palabras, consiste en diseñar la fuerza requerida para responder a las necesidades de defensa planteadas. Es la etapa de trabajo técnico profesional de quienes se dedican a la actividad militar de la defensa: la fuerza armada.

Este diseño es consecuencia de la planificación estratégica de la fuerza sustentada y orientada por las definiciones políticas ya establecidas con anterioridad. Existe, por tanto, una estrecha relación entre las definiciones políticas y el diseño o estructura de la fuerza. En una democracia institucionalizada, la política de defensa guía, orienta y da luz la planificación de la fuerza. Cuando estas definiciones políticas no existen o son sumamente difusas, la planificación comienza a imponer sus límites sobre las alternativas de decisión política. En otras palabras, en una democracia débil y nada institucionalizada, los políticos no pueden hacer más de lo que la fuerza armada dice se deba hacer en defensa, es decir, dejan a los militares la decisión final en materia de defensa. A decir de Salvador Raza (2005: 3), en este caso “la cola sacudiría al perro”.

La estructura o diseño de la fuerza permitirá determinar sus dimensiones cuantitativas y cualitativas. Cuantitativamente, la estructura establecerá la organización y la distribución territorial de los medios militares asociados al concepto de su empleo específico en respuesta a una misión otorgada. En cuanto a la organización, el diseño de la fuerza responderá la interrogante sobre qué concepto de empleo¹⁴ y mediante qué factores de regulación¹⁵ se utilizará la estructura¹⁶ diseñada o prevista en la planificación de la fuerza, teniendo en cuenta si vamos a adaptarla, modernizarla o transformarla.

Por otro lado, la distribución territorial estará en función de dos criterios: la amplitud de control —es decir, establecer si requiero un control estrecho o amplio de mi organización— y el criterio de distribución de mi fuerza, ya

¹⁴ Consiste en establecer los objetivos, los elementos condicionantes y las tareas específicas del empleo de la fuerza.

¹⁵ Tales como alistamiento (movilización), doctrina empleada, entre otros.

¹⁶ Entendida como la suma de medios militares —humanos, equipo y materiales, procedimientos de empleo— y estructuras operacionales, tanto de combate como de apoyo.

sea territorial o funcional. Este análisis y planificación de la dimensión cuantitativa de la fuerza es de vital importancia para una correcta asignación de recursos para la defensa.

En el esquema 2 se establecen los factores que se deben tener en cuenta para el diseño de la organización, los tipos, y el análisis de las ventajas y desventajas de cada uno de ellos.

Esquema 2

Diseño de la estructura organizacional

Factores	Tipos	Ventajas	Desventajas
Amplitud de control	Estrecho	Supervisión y control estricto	Varios niveles de gerencia y altos costos
	Ancho	Superior forzado a delegar y establecer políticas claras	Superior con excesiva carga de trabajo, posterga decisiones
Distribución de la fuerza	Territorial	Presencia en todo lugar	Requiere más personal, aumenta costos logísticos
	Funcional	Focaliza esfuerzos, economía de	Se requieren procesos muy precisos

Por otro lado, la dimensión cualitativa de la estructura de la fuerza es, en la actualidad, el valor agregado que tiene la fuerza para responder a las amenazas y para cumplir con los objetivos de defensa planteados. Esta dimensión se sustenta en dos criterios: la actuación conjunta de la fuerza y el denominado C4ISR,¹⁷ que proporcionarán a la fuerza un sistema de comando y control adaptable con apoyo de adecuados sistemas de información. Este concepto incluye interoperatividad y capacidades de actuación conjuntas para garantizar que los jefes militares “compartan el conocimiento adecuado (coherente con los requisitos de las tareas

¹⁷ Comando, control (C2), comunicaciones y computación (C2), inteligencia (I), vigilancia (S) y reconocimiento (R). Tomado del curso Planificación y Administración de Recursos de Defensa. Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS). Universidad de la Defensa, Washington D. C., abril del 2005.

asignadas), completo (tarea pertinente) y preciso (sin errores) que ellos requerirán” (Raza 2005: 3).

Respecto a la interoperatividad de la fuerza, debemos precisar, en primer lugar, que los conceptos que se manejan en la actualidad establecen que la interoperatividad se sustenta en la “compatibilidad” que debe existir entre los sistemas de cada componente militar,¹⁸ de tal manera que se responda como una sola organización.¹⁹

El modelo de interoperatividad organizacional permite, en función a cuatro atributos previamente establecidos —alistamiento, entendimiento, estilo de mando y ethos—,²⁰ establecer los niveles de interoperatividad de una fuerza, a saber: nivel 0 (nivel fuerzas independientes), nivel 1 (nivel cooperativo), nivel 2 (nivel colaborativo), nivel 3 (nivel combinado) y nivel 4 (nivel unificado).²¹ Hay que entender que transitar por estos niveles y alcanzar el nivel máximo interoperativo implica, necesariamente, romper con barreras culturales, modificar valores y cambiar doctrinas en los institutos armados, a fin de obtener procedimientos comunes y estándares de actuación normalizados, entendibles y ejecutables por los sistemas de los institutos armados.

Cuadro 2
Modelo de interoperatividad organizacional

Nivel	Características	Calificación
0. Independiente	<i>Alistamiento</i> : nulo o no existe <i>Entendimiento</i> : comunicaciones a voz, radio o teléfono <i>Estilo de mando</i> : sin interacción <i>Ethos</i> : propósito compartido muy limitado	Incompatibilidad de los componentes militares

¹⁸ El *Libro blanco de la defensa* de Chile del 2002 indica que “La Interoperatividad debe ser entendida como la habilidad de sistemas, unidades o fuerzas, para entregar o recibir servicios de otros sistemas, unidades o fuerzas, y usar estos servicios compartidos en forma eficiente, la interoperatividad puede ser considerada hoy como un requisito básico para la ejecución de operaciones militares conjuntas o de fuerzas combinadas integrantes de una coalición internacional”. Asimismo, el *Libro blanco* australiano indica “La interoperatividad es un elemento esencial del desarrollo de las capacidades militares, enfatizando la necesidad de la flexibilidad de la fuerza y de su capacidad de integración”.

¹⁹ Razón por la cual se emplea en el presente texto el concepto de *fuerza armada* y no el de *fuerzas armadas* para referirnos al sector castrense. Este simple cambio semántico trae consigo el concepto de una sola organización militar formada por tres componentes: Ejército del Perú, Marina de Guerra del Perú y Fuerza Aérea del Perú.

²⁰ *Alistamiento* responde a doctrina y entrenamiento para el trabajo conjunto; *entendimiento*, a la forma de comunicarse y compartir información; *estilo de mando*, a delegar y/o compartir funciones y atribuciones; y *ethos*, a cultura y valores compartidos.

²¹ Mayores detalles en Soto, Julio. “La interoperatividad, un desafío para las fuerzas armadas y un modelo para enfrentarla”. Temas de estudio 2004. <www.anepe.cl>.

1. Cooperativo	<i>Alistamiento:</i> orientaciones generales <i>Entendimiento:</i> comunicaciones electrónicas e información general compartida <i>Estilo de mando:</i> conductos regulares separados <i>Ethos:</i> propósito compartido	Coordinación entre los componentes militares
2. Colaborativo	<i>Alistamiento:</i> doctrina general común <i>Entendimiento:</i> telecomunicaciones e información específica compartida <i>Estilo de mando:</i> conductos regulares separados en una cadena única <i>Ethos:</i> propósito y valores compartidos	Colaboración entre los componentes militares
3. Combinado	<i>Alistamiento:</i> doctrina detallada común. Experiencia común <i>Entendimiento:</i> sistemas de comunicaciones e informaciones compartidos <i>Estilo de mando:</i> un solo conducto regular <i>Ethos:</i> compartido. Influenciado por organización base o líder	Trabajo conjunto entre los componentes militares
4. Unificado	<i>Alistamiento:</i> completo <i>Entendimiento:</i> sistemas compartidos completamente <i>Estilo de mando:</i> homogéneo <i>Ethos:</i> uniforme en valores, objetivos y propósitos	Compatibilidad total entre los componentes militares

Fuente: Bachellet, Michelle. "La interoperatividad de la fuerza armada: un desafío para sus funciones en el ambiente internacional del nuevo milenio". Conferencia en Exponaval, Valparaíso, diciembre del 2002. Elaboración propia.

En síntesis, la finalidad de estructurar la fuerza radica en adecuar, optimizar o desarrollar las capacidades militares²² para cumplir con los objetivos de la defensa planteados. La estructura de la fuerza debe asegurar, entonces, una capacidad militar efectiva, eficiente, económicamente viable y que satisfaga las necesidades de defensa planteadas. En ese sentido, los cambios globales existentes, la nueva tecnología y, sobre todo, las restricciones presupuestarias, indican que debemos pensar en forma diferente

²² Se entiende por capacidad militar "la aptitud, potencial o actual, de emplear medios militares para cumplir ciertas tareas específicas dadas ciertas condiciones predeterminadas". Exposición de Deare Craig en el marco de Defense Planning Resource Management Course, en marzo del 2003.

con nuevos marcos de referencia enfocados en la realidad actual y futura, para así tener un uso más racional de los escasos recursos que se destinan a defensa.

1.5 Valorización económica de la estructura de la fuerza

La última etapa de la asignación de recursos para la defensa consiste en valorizar lo que se necesita usar de la estructura de fuerzas, estableciendo el presupuesto de defensa que debe estar incluido en el presupuesto general de la República. Este presupuesto condiciona los pasos anteriores, más aún si existe escasez presupuestaria, puesto que el país podría no estar en condiciones de proveer todos los recursos solicitados por el sector Defensa. En este proceso interactivo y retroalimentable entre sí, el presupuesto de defensa se convierte en la capacidad de compra de recursos que tiene el país para enfrentar las amenazas establecidas.

Podemos analizar el gasto en defensa²³ a través de dos indicadores: como el esfuerzo nacional, cuando se visualiza el presupuesto como un porcentaje del producto bruto interno²⁴ que indica qué proporción del total de bienes y servicios producidos por el país se destina a la defensa; y como el esfuerzo gubernamental, cuando se visualiza como un porcentaje de los gastos del gobierno central que indica el esfuerzo del gobierno y la voluntad política para asignar recursos al sector.

Un aspecto clave en la valorización de la estructura de fuerza es la estrecha relación que debe existir entre el equilibrio macroeconómico del país y la asignación de recursos para defensa. Excesos y carencias generan resultados negativos. El exceso de gasto retrasa el desarrollo; un nivel reducido, puede generar inseguridad. Se debe buscar un balance, lo que lleva a entender que cada país debe generar su propio equilibrio en el largo plazo. Asimismo, los recursos —de por sí escasos— destinados al sector deben ser usados con el máximo de eficiencia posible.

Finalmente, cabe preguntarse quién es quién en el proceso de asignación de recursos para la defensa. El cuadro 3 muestra a los principales actores ejecutivos del proceso, con las acciones que se deben realizar durante las etapas de diagnóstico, planificación y ejecución propiamente dicha. Lo importante es entender que el gobierno es el que toma las decisiones (nivel político), el sector Defensa el que operativiza estas decisiones (nivel estratégico) y la fuerza armada la que las ejecuta (nivel operacional).

²³ Entendiendo como gasto en defensa todo lo que se destina al sector, lo conveniente es que todo el gasto tenga su expresión en el presupuesto público de éste. Surgen inconvenientes en cuanto a transparencia y control cuando existen recursos cuya fuente de financiamiento no es el presupuesto público, como el Fondo de Defensa creado el 31 de diciembre del 2004.

²⁴ Aquí se representa el costo de oportunidad del sector frente a otros sectores como Educación o Salud.

Cuadro 3
Acciones y actores en seguridad y defensa nacional

	Gobierno	Ministerio de Defensa	Fuerza armada
Diagnóstico (reflexión)	Establecer las demandas de seguridad y definir los objetivos de la defensa	Evaluación estratégica e identificación de las tareas y acciones de defensa	Evaluación operacional y técnica. Tareas y acciones institucionales
Planificación (previsión)	Priorizar las funciones y tareas Establecer directivas presupuestales y de gestión	Proponer la estructura de fuerza, conceptos de empleo Proponer la política de defensa Establecer los indicadores de desempeño y los criterios de evaluación	Proponer planes de acción sectorial Proponer doctrinas Determinar demandas operacionales y estructurales para la defensa
Ejecución	Coordinar e integrar la planificación sectorial con disponibilidad de recursos Definir la política y el presupuesto de defensa Control y supervisión	Ejecutar la política de defensa Encargarse de la programación y presupuestación Establecer la coordinación, el control y la evaluación de la preparación y empleo de la fuerza armada	Organizar, equipar, entrenar, modernizar y mantener las fuerzas de acuerdo con los objetivos fijados en la política de defensa
	Nivel político	Nivel estratégico	Nivel operacional

Fuente: Raza (2005).
Elaboración propia.

2 TRANSPARENCIA Y CONTROL EN LOS PRESUPUESTOS DE DEFENSA

2.1 Características de la defensa desde la óptica económica

En nuestro país y en Latinoamérica en general, los conceptos de seguridad y defensa nacional se han estudiado y expuesto tradicionalmente en términos sociológicos y políticos.²⁵ Sin embargo, estudiar estos conceptos desde un punto de vista económico permitiría tomar decisiones eficientes relativas al uso de los activos de la seguridad y la defensa nacional para mejorar la seguridad y el bienestar de la sociedad. La aplicación de los conceptos económicos —y sobre todo los de gestión pública— puede ayudar a los responsables de la formulación de políticas a combinar y asignar eficientemente los recursos disponibles, en un contexto de definiciones políticas claramente establecidas en función del cumplimiento de los objetivos y metas previstos.

El primer aspecto en el estudio económico de la defensa es la caracterización de ésta como un bien económico, intangible y público. Se dice *bien económico* porque usa recursos —humanos, materiales, financieros— del país que pueden ser utilizados por otros sectores, produciéndose un costo de oportunidad. Es *intangible* porque sus efectos no se manifiestan de manera palpable, sino que es algo que se percibe y que debe estar presente permanentemente. Pero lo más importante es considerarla como *bien público*: “Se define a un bien o servicio público como aquel que se encuentra a disposición de la sociedad y cuyo uso no es exclusivo, son de propiedad del estado y por lo tanto administrados por éste”.²⁶

Como todo bien público, la defensa presenta dos características claves: la no exclusión del servicio y la no rivalidad de los beneficios. Es decir, todos somos beneficiarios del servicio y, en condiciones democráticas normales, el Estado es el único proveedor de éste.²⁷ Al sentirnos todos beneficiarios, podríamos demandar solamente más caminos, escuelas u hospitales, bienes más tangibles que la defensa nacional. En ese sentido, el gobierno, responsable de la formulación de la política de defensa, tiene el enorme

²⁵ Son pocos los trabajos que enfocan la defensa desde un punto de vista económico. Destaca la labor de la Red de Seguridad y Defensa en Latinoamérica (RESDAL) y de SER2000 como organizaciones, y de autores como Gustavo Sibilla, Tomas Scheetz, Miguel Ángel Sagone, Francisco Rojas Aravena, entre otros. En el Perú han trabajado el tema Eduardo Morón, Julio Velarde, Marco Plaza y, últimamente, Fernando Palomino Milla. Como organización, el IDL realiza el seguimiento de la defensa aplicando estos conceptos desde el 2003.

²⁶ Marco Plaza Vidaurre, *Análisis económico orientado a la defensa nacional*. Citado en Palomino (2004: 95).

²⁷ Para ello, el Estado, como administrador de la violencia, utiliza a la fuerza armada y/o a la policía nacional para “producir” el bien o servicio. Quedan fuera de estas condiciones normales los grupos paramilitares o los ejércitos privados.

desafío de brindar al público la información pertinente sobre los beneficios de poseer una defensa nacional eficiente, creando en la ciudadanía el reconocimiento de la importancia de invertir recursos públicos también en defensa. Así, “una mayor transparencia en la toma de decisiones puede contribuir a una ciudadanía mejor informada” (Franko 2000: 4).

Para contar con una defensa nacional eficiente, debemos asignar adecuadamente los recursos existentes para tal efecto. Es necesario, entonces, conocer la magnitud de la defensa que necesitamos, es decir, establecer la “cantidad de defensa” que, como beneficiarios, demandamos, y lo que el Estado está en condiciones de ofertar;²⁸ en otras palabras, establecer el gasto en defensa que podemos sostener.

El gasto en defensa y su proceso de asignación está influenciado por factores exógenos —como amenazas externas y el desarrollo tecnológico— y factores endógenos —como las amenazas internas— no exentos de presiones políticas, sociales y/o económicas que a veces distorsionan el comportamiento de las autoridades y las alejan de la correcta valoración social que la población le otorga a la defensa.

Asimismo, el encuadramiento de la defensa en el sector público, como una política más, implica que la determinación del gasto adecuado sea el resultado de un proceso económico, pero sobre todo político; es decir, es el “mercado político” el que regula el gasto en defensa, convirtiendo las preferencias de cada uno en voluntades políticas en el nivel estatal. Este mercado estará formado, según Ignacio Cosidó (1999: 57-58), por cuatro actores fundamentales: los electores, consumidores últimos del bien defensa y por lo tanto destinatarios de los beneficios; el gobierno, que actuará como el comprador-proveedor de la defensa para la sociedad; el Ministerio de Defensa, productor monopólico de la defensa; y finalmente, los grupos de interés que buscan presionar en función de sus propósitos particulares.²⁹

Por otro lado, la defensa como actividad económica es una actividad productiva permanente, ya sea en tiempos de paz o de guerra. En tiempos de paz, produce disuasión; es decir, la defensa nacional emplea y combina los recursos económicos productivos puestos a su disposición mediante la asignación de recursos, con la finalidad de lograr el objetivo práctico de la defensa nacional: disuadir a nuestros potenciales enemigos. En tiempos de guerra, la defensa nacional combina adecuadamente los recursos disponibles para que, debidamente gestionados, puedan destruir a los enemigos con el menor costo posible; es decir, produce eficiencia en el empleo. En otras palabras, la defensa es una actividad económico

²⁸ Para ampliar estos aspectos, en especial los factores que sustentan la demanda y la oferta de la defensa, véase Hartley y Sandler (1990), “Introduction”.

²⁹ Como vemos, es la incorporación del interés propio al proceso político de definiciones de políticas públicas, más conocida como la teoría del *public choice*.

productiva que, combinando adecuadamente sus recursos disponibles, debe lograr sus objetivos planteados: en la paz, la disuasión; y en la guerra, la máxima eficiencia en la destrucción del enemigo.

Ahora bien, la actividad productiva de la defensa presenta serios problemas para generar *feed backs*³⁰ que regulen y optimicen la producción de defensa, y puedan detectar y corregir errores existentes. Podemos concluir, entonces, que la defensa, en tanto actividad económica, es de difícil gestión productiva, lo que hace necesario optimizar permanentemente su dirección buscando los caminos más eficientes y eficaces posibles.

2.2 Transparencia en los gastos de defensa

En la actualidad, por la globalización y el cada vez mayor interés y participación de la sociedad civil en las decisiones políticas relacionadas con el desarrollo, la transparencia de los gastos en defensa de cada país cobra mayor importancia —externa e internamente— para el proceso de asignación de recursos a este rubro.

Externamente, la transparencia en los gastos de defensa es importante pues representa una de las principales medidas de confianza mutua con los países vecinos. Aquí la clave es dilucidar qué entendemos por gasto de defensa y qué aspectos son considerados por cada país para determinar su gasto en defensa. Así, tenemos que el capítulo sobre gastos militares —“World Military Expenditures”— escrito por Michael Brzoska en K. Hartley y T. Sandler (1990) compara los formatos contables de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la ONU, estableciendo diferencias en pensiones, subsidios, programas de adquisiciones y otros. Al respecto, Patrice Franko (2000: 12), profesora de Economía y Estudios Internacionales del Colby Collage, Waterville, Maine indica:

Al analizar los datos específicos de cada país, la inflación plantea desafíos especiales, ya que los factores que causan deflación para la producción militar son difíciles de calcular. Para ajustar los precios en el tiempo, el factor de deflación habitual de precios al consumidor que refleja la canasta de productos comestibles ¡obviamente no funciona bien con tanques y cohetes!

Y Tomas Scheetz (2003: 3) precisa que la “definición del gasto militar depende de la pregunta que se hace respecto a ello y que difiere en cada país. El gasto militar incluye los gastos directos para el gobierno nacional derivados de la previsión por parte de la fuerza armada del servicio de la defensa externa”.

³⁰ Efectivamente, toda actividad productiva puede ir recibiendo indicadores que permitan establecer correctivos en función de la generación del bien establecido. La defensa como actividad productiva no puede generar estos *inputs*, puesto que la única forma de realizarlos sería vía la utilización de sus elementos componentes; es decir, la utilización en una guerra o conflicto permitirá establecer la eficiencia del gasto en defensa y la productividad de la actividad defensa.

Asimismo, las definiciones conceptuales sobre gasto de defensa que tienen algunos organismos internacionales que estudian este tema son distintas. Así, tenemos que la OTAN define los gastos de defensa de manera general, como los gastos hechos por los gobiernos nacionales específicamente para enfrentar las necesidades de la fuerza armada.³¹ La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), a raíz de un proyecto de homogeneizar los gastos de defensa entre la Argentina y Chile, definió al gasto en defensa como el gasto en que incurre un país para materializar el objetivo de salvaguardar la soberanía (Scheetz 2003). Por último, el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), con sede en Estocolmo, indica que el gasto en defensa incluye todos aquellos gastos de inversión actual que se dan en la fuerza armada, los ministerios de Defensa y las agencias gubernamentales que realizan proyectos de defensa. Deben incluir gastos de personal, operaciones y mantenimiento, investigación y desarrollo.³² Particularmente, esta definición es la más integral e inclusiva, pues permite tener una visión holística de todo lo gastado por el sector Defensa.

Internamente, la transparencia de los gastos en defensa representa la posibilidad de fiscalización y control, temas claves para una mayor eficiencia en el desarrollo de una política pública. Aquí la transparencia no debe ser vista como un paso previo al control sino, por principio, como un deber de todo funcionario público. Latinoamérica y el Perú en particular no escapan a esa realidad; todo lo relacionado con la defensa ha estado cubierto por el manto del secreto, en especial los temas de gastos y cuentas militares, que siempre han sido caracterizados como una caja negra. Se están haciendo esfuerzos —unos más que otros— para revertir esa situación; sin embargo, aún se encuentran serios obstáculos que buscan mantener vigente la denominada cultura del secreto. Al respecto, Carlos Wellington³³ indica que

la escasa transparencia del sector defensa nacional puede ser el resultado: del intento de negar o retrasar reformas en la estructura del sector; de la falta de adhesión de los planes de defensa a los planes nacionales; del deseo de proteger intereses corporativos; del deseo de proteger intereses particulares; de la incapacidad técnica y de la cultura del secreto.

2.3 Necesidad de control civil en el sector

Como mencionamos anteriormente, Latinoamérica está en un proceso de transición democrática en el que se depuran y se busca mejorar permanentemente las relaciones entre el Estado y la sociedad; la fuerza armada, sin lugar a dudas, debe integrarse al cambio. Sin embargo, este aspecto no ha funcionado del todo bien.

³¹ Véase <www.nato.int>.

³² Véase <www.resdal.org/main-nica2.html>, citado por Robles (2003: 132).

³³ Citado en Donadio y otros (2004: 33).

Por un lado, los conceptos y las normas democráticas no han actuado como un imán automático que produzca cambios en las organizaciones militares; y por otro lado, las expectativas de los militares de que la modernización del Estado los involucre, centradas en una mayor profesionalización basada en equipamientos de primera línea, no han sido colmadas.

En ese sentido, las expresiones de subordinación militar se pueden ver más como un acomodamiento, puesto que estas expresiones no siempre reflejan el pensamiento de la corporación frente al gobierno ni su apego a las normas e instituciones del Estado (Diamint 2002: 120). Es vital el papel de la sociedad para coadyuvar al proceso democrático y a los cambios que nuestras democracias necesitan. La sociedad en su conjunto es corresponsable de la marcha democrática de su nación. Como bien menciona Alexis de Tocqueville, “[...] en una nación donde debe reinar la igualdad de condiciones sociales, cada ciudadano solo posee una pequeña parte del poder político”.³⁴

Por otro lado, la globalización, el avance exponencial de la tecnología —en especial de las tecnologías de la información— y el consiguiente desarrollo de las sociedades han traído como consecuencia para Latinoamérica³⁵ la apertura de conocimientos en sectores caracterizados por considerarse cotos cerrados. Así, en la actualidad los conocimientos sobre la defensa no son más exclusividad de los militares, sino que deben formar parte, en tanto política pública, de la vida de todo ciudadano.

En ese sentido, la participación de la ciudadanía, entendida como sociedad civil,³⁶ es vital en la consecución de los objetivos planteados en la política de defensa, más aún en épocas de transición democrática, en las que se ejerce una efectiva fiscalización y seguimiento de las políticas de defensa nacional. Esta participación se expresa a través de la denominada “auditoría social” que viene a ser la “elaboración, monitoreo, seguimiento, verificación y evaluación cuantitativa y cualitativa que la sociedad civil realiza a la gestión del estado y entidades no estatales”.³⁷ El principio de

³⁴ Alexis Tocqueville, *La democracia en América*, citado por Diamint (2002: 179).

³⁵ En países desarrollados, el control sobre las actividades del gobierno es condición sine qua non para la existencia de la democracia. Como ejemplo, los conceptos vertidos por James Madison el 8 de febrero de 1787: “Pudiera ser un reflejo de la naturaleza humana, que ciertos mecanismos sean necesarios para controlar los abusos del gobierno. Pero ¿no es el gobierno en sí mismo nada más que el mejor reflejo de la naturaleza humana? Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no se sería necesario. Si los ángeles gobernasen a los hombres, no habría necesidad de controles ni internos ni externos. Cuando se estructura un gobierno que debe ser administrado por los hombres y para los hombres, la mayor dificultad reside en esto: uno debe, primero, permitir al gobierno controlar al gobernado; y en segundo lugar, obligar al gobierno a controlarse a sí mismo”. Citado en el Curso de Planificación y Administración de Recursos en Defensa. CHDS, Washington, abril del 2005.

³⁶ “En la contraposición sociedad civil-estado se entiende por sociedad civil la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales” (Bobbio 1988: 193).

³⁷ Mesa Intersectorial de Diálogo de Desarrollo Económico y Social de la OEA. *Guía de auditoría social OEA 2004*. Tomado de Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (2004).

esta “auditoria social” es que el poder ciudadano debe verse reflejado en una adecuada administración de los recursos asignados por parte de los funcionarios del sector, quienes deben crear, como bien menciona Sergio Berensztein, mecanismos “institucionales específicamente diseñados para transparentar las decisiones y políticas del Estado”.³⁸

A decir de Bertha García, se busca hacer más eficiente el ejercicio del poder de los ciudadanos, proporcionándoles a ellos la “capacidad de convertir los espacios ocultos y oscuros en espacios diáfanos basados en conocimientos y comunicación”.³⁹ Debemos entender, entonces, que esta participación de la sociedad civil en la fiscalización —auditoria social— proporcionará la legitimidad social que requiere la política pública de defensa para su aceptación. Si la ciudadanía entiende lo que su gobierno está realizando en materia de programas y política de defensa, mayor será la aceptación del proceso en general. La participación de la ciudadanía en su conjunto —a través de organizaciones dedicadas a ello— en el diseño y la elaboración de las políticas públicas legitima la actuación del Estado, institucionaliza la actuación del gobierno en el sector y da sustento a la democracia como forma de vida societal. En síntesis, la participación de la sociedad civil será el vehículo que permitirá la satisfacción social respecto a la política de defensa y se verá expresada en tres niveles (Robles 2003: 138):

- En la definición de las políticas, mediante la participación en el debate académico y proporcionando aportes y alternativas a los documentos oficiales.
- En la discusión sobre las políticas públicas, a través de los aportes realizados y el monitoreo sobre su implementación.
- En la ejecución de las políticas públicas, a través del monitoreo y la fiscalización de lo ejecutado.

³⁸ Sergio Berensztein, *La economía política del presupuesto en la Argentina de los 90*. Citado por Patillo (2001).

³⁹ Bertha García. *La sociedad civil en el control de las políticas: los presupuestos de defensa*. Citado por Robles (2003: 136).

SEGUNDA PARTE: PRESUPUESTO Y MECANISMOS DE CONTROL

3 EL PRESUPUESTO DE DEFENSA

La valorización de la estructura de la fuerza, último paso del proceso de asignación de recursos para la defensa, es lo que conocemos con el nombre de *presupuesto de defensa*.

En esta parte del texto partimos por analizar las principales características del presupuesto público peruano y las etapas del ciclo presupuestario, para llegar al análisis del presupuesto de la defensa nacional.

3.1 El presupuesto público

El presupuesto público constituye la expresión numérica de la intención del gobierno en cuanto a su política de ingresos y gastos, y representa un indicador clave de institucionalidad democrática. En ese sentido, el presupuesto público y la posterior ejecución presupuestal expresan la materialización del poder de los diversos actores en la arena política (Petrei 1997). Constituye, así, “el instrumento más importante mediante el cual los gobiernos toman sus decisiones y representa para la sociedad civil la herramienta más grande que posee para asegurar que la gente sea parte de ese proceso”.⁴⁰ Y representa, además, el mecanismo de control político más eficaz que tiene el Parlamento sobre las actividades del Ejecutivo.

Técnicamente, el presupuesto es el instrumento de programación económica y social que muestra los objetivos que el gobierno pretende alcanzar.⁴¹ Para el Perú, el “presupuesto público es la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los gastos a atender durante el año fiscal, por cada una de las entidades que forman parte del sector público y refleja los ingresos que financian dichos gastos”.⁴²

El presupuesto tiene, a decir de Laura Malajovich, investigadora del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), de Buenos Aires, tres objetivos básicos: asignar bienes públicos a los ciudadanos —entre los cuales se encuentran la salud, la educación, la seguridad y la defensa—, redistribuir los ingresos con el fin de paliar las inequidades sociales existentes, y proveer un marco de crecimiento y estabilidad a través de facilitar una evolución de variables como crecimiento, empleo e inflación (Donadio y otros 2004: 56).

⁴⁰ Jim Shultz, Centro para la Democracia (Bolivia), en la tercera conferencia del IBP Internacional Budget Project (2001). Citado por Shapiro (2002).

⁴¹ Tomado del informe CAD, septiembre 2003, sobre evolución del gasto público 2000-2004. Véase <www.ciudadanosaldia.org>.

⁴² Ley 28411, Ley del Sistema Nacional de Presupuesto, artículo 8.

En el Perú, el presupuesto público toma como referencia el marco macroeconómico multianual formulado por el Ministerio de Economía y Finanzas, que incluye, entre otros aspectos, los lineamientos de política económica, los objetivos de la política fiscal y las proyecciones macroeconómicas para los siguientes años. Asimismo, para la asignación de recursos se toma en cuenta el plan estratégico multianual, en el que se establecen las prioridades del Estado para el gasto público.⁴³

El presupuesto público peruano se encuentra regido por la ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, que establece los principios, así como los procesos y procedimientos que lo regulan.⁴⁴ Asimismo, señala que la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) es la más alta autoridad técnica normativa en materia presupuestal.

Respecto al proceso o ciclo presupuestario, el sistema nacional de presupuesto peruano considera cinco fases: programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto.

a. Programación presupuestaria

La etapa de programación presupuestaria establece y desarrolla los objetivos y la asignación de los recursos disponibles. Se toman, pues, las decisiones más importantes, puesto que se determinan las prioridades gubernamentales. Sin embargo, a pesar de su importancia, es la etapa más cerrada de todo el proceso; es, por lo tanto, la etapa en la que más difícilmente puede incidir la sociedad civil.

Los principales actores que participan en esta etapa son la DNPP y cada una de las entidades gubernamentales, también llamadas pliegos presupuestales. Dentro de estos pliegos, participan el titular de la entidad (responsable del pliego), el jefe de la oficina de presupuesto del pliego, las unidades ejecutoras del pliego y las áreas técnicas del pliego.

Al inicio de esta etapa, la DNPP envía a las entidades o pliegos presupuestales una propuesta de estructura funcional programática que sirve de marco general de programación para los pliegos. Éstos deberán establecer y priorizar sus objetivos institucionales, así como proponer las metas presupuestales que pretenden alcanzar. Todo esto como parte del denominado plan operativo anual de cada entidad, que guarda coherencia con el plan estratégico institucional, enmarcado, a su vez, en el plan estratégico multianual 2002-2006.

Durante la fase de programación, el titular de la entidad es responsable de establecer los objetivos institucionales y proponer las metas presupuestarias, y a su vez aprueba la asignación presupuestaria para cada

⁴³ Para el período 2002-2006 estas prioridades son generación de empleo, lucha contra la pobreza, descentralización y modernización del Estado.

⁴⁴ En concordancia con el artículo 1 de la ley 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, y los artículos 77 y 78 de la Constitución Política del Perú.

unidad ejecutora. Esta asignación la realiza el jefe de la oficina de presupuesto, luego de conocer los requerimientos de cada unidad ejecutora. Si analizamos la programación presupuestaria en Latinoamérica, podemos observar muchas semejanzas. Así, tenemos que, en Argentina, cada ministro recibe “orientaciones generales” sobre las prioridades de gasto, que establecen los techos presupuestarios dentro de los cuales los ministerios acomodan sus necesidades. Un aspecto importante y diferente a nuestra programación es la posibilidad que tienen los ministerios de presentar presupuestos preliminares que permitan establecer opciones y que ayuden en la elaboración del presupuesto final.⁴⁵ No obstante, se debe tener en cuenta que esto no es obligatorio. Se trata de un mecanismo que el órgano rector del sistema —la Secretaría de Hacienda— recomienda a los distintos ministerios para facilitar una mejor adaptación a los techos que, eventualmente, se impongan.

Existen tres tipos de presupuestos preliminares —de máxima, intermedia y mínima, según sean sus recursos—, que deben asegurar el financiamiento de los objetivos operativos máximos, intermedios y mínimos. Su gran ventaja es que permiten jerarquizar y priorizar objetivos, y de ese modo, cuando los “techos presupuestarios” que se comunican no alcanzan para financiar todo lo previsto, se pueden desechar los menos prioritarios sin necesidad de hacer cortes horizontales a todos los programas.

b. Formulación

La etapa de formulación es aquella en la que se determina la estructura funcional-programática del pliego, que debe reflejar los objetivos institucionales y la metas presupuestarias priorizadas aprobadas por el titular del pliego.

En esta fase, el titular del pliego aprueba la estructura funcional programática de éste, así como el proyecto de presupuesto institucional de la entidad.

Por último, la DNPP consolida los presupuestos de cada pliego en el anteproyecto de la Ley Anual de Presupuesto Público, que es sometido al Consejo de Ministros para su aprobación y su remisión al Congreso de la República a más tardar el 30 de agosto de cada año.

Para el efecto, es necesario indicar que, en la práctica, el Consejo de Ministros no se pone de acuerdo en el debate del presupuesto, en tanto y en cuanto esas reuniones sirven para solicitar lo que cada ministro considera su déficit presupuestario. Por eso, 95% de lo planificado por la DNPP va al Congreso como proyecto de presupuesto, más aún si en el Perú no existe un

⁴⁵ Esta técnica se introdujo a partir del presupuesto de 1994. Véase Petrei (1997: 243).

contraplán,⁴⁶ un contrapresupuesto que permita comparar o esbozar alternativas al presupuesto planteado por la DNPP.

En ese sentido, “un director de presupuesto público tiene una influencia totalmente excesiva en relación a la forma como se designa el gasto en el Perú”.⁴⁷

c. Aprobación

Durante la etapa de aprobación, el Poder Legislativo es el actor principal. La labor primordial —y hasta hace muy poco exclusiva— recae en la Comisión de Presupuesto del Congreso. El proceso se inicia con la recepción del proyecto de Ley de Presupuesto, así como del proyecto de Ley de Equilibrio Financiero, y culmina con el envío de la autógrafa de la ley a más tardar el 30 de noviembre.

En teoría, ésta es la etapa más visible, puesto que se debate al interior del Congreso lo propuesto por el Legislativo. Sin embargo, el resultado de ese debate se ve enormemente mediatizado, al no poder establecer, en la práctica, mayores modificaciones. Esta etapa presenta tres problemas cruciales: el tiempo que se tiene para la discusión, la cantidad de personal especialista y la fuente de las informaciones recibidas.

Respecto al tiempo de discusión, podemos referir que desde el 30 de agosto al 15 de noviembre, fecha de inicio del debate del presupuesto en el pleno del Congreso, la Comisión de Presupuesto debe analizar la consistencia de los supuestos económicos planteados en el presupuesto, analizar los pliegos de los diversos sectores —recibiendo, para ello, a los titulares de cada pliego—, consolidar lo analizado y presentar el proyecto de ley al pleno para su debate y aprobación.

Para el año 2005, se contó con 53 días hábiles, lapso que no permite realizar un análisis exhaustivo sobre la pertinencia o no de las cifras consignadas. Como dice Pedro Francke (2002: 20), “resulta imposible que una Comisión pueda evaluar en dos meses (en la práctica son menos) de manera integral lo que le tomó al aparato público programar y formular en cuatro meses”.

Se suma a esto la exigua cantidad de asesores especialistas en la materia, lo cual hace más complicado el análisis del proyecto enviado por el Ejecutivo, sumado a la inexistencia de una sistematización de ejercicios precedentes y a que la información recibida, que proviene en su totalidad del propio Ejecutivo, no siempre es recibida en los formatos más amigables y uniformes, lo cual complica más todavía la evaluación correspondiente.

⁴⁶ Participación de Gustavo Guerra García en el taller sobre Asignación de Recursos para la Defensa realizado en el IDL el 17 de octubre del 2005.

⁴⁷ Ídem.

Esta etapa incluye la publicación de la ley y la aprobación de los presupuestos institucionales de apertura correspondientes a los pliegos del gobierno nacional que se deben dar antes del 31 de diciembre de cada año. La posibilidad de debatir, la mayor facilidad para acceder a los miembros del Parlamento que analizan el presupuesto y la alternativa de ejercer presión en los medios de comunicación hacen que esta etapa sea la que presenta mayores posibilidades de incidencia por parte de la sociedad civil. Un aspecto que el Congreso podría reformar es el carácter anual del presupuesto. Como bien menciona Gustavo Guerra García, “una reforma importante podría ser el tratar de tener un presupuesto multianual, de forma tal que el presupuesto del segundo año sólo cambie si hay cambios de políticas, lo que forzaría, además, a que las políticas sectoriales se expliciten”.⁴⁸

Cuadro 4
Facultades en diversos países sobre relaciones Ejecutivo-Legislativo en la aprobación-modificación del presupuesto

País	Formulación y aprobación	Facultades para realizar cambios
Estados Unidos	El Ejecutivo propone el presupuesto. El Legislativo sugiere y enmienda, dentro de los límites generales establecidos por ley.	Se requiere la aprobación del Congreso para transferir partidas.
Canadá	El Ejecutivo propone el presupuesto. El Legislativo puede modificarlo.	Se aprueban cambios o modificaciones sin sujeción a las normas preestablecidas.
Reino Unido	El Ejecutivo propone el presupuesto según un procedimiento establecido por el Parlamento. El Legislativo no puede aumentar impuestos ni gastos.	Los cambios principales en las partidas son autorizados por el Congreso. Los cambios en las subpartidas son autorizados por el Ejecutivo (tesorería)
España	El Ejecutivo propone el presupuesto. El Legislativo puede enmendarlo o rechazarlo.	La transferencia de partidas dentro de una misma función es autorizada por el Ejecutivo. Para transferir partidas entre funciones, se requiere la aprobación del Legislativo.
Argentina	El Ejecutivo envía el presupuesto para su aprobación. De no ser aprobado, rige el presupuesto del año anterior con modificaciones del propio Ejecutivo.	El Congreso se reserva la decisión sobre los montos totales y los montos de endeudamiento. También respecto al destino de las finalidades.
Brasil	El Ejecutivo envía el plan plurianual, las directrices presupuestarias y el proyecto de	Las enmiendas son revisadas por una comisión mixta de senadores y diputados. El pleno las aprueba

⁴⁸ Taller sobre asignación de recursos para la defensa realizado en el IDL el 17 de octubre del 2005.

	presupuesto. Ambas cámaras discuten y aprueban.	si son compatibles con el plan plurianual y las directrices presupuestarias.
Chile	El presidente tiene iniciativa exclusiva. El proyecto de presupuesto es presentado al Congreso por el presidente tres meses antes de su ejecución. Si no se aprueba, rige el proyecto presentado por el presidente.	Si no se indica el financiamiento, el Congreso no puede aprobar nuevos gastos; si lo hiciera o si el financiamiento fuera insuficiente, el presidente deberá reducir proporcionalmente todos los gastos. El Ejecutivo tiene amplia libertad para cambiar el destino entre instituciones.

Fuente: Petrei (1997).
Elaboración propia

d. Ejecución presupuestal

La etapa de ejecución presupuestal es aquella en la que se concreta el flujo de ingresos y gastos de los distintos pliegos presupuestales. Este flujo está regulado por la Ley General del Sistema de Presupuesto, así como por las directivas y disposiciones que emita la DNPP al inicio de cada ejercicio presupuestario. Esta etapa comprende la programación mensual de ingresos y gastos en función de lo establecido en el presupuesto institucional de apertura; la asignación trimestral de gastos para que el sector efectúe sus programaciones trimestrales de gasto; la elaboración y aprobación de los calendarios de compromisos de pago establecidos en función de las prioridades del sector; y el establecimiento de modificaciones presupuestales al presupuesto institucional de apertura.

La incidencia de la sociedad civil en esta etapa está en función directa al grado de transparencia respecto al acceso a la información gubernamental y a la *accountability*⁴⁹ de los funcionarios públicos. Esta etapa cuenta con la fiscalización permanente de la Contraloría General de la República, que vela por la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado, y del Consejo Superior de Adquisiciones y Contrataciones del Estado, cuando de adquisiciones estatales se trate.

e. Evaluación

Durante la etapa de evaluación se realiza la medición de los resultados obtenidos a través de un conjunto de procedimientos, lo cual permite determinar los avances físicos y financieros obtenidos hasta esa fecha con relación al presupuesto aprobado. En esta etapa se determinan los resultados de la gestión presupuestaria de cada pliego, mediante el análisis y la medición de la ejecución presupuestaria de ingresos, gastos y metas, así como de las variaciones observadas a lo aprobado en el presupuesto (Francke y otros 2002: 27).

⁴⁹ Entendida como el ejercicio de la responsabilidad de rendición de cuentas por las acciones ejecutadas.

f. Control presupuestario

Un aspecto central y de suma importancia es el relativo al control presupuestario, entendido como el conjunto de mecanismos y voluntades que velan por lograr una adecuada correspondencia entre la programación y la ejecución, con la finalidad de lograr el cumplimiento de los objetivos previstos al momento de la elaboración del presupuesto público. En este proceso intervienen los poderes Ejecutivo y Legislativo, y la sociedad civil debe tomar un papel más activo al respecto.

El Poder Ejecutivo ejerce el control presupuestario a través de la DNPP. Este control consiste en la fiscalización de la ejecución de los ingresos y gastos de los pliegos respecto al presupuesto aprobado y a sus posteriores modificaciones. Este seguimiento se realiza en las oficinas presupuestarias de cada sector, las que, a su vez, verifican el nivel de cumplimiento de las metas presupuestarias estipuladas. Por otro lado, el control de la legalidad y de la gestión es ejercido por la Contraloría General de la República y por los órganos internos de cada sector creados para tal efecto. Estas entidades realizan lo que se denomina el control gubernamental, que consiste en evaluar la gestión, la captación y el uso de los recursos públicos. Lo fundamental es establecer que las entidades de control tengan una función más preventiva y menos policíaca, es decir, deben advertir antes de que se cometa el error y no buscar luego a los responsables (Francke y otros 2002: 28).

El Poder Legislativo, a su vez, ejerce el control a través de las acciones de fiscalización ejecutadas por el Congreso. Por lo tanto, no sólo tiene como función aprobar el presupuesto público como manda la Constitución, sino también fiscalizar la ejecución de las políticas y programas del Ejecutivo, cautelando el correcto uso de los recursos asignados a cada sector.

Por último, es necesario resaltar el papel cada vez más activo y relevante de la sociedad civil en la fiscalización de los recursos asignados en el presupuesto público a través de un trabajo de análisis, monitoreo e incidencia en la asignación y la ejecución de los recursos públicos. Esta mayor presencia es el resultado de que “los ciudadanos, como votantes, tenemos la responsabilidad de asegurar que las necesidades de la sociedad se reflejen en las acciones políticas o, en caso contrario, exigir las medidas correctivas apropiadas” (Donadio y otros 2004: 57).

Cuadro 5
Experiencia comparada en control presupuestal

País	Control interno	Control externo
Estados Unidos	Las agencias federales son responsables. Cada una tiene un inspector nombrado por el presidente y aprobado por el Congreso.	A cargo de la Oficina General de Auditoría, que depende del Congreso.

Canadá	Efectuado por el contralor general, dependiente del Consejo del Tesoro.	A cargo de la Oficina Nacional de Auditoría, órgano independiente que informa al Congreso.
Reino Unido	Los titulares de pliegos son responsables ante el Parlamento. La Oficina de Control Interno colabora con los ministerios. Los titulares de cuenta son nombrados por los propios ministerios, con el visto bueno de Economía y Finanzas.	La Oficina Nacional de Auditoría tiene la responsabilidad máxima en el control externo. La Comisión de Auditoría controla el servicio de salud y los gobiernos locales.
España	Los ministerios son los responsables. La organización, dependiente de Hacienda, guía la labor de los auditores destacados en todos los ministerios.	El Tribunal de Cuentas informa al Congreso. El control está orientado a velar por la legalidad y regularidad.
Argentina	Los ministerios son los responsables. Las evaluaciones de estos controles están a cargo de la Sindicatura General de la Nación.	Tiene rango constitucional y está a cargo de la Auditoría General de la Nación.
Brasil	Cada poder debe tener sus propios sistemas de control, integrados entre sí. La Secretaría de Control Interno coordina y supervisa.	A cargo del Tribunal de Cuentas. Goza de independencia, pero ejerce el control delegado del Congreso.
Chile	Cada ministerio es responsable a través de un auditor ministerial. Prima la legalidad.	A cargo de la Contraloría General. El contralor goza de inamovilidad hasta los 75 años.

Fuente: Petrei (1997).
Elaboración propia

3.2 El presupuesto de defensa

El presupuesto de defensa es la expresión cuantificada de la asignación de los recursos para el sector Defensa, y como tal, es parte proporcional del presupuesto público general.

El presupuesto de defensa tiene, frente al resto de sectores, ciertas especificidades signadas por variables políticas —como la historia y la coyuntura política—, así como variables técnicas propias del sector, que llevan una gran dosis de secretismo, lo que dificulta la adecuada fiscalización por parte no sólo de las entidades creadas para tal fin sino de la sociedad civil. Esta razón y el poco interés de la clase política y de la ciudadanía por controlar la eficiencia en la asignación de recursos y en la ejecución de éstos en el sector Defensa han determinado que, históricamente, el presupuesto de defensa sea un tema tabú para el análisis y la evaluación correspondiente por parte de las autoridades encargadas de esta tarea, en especial las comisiones especializadas del Congreso.

Una de las particularidades técnicas está dada por la definición de lo que se denomina, por un lado, el sector Defensa, y por otro, la función Seguridad

y Defensa (función 07).⁵⁰ La conformación del sector Defensa está dada por la conjunción de cuatro pliegos presupuestales, a saber: Ministerio de Defensa (pliego 026), Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología, SENAMHI (pliego 331), Instituto Geográfico Nacional (pliego 332) y Consejo Supremo de Justicia Militar (pliego 333). Existen, además, otros organismos públicos —Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Defensa Civil, entre otros— que colaboran con la seguridad y la defensa nacional a través de sus respectivas actividades. He aquí que surge la denominada función defensa y seguridad nacional.⁵¹ Una separación de ésta en dos funciones independientes permitirá tener un mayor control en el gasto específico en que incurra el sector Defensa, transparentando la asignación y la distribución de los recursos destinados al sector. Indudablemente que esta separación de funciones en la estructura programática tendría que venir precedida por la separación constitucional de las tareas de defensa y seguridad u orden interno.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta para la comprensión del presupuesto total⁵² de defensa es la composición del gasto en el sector Defensa. Éste se puede dividir en gastos de operación o funcionamiento y gastos de adquisición de armamentos. En el primero están todos los gastos —fijos y variables— que permiten la operación cotidiana y el funcionamiento del sector Defensa, y que provienen de los recursos que el gobierno le asigna año a año a este sector. Es lo que se puede denominar el “gasto de cuartel” (Hernández 2003). En el segundo tenemos las compras de material bélico realizadas por el sector, con recursos provenientes de fuera del presupuesto público anual, llámense endeudamiento público, fondos de privatización o fondos específicos para defensa. Como vemos, ambos componentes se deben tener en cuenta para el análisis del verdadero gasto efectuado por el sector Defensa.

Asimismo, las fuentes de financiamiento son un aspecto muy relacionado con el tipo de gasto que se debe realizar. El presupuesto de defensa tiene como fuente de financiamiento los denominados recursos ordinarios (RO) y los recursos directamente recaudados (RDR), sin olvidar que a partir del 1 de enero del 2005 también tiene una fuente de financiamiento extrapresupuestal, el denominado Fondo de Defensa Nacional.⁵³

En cuanto al proceso presupuestario en el sector Defensa en el Perú, podemos afirmar que se adecua al proceso presupuestario general anteriormente descrito. Respecto al sistema presupuestario utilizado, se debe mencionar que es un sistema que está en proceso de implementación, cuya finalidad es integrar el sistema presupuestario del sector con un

⁵⁰ Esta función comprende los programas de Defensa Terrestre, Defensa Marítima, Defensa Aérea, Servicios de Inteligencia, Orden Interno, Defensa Contra Siniestros y Defensa Conjunta.

⁵¹ Para mayores detalles, revisar Morón (2003).

⁵² Entendido como la suma del presupuesto público y el ingreso extrapresupuesto.

⁵³ La ley 28455, que crea este fondo, se denomina Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

mismo concepto y una misma metodología de actuación. Aunque no se tienen datos sobre el grado de avance en la implementación de este nuevo sistema de gestión presupuestal, éste buscaría “estandarizar el proceso de planeamiento, programación y presupuesto para una mejor toma de decisiones respecto a la administración de los presupuestos en términos de transparencia presupuestal, eficacia y eficiencia” (Palomino 2004: 72).

Este nuevo concepto de gestión del presupuesto ha sido denominado sistema integrado de administración financiera de la fuerza armada (SIPAFA), y privilegia el planeamiento administrativo, es decir, la conjunción necesaria entre el planeamiento y la ejecución de los órganos administrativos. Este sistema establece la correlación entre los objetivos y las metas institucionales con los presupuestos asignados, y permite medir los avances físicos y económicos de cada meta presupuestal, es decir, el avance de la gestión por componentes institucionales. En ese sentido el SIPAFA consolida cinco procesos, a saber:⁵⁴

a. Plan de largo plazo (LP)

El plan de largo plazo constituye el conjunto de propósitos generales de cada institución y las normas que detallan la ejecución de éstos. Los propósitos son desagregados de los objetivos institucionales y deben planificarse en función de los recursos disponibles en el tiempo. Este LP tiene carácter institucional, puesto que involucra la participación de toda la institución; es procesal, ya que cumple varias etapas; y sobre todo, busca ser realista, en tanto y en cuanto propone propósitos posibles de ser alcanzados durante el período de planeamiento. Su elaboración y actualización es responsabilidad de los estados mayores generales de cada instituto.

b. Apreciación a mediano plazo (AMP)

Teniendo establecidos los propósitos y objetivos de largo plazo, la AMP permite determinar cuáles de éstos podrán ser cubiertos en un plazo menor de tiempo. Estos objetivos de mediano plazo son producto del análisis de la situación actual y del establecimiento de tendencias en el mediano plazo, que permitirán visualizar las necesidades y las posibilidades de satisfacerlas adecuadamente. La AMP debe ser actualizada anualmente por el estado mayor general de cada instituto armado.

c. Plan quinquenal de objetivos

Tomando como base la AMP, los estados mayores generales establecen los objetivos a mediano plazo y las metas correspondientes anualizadas, con el fin de satisfacer los requerimientos de las instituciones en el mediano plazo. Estos objetivos quinquenales son más detallados que los de LP y se expresan en términos cuantitativos para establecer logros parciales y

⁵⁴ Para mayores detalles sobre el SIPAFA, véase ver Palomino (2004: 74 y ss.).

permitir una adecuada evaluación. El plan quinquenal es actualizado anualmente, luego de la aprobación de la AMP por parte del estado mayor de cada instituto armado.

d. Programa director

Este documento desagrega las metas anualizadas del plan quinquenal en submetas, las relaciona con la disponibilidad de recursos y les otorga un tiempo de ejecución. Este documento, de periodicidad anual, será elaborado y/o actualizado por las dependencias institucionales responsables de la ejecución de los sistemas de planificación estratégica administrativa de cada instituto.

e. Plan anual de metas

Es el instrumento de ejecución anual dentro del proceso de planeamiento que permite cumplir con los objetivos quinquenales previstos. Prioriza las metas que se deben cumplir por año, compatibilizándolas con los recursos asignados por el Estado en los presupuestos iniciales de apertura.

En conclusión, el SIPAFA es una herramienta de gestión en el nivel de planificación, programación y presupuestación que complementa mucho más la visión del Sistema Integrado de Administración Financiera y Económica (SIAF), que es un instrumento de presupuestación y contabilidad.

La responsabilidad del ministerio, a través del Viceministerio de Asuntos Económicos y de la Dirección de Economía, consistirá en coordinar la correcta aplicación del sistema en su conjunto dentro de las unidades ejecutoras del pliego, en especial los institutos armados, que son los directos responsables de la ejecución presupuestal y contable.

3.3 Análisis del presupuesto de defensa

Analizar el presupuesto de defensa es estudiarlo en función de la clasificación del presupuesto nacional, que en los países de Latinoamérica es muy similar.⁵⁵

⁵⁵ Para mayores detalles, revisar Donadio y otros (2004: 118 y ss.).

Cuadro 6
Clasificación presupuestaria

Clasificación	Preguntas base	Componentes
Administrativa	¿Quién gasta?	Dependencias de la administración pública
Objeto/grupo/tipo de gastos	¿En qué se gasta?	Gasto corriente Gasto de capital
Funcional	¿Para qué se gasta?	Programas Actividades Proyectos
Financiamiento	¿Cómo se financia?	Recursos ordinarios Recursos directamente recaudados

Fuente: Donadio y otros 2004
Elaboración propia

Esta clasificación presupuestaria tiene como objeto permitir una lectura más clara sobre el uso de los recursos, su destino, sus objetivos y los responsables de su ejecución. Para el presente texto, en el que hacemos un análisis del presupuesto de defensa del Perú 2003-2005, se han tomado cifras oficiales de los presupuestos anuales del Estado presentadas por el SIAF en el portal de transparencia económica del Ministerio de Economía y Finanzas. Estas cifras permitirán realizar un análisis cuantitativo del presupuesto del sector Defensa y responden a las preguntas formuladas en el cuadro 6. Se ha trabajado sobre los presupuestos iniciales de apertura —tanto de recursos ordinarios como de recursos directamente recaudados—, puesto que éstos representan la voluntad política del gobierno en cuanto a la asignación de los recursos para el siguiente año fiscal.

3.3.1 ¿Quién gasta?

Esta pregunta responde a la clasificación administrativa del presupuesto público. Establece a qué entidades públicas, denominadas pliegos presupuestales, se les distribuye proporcionalmente el total del gasto público establecido para un año fiscal. Esta asignación nos permitirá

observar prioridades en la asignación de recursos del Estado, prioridades que deben guardar coherencia con lo establecido en las planificaciones multianuales denominadas marco macroeconómico multianual.

Cuadro 7
Asignación del presupuesto por pliegos 2003-2005
En millones de nuevos soles

Pliego	Sector	2003	2004	2005
13	Agricultura	760.72	507.22	530.46
35	Comercio Exterior y Turismo	85.48	156.31	155.27
28	Congreso de la República	351.50	325.13	294.63
21	Consejo de la Magistratura	8.71	10.07	9.83
19	Contraloría General	110.86	139.03	151.70
26	Defensa	3.066.37	3.177.87	3.584.78
20	Defensoría del Pueblo	20.00	26.32	21.12
9	Economía y Finanzas	13.585.03	15.044.94	16.970.58
10	Educación	3.848.95	3.506.84	3.579.53
16	Energía y Minas	325.13	236.10	256.85
99	Gobiernos regionales	0,00	7.064.12	7.889.36
7	Interior	2.855.93	2.954.27	3.199.56
31	Jurado Nacional de Elecciones	19.26	19.16	19.09
6	Justicia	228.79	216.40	228.03
22	Ministerio Público	264.24	273.35	280.99
39	Mujer y Desarrollo Social	1.084.43	400.67	1.025.28
32	Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)	14.48	17.45	18.29
4	Poder Judicial	563.96	561.31	642.07
1	Presidencia del Consejo de Ministros	12.478.46	416.42	443.02
38	Producción	109.12	120.21	111.35
33	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)	78.11	64.95	72.64
8	Relaciones Exteriores	367.69	346.73	388.53
11	Salud	2.170.87	2.041.37	2.398.48
12	Trabajo y Promoción del Empleo	216.36	204.32	228.74
36	Transportes y Comunicaciones	1.249.80	1.141.70	1.154.68
24	Tribunal Constitucional	10.82	11.60	13.36
37	Vivienda	640.82	456.83	503.71
		44.516.19	39.440.72	44.170.04

Fuente: <www.ofi.mef.gob.pe/transparencia>.
Elaboración propia.

Analizando el cuadro 7 vemos que el presupuesto 2005 para el sector Defensa aumentó en más de 400 millones de nuevos soles en comparación con el 2004, y es la programación de mayor presupuesto sectorial después de Economía y Finanzas (pliego 9), ya que incluso supera el presupuesto de

Educación (pliego 10) en casi 5 millones de nuevos soles. Es decir, que para el 2005 el sector Defensa tuvo prioridad en la asignación de los recursos establecidos en la Ley de Presupuesto Público. Este aspecto fue corregido en parte con la ley 28562, que autorizó un crédito suplementario en el que para el sector Educación se establecían 72 millones de nuevos soles y para el sector Defensa 13,5 millones de nuevos soles.⁵⁶

La ley 28652, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006, establece que el sector Defensa tendrá, sumados sus cuatro pliegos presupuestales, 3.652 millones de nuevos soles, casi 68 millones de nuevos soles más que el año 2005. Este monto representa, aproximadamente, 7,1% del total del presupuesto general de la República, que asciende a 50.862 millones de nuevos soles.

Cuadro 8

Presupuesto de Defensa 2006
En millones de nuevos soles

Pliego	Monto 2006
Ministerio de Defensa	3.622,9
Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI)	22,1
Instituto Geográfico Nacional	3,1
Consejo Supremo de Justicia Militar	4,6

Fuente: Cifras obtenidas de <www.mef.gob.pe.>

Elaboración: propia.

En cuanto al análisis específico del presupuesto destinado al sector Defensa, debemos mencionar que existirían cuatro “quiénes” responsables del gasto, entre los cuales el Ministerio de Defensa tiene la mayor importancia con un 99,16% del total del presupuesto del sector, tal como se muestra en los cuadros 9 y 10.

Cuadro 9

Pliegos presupuestales del sector Defensa 2003-2005

En millones de nuevos soles

Pliegos	2003	2004	2005
026: Ministerio de Defensa	3.035.51	3.147.06	3.554.50
331: SENAMHI	21.92	21.86	21.83
332: Instituto Geográfico Nacional	3.55	3.46	3.36
333: Consejo Supremo de Justicia Militar	5.39	5.47	5.09

⁵⁶ La ley 28562 fue promulgada el 28 de junio del 2005.

	3.066.38	3.177.86	3.584.78
--	----------	----------	----------

Fuente: <www.ofi.mef.gob.pe/transparencia>
Elaboración propia.

Cuadro 10

Pliegos presupuestales del sector Defensa 2005

Pliegos	% del total
026: Ministerio de Defensa	99,16
331: SENAMHI	0,61
332: Instituto Geográfico Nacional	0,09
333: Consejo Supremo de Justicia Militar	0,14
	100,00

Fuente: <www.ofi.mef.gob.pe/transparencia>.
Elaboración propia.

Por otro lado, lo que se consigna en los cuadros 9 y 10 como presupuesto destinado al Ministerio de Defensa (pliego 26) no significa que el ministerio como tal sea el que gasta, sino incluye el gasto del comando conjunto y de los institutos armados, que presupuestalmente reciben la denominación de unidades ejecutoras. El cuadro 11 muestra una mayor desagregación sobre los responsables del gasto del sector.

Cuadro 11

Presupuesto por unidad ejecutora del pliego 26: Defensa

En millones de nuevos soles

Unidades ejecutoras	2003	2004	2005
Ministerio de Defensa- (OGA)	25.15	27.15	26.01
Comando conjunto	6.12	6.13	6.73
Ejército Peruano	964.02	845.11	1.034.13
Marina de Guerra del Perú	768.17	756.69	854.31
Fuerza Aérea del Perú	698.78	613.13	668.39
CONIDA	2.92	2.06	3.03
Escuela Nacional de Marina Mercante	5.86	6.09	6.44
Oficina Previsional de la Fuerza Armada	564.48	890.69	955.44
	3.035.51	3.147.06	3.554.50

Fuente: <www.ofi.mef.gob.pe/transparencia>.
Elaboración propia.

Analizando el cuadro 11 podemos indicar que el presupuesto de los institutos armados representa aproximadamente 71% del total del pliego

presupuestal, siendo el Ejército Peruano (unidad ejecutora 003) al que se le destina mayor presupuesto. Es importante resaltar el incremento permanente del presupuesto asignado a la Oficina Previsional (unidad ejecutora 009), que representa aproximadamente 27% del presupuesto del pliego durante el 2005. Asimismo, llama la atención que la única unidad ejecutora que disminuye su presupuesto con relación al ejercicio fiscal anterior sea el Ministerio de Defensa-OGA, lo que contradice el espíritu de una reforma del sector Defensa, en la que se debiera fortalecer el papel del ministerio como ente rector del sector, aspecto que debería verse expresado en una mayor asignación.

A su vez, cada unidad ejecutora distribuye el presupuesto recibido dentro de su organización; sin embargo, este desagregado institucional no está consignado en el portal de transparencia del Estado peruano. “La clasificación institucional o administrativa del Ministerio de Defensa será más transparente, cuanto más se corresponda con el organigrama del Ministerio de Defensa y de la FF. AA.” (Donadio y otros 2004: 77). Así, tenemos que no se conocen las asignaciones a las regiones militares, las zonas navales ni las alas aéreas, aspecto que, además de ser poco transparente, dificulta el establecimiento de estándares e indicadores de eficiencia en el manejo de los recursos asignados a cada comando u organización dependiente de cada instituto armado. Finalmente, los otros pliegos presupuestales componentes del sector Defensa tienen sólo una unidad ejecutora por pliego, por lo que no se consigna su análisis.

3.3.2 ¿Para qué se gasta?

Esta pregunta responde al criterio de clasificación funcional del presupuesto público, es decir, permite desagregar el presupuesto en funciones de acuerdo con las actividades funcionales que la fuerza armada realiza.

El clasificador funcional programático para el año fiscal 2005⁵⁷ indica e identifica las funciones primordiales del Estado, en diferente nivel de agregación, en las que el gobierno aplica los recursos públicos para lograr los objetivos nacionales; esta clasificación se divide en funciones, programas, subprogramas, actividades-proyectos, componentes y metas. Para el presente análisis, trabajaremos en el nivel función y programa en el pliego 026, y en las tres principales unidades ejecutoras del pliego, que corresponden a cada instituto armado.

Entendemos por función el “nivel máximo de agregación de las acciones del Gobierno para el cumplimiento de los deberes primordiales del Estado”.⁵⁸ Para tal efecto, el clasificador funcional programático ha

⁵⁷ Anexo 3 de la resolución directoral 010-2005/EF/76.01 del 11 de febrero del 2005.

⁵⁸ Véase <www.transparencia-economica.mef.gob.pe/glosario/siaf-sp.asp>.

establecido 17 funciones en el nivel gobierno, correspondiéndole al Ministerio de Defensa (pliego 026) las que se consignan en el cuadro 12.

Cuadro 12

Funciones del pliego 026
En millones de nuevos soles

Funciones	2003	2004	2005
05: Asistencia y previsión social	564.48	561.92	955.44
07: Defensa y seguridad nacional	2.396.09	2.510.18	2.523.47
09: Educación y cultura	39.36	39.38	43.52
14: Salud y saneamiento	35.57	35.57	32.06
	3.035.51	3.147.06	3.554.50

Fuente: <www.ofi.mef.gob.pe/transparencia>.
Elaboración propia.

Asimismo, entendemos por programa el “desagregado de la Función que refleja acciones interdependientes con la finalidad de alcanzar objetivos y metas finales”.⁵⁹ Como vemos, son cuatro los “deberes primordiales” o funciones establecidas para el Ministerio de Defensa que serán analizadas a continuación junto con los programas que las integran.⁶⁰

a. Función 05: Asistencia y previsión social

Esta función comprende todos los programas, subprogramas y actividades cuyos objetivos buscan el desarrollo social del personal del sector Defensa, y comprenden su asistencia y jubilación. Si analizamos el cuadro 13 en términos absolutos, podemos indicar que en el 2005 se ha producido un incremento en lo asignado para esta función de alrededor de 400 millones de nuevos soles; es decir que con relación a la función en sí misma, el aumento ha sido de casi 70%. Respecto al ejercicio presupuestal, tenemos que del año 2004, que representa un 18% del presupuesto, pasamos al 2005 con un peso relativo correspondiente al 27%, lo que indica un incremento de 9% en comparación con el presupuesto anterior.

Para la función 05: Asistencia y previsión social, el clasificador desagrega la función en el programa 015, Previsión, que enmarca el conjunto de acciones destinadas a garantizar el amparo y la asistencia a los asegurados y beneficiarios del sistema previsional militar.

⁵⁹ Anexo 3 de la resolución directoral 010-2005/EF/76.01 del 11 de febrero del 2005.

⁶⁰ Para mayores detalles, véase el anexo 3 de la resolución directoral 010-2005/EF/76.01 del 11 de febrero del 2005.

Cuadro 13
Función 05: Asistencia y previsión social
En millones de nuevos soles

Programas	2003	2004	2005
015 Previsión	564.48	561.92	955.44
Subprogramas			
0052 Previsión social al cesante y jubilado	564.48	561.92	955.44

Fuente: <www.ofi.mef.gob.pe/transparencia>.

Elaboración propia

Respecto al sistema previsional militar,⁶¹ debemos indicar que se ha convertido en un tema muy álgido al interior del sector Defensa. Este sistema se sustenta en la Caja de Pensiones Militar Policial (CPMP), organismo estructurado y constituido con leyes emitidas hace 30 años y que no han sido modificadas a la par que las modificaciones del sistema previsional público del Estado peruano. Asimismo, desde su creación, la CPMP ha afrontado una serie de problemas que determinan que el mecanismo de financiamiento para las pensiones no pueda ser cubierto con eficiencia. Aspectos como leyes antiguas no acordes con sistemas modernos de previsión social, asignación de beneficios sin criterios técnicos en relación con los aportes efectuados, mal uso de los recursos de la CPMP por diversas administraciones y deudas contraídas por el propio Estado determinan que el sistema de pensiones de la CPMP sea insostenible en el tiempo.

Esta dramática situación exige adoptar, en el más breve plazo, acciones para revertir esta situación con la finalidad de proteger a los miembros en situación de actividad, en su calidad de aportantes y futuros pensionistas, a fin de asegurarles el percibo de sus pensiones y otros beneficios de acuerdo a ley (Palomino 2004: 212).

b. Función 07: Defensa y seguridad nacional

Comprende todo lo relacionado con la dirección, coordinación y conducción de las acciones tendentes a garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial, así como el mantenimiento y el restablecimiento del orden público y la preservación el orden interno, incluyendo acciones de prevención y atención a la población en caso de desastres naturales.

Del análisis del cuadro 12 podemos indicar que esta función mantiene la prioridad en la asignación del gasto del pliego, representando aproximadamente 71% del total del presupuesto asignado al Ministerio de Defensa.

⁶¹ Este tema ha sido muy bien tratado por Palomino (2004: 195 y ss.).

Asimismo, los institutos armados asignan la mayoría de su presupuesto al cumplimiento de la función 07. Así, tenemos que el Ejército destina aproximadamente 96% de su presupuesto durante los tres últimos años; la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea, a su vez, destinan 99% y 97% de su presupuesto, respectivamente.

Cuadro 14
Función defensa y seguridad por unidad ejecutora
En millones de nuevos soles

Función defensa y seguridad nacional	2003	2004	2005
Ejército del Perú	942.53	814.67	994.87
Marina de Guerra del Perú	742.68	739.53	847.34
Fuerza Aérea del Perú	677.72	591.96	648.61

Fuente: www.ofi.mef.gob.pe/transparencia.
Elaboración propia

En cuanto a los programas establecidos para la función 07, Defensa y seguridad nacional, el clasificador la desagrega para el 2005 en los programas de Administración (programa 003), Ciencia y tecnología (programa 007), Orden externo (programa 066) y Orden interno (programa 022).

Cuadro 15
Programas de la función 07: defensa y seguridad nacional
En millones de nuevos soles

Programas	2003	2004	2005
003: Administración	1.988.02	2.072.11	1.054.38
007: Ciencia y tecnología	5.86	5.86	2.09
022: Orden interno	31.05	31.05	43.15
066: Orden externo	371.16	401.16	1.423.84
Total función	2.396.10	2.510.18	2.523.47

Fuente: www.ofi.mef.gob.pe/transparencia.
Elaboración propia

Del análisis del cuadro 15 podemos concluir que a pesar de que el presupuesto establecido para la función sólo ha aumentado en menos de 1% (aproximadamente 13 millones de nuevos soles), la distribución interna en los presupuestos de los programas ha variado en 100%. Así, tenemos que del programa Administración se ha reducido aproximadamente mil millones de nuevos soles que han sido reasignados al programa Orden externo, programa que debe ser el motor de la función y, por ende, del pliego presupuestal.

Analizando cada programa, diremos que según el clasificador funcional, el programa Administración comprende todas las acciones destinadas a

realizar la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros. Para el 2005, su presupuesto se vio reducido considerablemente en comparación con el 2004: de representar 83% del presupuesto de la función 007 en el 2004, pasa a ser aproximadamente 42% del presupuesto funcional del 2005. Este programa contiene los subprogramas de Administración general (apoyo a la gestión administrativa) y de Control interno (control gubernamental y de legalidad de las acciones).

Cuadro 16
Programa administración
En millones de nuevos soles

Programas	2005
003 : Administración	1.054.38
Subprogramas	
0006: Administración general	1.053.20
0014: Control interno	1.18

Fuente: <www.ofi.mef.gob.pe/transparencia>
Elaboración propia

En cuanto al programa de Ciencia y tecnología, diremos que contiene todas las acciones que promueven y desarrollan los aspectos científicos y tecnológicos dentro del sector Defensa. Este presupuesto es bastante exiguo, pues no representa ni 0,1% del presupuesto funcional. Llamen la atención los escasos recursos asignados a este programa, puesto que la investigación y el desarrollo son fundamentales en fuerzas armadas modernas, que no cuentan con muchos recursos para el equipamiento militar.

Este programa se subdivide en los subprogramas de investigación básica (trabajo teórico de adquisición de nuevos conocimientos), de investigación aplicada (aplicación de dichos conocimientos a una finalidad específica) y de desarrollo experimental (desarrollo y producción de nuevos equipos y/o mejoramiento técnico de los existentes).

Hay que destacar que a pesar del exiguo presupuesto destinado a este programa existen avances cualitativos importantes como los mostrados en el proyecto Dirección de Educación y Doctrina del Ejército (DIEDE), que busca disminuir la brecha tecnológica que existe entre nuestros vehículos de combate en comparación con los de la región, utilizando para ello tecnología nacional⁶².

⁶² www.ejercito.mil.pe

Cuadro 17
Programa ciencia y tecnología
 En millones de nuevos soles

Programa	2005
007: Ciencia y tecnología	2.09
Subprogramas	
0024: Investigación básica	0.14
0025: Investigación aplicada	1.47
0026: Desarrollo experimental	0.48

Fuente: <www.ofi.mef.gob.pe/transparencia>
 Elaboración propia

El programa Orden interno comprende todas las acciones destinadas a preservar el orden y la tranquilidad pública dentro del Estado. Para el presente año, el presupuesto asignado al programa de orden interno ha aumentado aproximadamente en 39%, lo que indica la mayor importancia de las acciones de orden interno para el sector Defensa, en especial los aspectos destinados a la defensa aérea. Este programa establece los subprogramas de Administración general, Control de la contaminación, Defensa aérea y Defensa marítima.

Cuadro 18
Programa orden interno
 En millones de nuevos soles

Programa	2005
022: Orden interno	43.15
Subprogramas	
0006: Administración general	3.23
0130: Control de la contaminación	0.88
0189: Defensa aérea	36.60
0188: Defensa marítima	2.44

Fuente: <www.ofi.mef.gob.pe/transparencia>
 Elaboración propia

El programa de Orden externo, principal programa de la función Defensa y Seguridad Nacional, comprende

el conjunto de acciones para el planeamiento, asesoramiento y coordinación de las operaciones de la Defensa Nacional en el mas alto nivel, con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial del país, así como en otras acciones que serán encomendadas por el supremo gobierno.⁶³

⁶³ Véase el anexo 3 de la resolución directoral 010-2005-EF-76.01 del 11 de febrero del 2005.

Para el 2005, el programa aumentó en casi 100% en comparación con el año 2004, pasando a representar aproximadamente 56% del total del presupuesto de la función. Este programa contiene los subprogramas de Administración general, Defensa aérea, Defensa conjunta, Defensa Marítima y Defensa terrestre.

Cuadro 19
Programa orden externo
En millones de nuevos soles

Programa	2005
066: Orden externo	1.423.84
Subprogramas	
0006: Administración general	842.73
0187: Defensa terrestre	258.83
0188: Defensa marítima	160.57
0189: Defensa aérea	159.87
0190: Defensa conjunta	1.84

Fuente: <www.ofi.mef.gob.pe/transparencia>
Elaboración propia

c. Función 09: Educación y cultura

Esta función comprende todas las acciones y servicios destinados a asegurar la formación intelectual, moral, cívica y profesional de los elementos militares para su participación eficaz en el desarrollo del país. Asimismo, comprende todas las acciones destinadas a preservar y difundir la cultura de defensa.

Cuadro 20
Función educación y cultura
En millones de nuevos soles

Función educación y cultura	2003	2004	2005
Ejército del Perú	8.41	17.41	20.10
Marina de Guerra del Perú	14.87	6.37	5.84
Fuerza Aérea del Perú	9.40	9.40	8.02

Fuente: <www.ofi.mef.gob.pe/transparencia>
Elaboración propia

En el cuadro 20 podemos distinguir que el presupuesto destinado a esta función se ha reducido en 9% para la Marina de Guerra, y en 15% aproximadamente en la Fuerza Aérea.

Para la función 09, Educación y cultura, el clasificador funcional indica que Defensa comprende los programas de administración, capacitación y perfeccionamiento y educación superior.

Cuadro 21
Función 09: Educación y cultura
En millones de nuevos soles

Programas	2003	2004	2005
003: Administración	1.07	1.08	5.08
029 Educación superior	4.79	4.79	4.10
030 Capacitación y perfeccionamiento	33.49	33.49	34.33
Total función	39.35	39.36	43.51

Fuente: <www.ofi.mef.gob.pe/transparencia>
Elaboración propia

El programa Administración comprende las acciones que permiten gerenciar adecuadamente los recursos destinados a la función Educación y cultura; contiene, a su vez, el subprograma Administración general. En cuanto al programa Capacitación y perfeccionamiento, abarca todas las acciones destinadas a brindar capacitación y perfeccionamiento por parte de los institutos armados. Comprende el subprograma Capacitación, entrenamiento y perfeccionamiento de los recursos humanos, que busca la eficiencia en el rendimiento profesional de los integrantes de cada instituto militar. Por último, el programa Educación superior busca la formación de alto nivel de los elemento militares.

d. Función 14: Salud y saneamiento

Esta función comprende todas las acciones destinadas a mantener y desarrollar la salud de los militares, permitiendo así elevar su nivel de vida.

Cuadro 22
Función salud y saneamiento
En millones de nuevos soles

Función Salud y saneamiento	2003	2004	2005
Ejército del Perú	13.07	13.02	19.16
Marina de Guerra del Perú	10.6	10.78	1.13
Fuerza Aérea del Perú	11.65	11.76	11.76

Fuente: <www.ofi.mef.gob.pe/transparencia>
Elaboración propia

Del cuadro 22 se deduce que el Ejército Peruano incrementó el presupuesto destinado a esta función aproximadamente en 47% con relación al presupuesto 2004, la Fuerza Aérea lo mantuvo igual y la Marina de Guerra disminuyó dicho presupuesto en 90%. Hay que resaltar que lo establecido en el presupuesto de la Marina de Guerra para esta función, durante el 2005, es aproximadamente el monto ejecutado acumulado durante el ejercicio 2004. ¿Por qué tanta diferencia en la asignación presupuestal de cada instituto?

Para la función 14, Salud y saneamiento, el clasificador indica que el sector Defensa comprende el programa de Salud individual, que enmarca todas las acciones destinadas a la rehabilitación y recuperación de la salud de los miembros militares y sus familiares. Se subdivide en el subprograma de Atención médica básica, que establece las atenciones finales e intermedias ejecutadas por los hospitales y centros de salud del sector Defensa.

Cuadro 23
Programa salud individual
En millones de nuevos soles

Función 14: Salud y saneamiento

Programas	2003	2004	2005
064 Salud individual	35.57	35.57	32.06
Total función	35.57	35.57	32.06

Fuente: <www.ofi.mef.gob.pe/transparencia>
Elaboración propia

3.3.3 En qué se gasta

Esta pregunta responde al criterio de clasificación por categoría del gasto y por grupo genérico de gastos.

En cuanto a la categoría del gasto, el clasificador de los gastos públicos para el año fiscal 2005 establece tres grandes rubros: gastos corrientes (código 5), gastos de capital (código 6) y servicio de la deuda (código 7).

En los gastos corrientes se consideran todos aquellos destinados al “gasto social”⁶⁴ del sector y al gasto administrativo, que permitirá el funcionamiento cotidiano del sector.

Esta categoría comprende los denominados gastos fijos y gastos variables. Los gastos fijos son los ineludibles e inerciales del sector (remuneraciones, salarios, obligaciones sociales, funcionamiento administrativo). Los gastos variables deben ser los que están relacionados directamente con las actividades operativas —capacitación, entrenamiento— de las unidades ejecutoras del Ministerio, es decir los institutos armados. En la práctica,

⁶⁴ Entendido como las remuneraciones, la previsión social y las obligaciones sociales con los miembros del sector.

con este nivel de agregación no se puede visualizar si lo asignado es para gastos fijos o para variables. Lo conveniente sería establecer una estructura programática que deje ver de manera transparente lo asignado a cada genérica de gasto, con el fin de evaluar correctamente la eficiencia en el uso de los recursos públicos establecidos para el sector.

Los gastos de capital son aquellos destinados al “incremento inmediato o futuro del patrimonio del Estado”,⁶⁵ que permitirá la adquisición o reposición de equipos, vehículos y materiales del sector. Por último, el servicio de la deuda comprende los gastos destinados al cumplimiento de las obligaciones originadas por la deuda pública del Estado correspondiente al sector.

El grupo genérico de gasto es una “clasificación del gasto público a un menor nivel de agregación”.⁶⁶ Para su aplicación en el sector Defensa incluye personal y obligaciones sociales, obligaciones previsionales, bienes y servicios, otros gastos corrientes, inversiones, otros gastos de capital, intereses y cargos de la deuda, y por último, la amortización de ésta.

La mayoría de los grupos genéricos de gasto tienen como modalidad de aplicación, para el sector Defensa, las aplicaciones directas; es decir, aquellas que se realizan en forma directa, sin efectuar ninguna transferencia de fondos. La genérica Personal y Obligaciones Sociales utiliza también la modalidad de transferencia al Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE).

Cuadro 24
Genérica de gasto 2006: pliego 026 del Ministerio de
Defensa
En millones de nuevos soles

Cat.	Genérica de gasto	Monto asignado
5	1. Personal y obligaciones sociales	1.311,6
5	2. Obligaciones previsionales	609,1
5	3. Bienes y servicios	1.017,2
5	4. Otros gastos corrientes	608,2
6	5. Inversiones	25,1
6	7. Otros gastos de capital	42,5
7	8. Intereses y cargos de la deuda	1,4
7	9. Amortización de la deuda	7,7
	Total	3.622,9

Fuente: <www.mef.gob.pe>

Elaboración propia.

⁶⁵ Véase el anexo 4, “Clasificador de los gastos públicos para el año fiscal 2005”, de la resolución directoral 010-2005/EF/76.01 del 11 de febrero del 2005.

⁶⁶ Ídem.

Cuadro 25
Genéricas de gasto 2003-2005: pliego 026 del Ministerio
de Defensa
En millones de nuevos soles

Categoría	Genérica de gasto	2003	2004	2005
5	1, Personal y obligaciones sociales	1.209.36	1.190.44	1.271.16
5	2. Obligaciones previsionales	564.24	561.68	609.59
5	3. Bienes y servicios	843.96	946.15	1.060.41
5	4. Otros gastos corrientes	363.33	394.16	554.26
6	5. Inversiones	15.66	15.66	10.67
6	7. Otros gastos de capital	33.70	33.70	38.69
7	8. Intereses y cargos de la deuda	2.52	2.52	1.30
7	9. Amortización de la deuda	2.72	2.72	8.40
		3.035.49	3.147.93	3.554.48

Fuente: <www.ofi.mef.gob.pe/transparencia>
Elaboración propia

Del cuadro 25 podemos deducir que todas las genéricas de gasto sufrieron un incremento en el presupuesto 2005 respecto al año anterior, a excepción de la genérica Inversiones y la correspondiente a intereses y cargos de la deuda, siendo las genéricas de Otros gastos y la de Amortización de la deuda la que más crecieron respecto al año anterior —aproximadamente en 40% y 300%, respectivamente—.

En lo que respecta al presupuesto del 2005, observamos que el gasto en personal —personal, obligaciones sociales y obligaciones previsionales— representó aproximadamente 53% del presupuesto asignado, mientras que el gasto administrativo —bienes y servicios— aproximadamente 30% de lo presupuestado, lo que representa un gasto no operativo superior a 83%, índice bastante elevado si tomamos en cuenta los niveles de otros países.⁶⁷ Por otro lado, los gastos operativos de la fuerza —es decir, los destinados al entrenamiento y la capacitación de los efectivos militares— no pueden ser visibilizados directamente en función de que están considerados gastos variables, y como ya dijimos, la actual estructura programática no deja visualizarlos rápidamente. Estos gastos pueden ingresar en lo considerado como otros gastos corrientes, lo que nos lleva a inferir que los gastos operativos de la fuerza saldrían de esta genérica de gasto. Descontando las planillas de asignación de combustible al grado,⁶⁸ estarían bordeando 160 millones de nuevos soles en el 2005 para los tres institutos armados en su conjunto; es decir, 53 millones de nuevos soles anuales para cada uno.

⁶⁷ Chile 52%, Ecuador 55% y Estados Unidos 58%. Datos tomados de *Sipri Yearbook 2003*, citado por Palomino (2004: 142).

⁶⁸ En el 2003 la planilla de combustibles representó 380 millones de nuevos soles. Hay que tener en cuenta que esta planilla se incrementa anualmente en función de los nuevos ascensos a los grados superiores. Para mayores detalles, véase Palomino (2004: 141).

A continuación, analizaremos cada genérica de gasto por separado.

a. Personal y obligaciones sociales

Esta genérica de gasto, perteneciente a la categoría de gastos corrientes, comprende en forma general todos aquellos gastos destinados al pago del personal activo con vínculo laboral, así como otros beneficios por el ejercicio efectivo del cargo que incluyen las obligaciones del empleador. En el caso específico de Defensa, comprende el pago de remuneraciones al personal militar en activo, así como al personal civil que labora en el sector. Todo esto regulado por el decreto supremo 213-90-EF (Palomino 2004: 110), mediante el cual se aprobaron las escalas remunerativas de militares y policías. Como vemos, se trata de una legislación obsoleta que se sustenta en factores como una moneda nacional en desuso (el inti) y en indicadores ya vencidos, como el ingreso mínimo legal (Palomino 2004: 111).

Cuadro 26
Genérica de gasto personal y obligaciones sociales por unidades ejecutoras

En millones de nuevos soles

Unidades ejecutoras	2004	2005	Variación
001 Ministerio de Defensa-OGA	4.72	4.92	0.20
002 Comando Conjunto	0.90	0.75	-0.15
003 Ejército Peruano	473.82	527.30	53.48
004 Marina de Guerra del Perú	398.88	438.12	39.24
005 Fuerza Aérea del Perú	274.89	295.74	20.85
006 CONIDA	1.95	1.70	-0.25
008 ENAMM	2.57	2.60	0.03
Total de la genérica de gasto	1.157.74	1.271.16	113.42
Total del Ministerio de Defensa	3.147.06	3.554.49	407.43

Fuente: <www.ofi.mef.gob.pe/transparencia>

Elaboración propia

Del análisis del cuadro 25 podemos deducir que la genérica de gasto Personal y obligaciones sociales representa aproximadamente 36% del presupuesto del pliego ministerial. Asimismo, en el cuadro 26 podemos observar que existe un incremento en las unidades ejecutoras correspondiente a los institutos armados con relación a lo presupuestado el 2004, a excepción de las unidades ejecutoras de CONIDA y ENAMM. Este aumento del presupuesto de la genérica de gasto se debe al incremento de

las remuneraciones otorgadas a quienes realizan el servicio militar voluntario.⁶⁹

Esta genérica tiene como una de sus modalidades de aplicación la denominada *aplicación directa* y entre los principales elementos de gasto están las retribuciones y complementos para el personal militar,⁷⁰ que suman aproximadamente 740 millones de nuevos soles (58% del presupuesto de la genérica de gasto); las obligaciones del empleador con un gasto de 164,5 millones de nuevos soles (13% de la genérica); las retribuciones y complementos por la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, con un gasto previsto aproximado de 122 millones de nuevos soles (9,6%); y los gastos variables ocasionales, que junto con la escolaridad, los aguinaldos y las gratificaciones suman un aproximado de 110 millones de nuevos soles (9%).

La otra modalidad de aplicación de esta genérica de gasto se da a través de las transferencias al CAFAE, por un monto aproximado de 10,7 millones de nuevos soles, teniendo como único elemento de gasto las subvenciones sociales por el total de la modalidad aplicada.

b. Obligaciones previsionales

La genérica de gasto correspondiente a las obligaciones previsionales, que pertenece a los gastos corrientes, comprende todos los gastos destinados al pago de pensiones en el sistema de montepío (Palomino 2004: 110) para el personal del sector Defensa en situación de retiro. Estos gastos tienen como marco legal de regulación el decreto ley 19846, promulgado el 26 de diciembre de 1972, en el que se unifican los regímenes de pensiones del personal policial y militar. Como vemos, al igual que el sistema remunerativo, este marco legal se torna a todas luces obsoleto.

Esta genérica de gasto tiene como única unidad ejecutora la unidad 009 Oficina Previsional de la Fuerza Armada (OPREFA),⁷¹ la que en el presente año ha recibido 609,5 millones de nuevos soles (17% del total del presupuesto del pliego 026 del Ministerio de Defensa), aproximadamente 50 millones de nuevos soles más que en el 2004. Esta unidad ejecutora sólo regula las pensiones por montepío y no considera las pensiones pagadas por la Caja de Pensiones Militar Policial. Lo ideal es que todo lo correspondiente a obligaciones previsionales sea administrado por la OPREFA como unidad ejecutora.

⁶⁹ Durante el 2004, el ministro de Defensa Roberto Chiabra logró que se aumentara lo percibido en más de 100%, pasando de 48 a 109 soles.

⁷⁰ Estos gastos comprenden gastos afectos y no afectos a cargas sociales, como remuneraciones básicas, reunificadas, transitorias, bonificaciones personales, familiar, especial por desempeño, refrigerio y movilidad, entre otros. Se sustentan en el decreto supremo 135-94-EF.

⁷¹ Véase <<http://www.mindef.gob.pe/oprefa-web/oprefa/index.html>>.

La modalidad de gasto de esta genérica es la aplicación directa y los principales elementos de gasto son las pensiones, con 544 millones de nuevos soles que representan aproximadamente 90% del presupuesto de la genérica y las obligaciones del empleador con un gasto presupuestado de 14 millones.

c. Bienes y servicios

Esta genérica de gasto, también dentro de los gastos corrientes, comprende aquellos gastos destinados fundamentalmente a alimentación, pagos de servicios públicos y a los gastos que permitan el día a día administrativo de las unidades ejecutoras del Ministerio de Defensa. No se incorporan dentro de este quehacer cotidiano los gastos de carácter operativo de los institutos armados, es decir, el entrenamiento y la capacitación.

Cuadro 27
Bienes y servicios por unidades ejecutoras
En millones de nuevos soles

Unidades ejecutoras	2004	2005	Variación
001 Ministerio de Defensa-OGA	17.56	17.15	-0.39
002 Comando Conjunto	4.97	5.81	0.84
003 Ejército Peruano	286.00	378.14	92.14
004 Marina de Guerra del Perú	310.07	343.12	33.05
005 Fuerza Aérea del Perú	292.98	310.02	17.03
006 CONIDA	0.11	1.17	1.05
008 ENAMM	3.31	3.74	0.43
Total de la genérica de gasto	915.00	1.059.15	144.15
Total del Ministerio de Defensa	3.147.06	3.554.49	407.43

Fuente: <www.ofi.mef.gob.pe/transparencia>
Elaboración propia

Los gastos por bienes y servicios representan aproximadamente 30% del total del pliego, habiéndose incrementado en 144 millones de nuevos soles (15,7%) en comparación con el presupuesto público programado para el 2004. Todas las unidades ejecutoras han incrementado su presupuesto en esta genérica a excepción de la OGA del Ministerio de Defensa, que ha disminuido, lo que reafirma la poca disposición por fortalecer el ministerio como ente rector del sector Defensa.

Esta genérica tiene como modalidad de gasto la aplicación directa, y como principales elementos de gasto la partida de combustibles y lubricantes para funcionamiento de las instituciones armadas con 233,6 millones de nuevos soles (22% del presupuesto de la genérica); la partida de bienes de consumo, con 214,8 millones de nuevos soles (20% de la genérica); alimentos de personas, con 164,3 millones de nuevos soles (15,5% del

prepuesto de la genérica); y otros servicios de terceros con 150,6 millones de nuevos soles (14%).

d. Otros gastos corrientes

Esta genérica de gastos, comprendida también en la categoría de gastos corrientes, abarca todos aquellos gastos otorgados por ley como subvenciones y beneficios, tales como las asignaciones de combustibles al grado, entre otros gastos. Está regulada por el decreto supremo 037-2001-EF del 9 de marzo del 2001. Estas asignaciones son, en la práctica, remuneraciones encubiertas (Palomino 2004: 110) que incrementan los niveles de ingreso del personal militar. En aras de la transparencia y de la eficiencia en la distribución del gasto, estas asignaciones debieran considerarse como conceptos remunerativos e incluirse en las planillas correspondientes.

Cuadro 28
Otros gastos corrientes por unidades ejecutoras
En millones de nuevos soles

Unidades ejecutoras	2004	2005	Variación
001 Ministerio de Defensa-OGA	2.44	1.84	-0.60
002 Comando Conjunto	0.88	0,00	-0.88
003 Ejército Peruano	62.73	106.94	44.21
004 Marina de Guerra del Perú	35.22	58.68	23.46
005 Fuerza Aérea del Perú	28.39	41.30	12.91
006 CONIDA	0,00	0.08	0.08
008 ENAMM	0.11	0,00	-0.11
009 OPREFA	265.17	345.41	80.24
Total de la genérica de gasto	394.16	554.26	160.10
Total del Ministerio de Defensa	3.147.06	3.554.49	407.43

Fuente: <www.ofi.mef.gob.pe/transparencia>
Elaboración propia

En el 2005, esta genérica de gasto representa 15,5% del presupuesto del Ministerio de Defensa (pliego 026), habiéndose incrementado en 160 millones de nuevos soles (40,6%) con relación al 2004. Llama la atención lo presupuestado en la unidad ejecutora (UE) Comando conjunto: el 2004 se presupuestan 88.800 nuevos soles; sin embargo, para el 2005 no se presupuesta monto alguno.

Los principales elementos del gasto de esta genérica se refieren a la partida Otros beneficios, con un monto de 354,4 millones de nuevos soles, la asignación por combustible con 108,5 millones de nuevos soles y la asignación por ración orgánica única con 79,5 millones de nuevos soles.

e. Inversiones

Este grupo genérico de gastos, perteneciente a la categoría de gastos de capital, comprende todos los gastos destinados a proyectos que abarcan el estudio y la ejecución de obras que permitan una mejora en las instalaciones o en los equipamientos militares, con el fin de mejorar las condiciones del funcionamiento cotidiano de la fuerza. Incluye la contratación de servicios, así como la adquisición de bienes para la realización de éstos.

Este grupo de gasto —unos 10,6 millones de nuevos soles— representa sólo 0,3% del presupuesto 2005 del pliego 026: Ministerio de Defensa, y está destinado a la UE Ejército peruano, que ha planificado la mejora en infraestructura y servicios de diversas instalaciones militares del país.

La modalidad de gasto es la de aplicación directa, siendo los principales elementos de gasto los materiales de construcción, con 5 millones de nuevos soles; otros servicios a terceros, con 3,8 millones de nuevos soles; y los bienes de consumo, con 1,06 millones de nuevos soles.

f. Otros gastos de capital

Este grupo genérico, considerado también en la categoría de gastos de capital, incluye los gastos por la adquisición de inmuebles, bienes de capital y equipamiento necesarios para el desarrollo de acciones de carácter permanente y la reposición de equipos militares.

Cuadro 29
Otros gastos de capital por unidad ejecutora
En millones de nuevos soles

Unidades ejecutoras	2004	2005	Variación
001 Ministerio de Defensa-OGA	1.09	1.09	0,00
002 Comando Conjunto	0.16	0.16	0,00
003 Ejército Peruano	11.83	11.07	-0.76
004 Marina de Guerra del Perú	8.90	14.36	5.46
005 Fuerza Aérea del Perú	11.61	11.62	0.01
006 CONIDA	0,00	0.07	0.07
008 ENAMM	0.10	0.08	-0.02
Total de la genérica de gasto	33.70	38.69	4.98
Total del Ministerio de Defensa	3.147.06	3.554.49	407.43

Fuente: <www.ofi.mef.gob.pe/transparencia>
Elaboración propia

Este grupo de gasto representa 1,1% del presupuesto del pliego 026 durante el 2005, siendo la Marina de Guerra la unidad ejecutora que presenta la mayor asignación. Tiene como modalidad de gasto la aplicación directa y el principal —y único en el 2005— elemento de gasto está dado por la partida 51, Equipamientos y bienes duraderos.

g. Intereses y cargos de la deuda y amortización de ésta

Estos dos últimos grupos genéricos de gasto se encuentran comprendidos en la categoría de Servicio de la deuda. Incluyen todos los gastos destinados al pago del principal, intereses, comisiones y otros cargos por operaciones de crédito contratadas.

Estos grupos genéricos tienen como única unidad ejecutora a la Fuerza Aérea del Perú. Hay que resaltar que el gasto por amortización de la deuda subió aproximadamente en 300%, pasando de 2,7 millones de nuevos soles en el 2004 a 8,4 millones de nuevos soles en el 2005, mientras que los intereses de la deuda bajaron aproximadamente a la mitad, pasando de 2,5 millones de nuevos soles el 2004 a 1,3 millones de nuevos soles en el 2005.

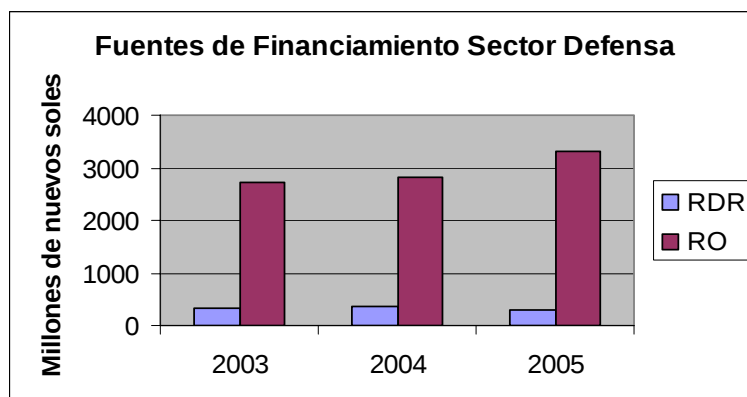
3.3.4 Cómo se financia

Esta clasificación responde a la fuente de financiamiento de los recursos disponibles, es decir, de dónde provienen los recursos asignados.

En el caso del Perú, se establece, para el sector Defensa, que el presupuesto público tiene como fuentes de financiamiento los recursos ordinarios (RO) y los recursos directamente recaudados (RDR). Esta clasificación nos permitirá evaluar el grado de autonomía financiera de la fuerza armada frente al Ministerio de Economía y Finanzas. A mayor RO, existirá un mayor límite para la autodeterminación de la magnitud y la composición del gasto en Defensa.

Los RDR provienen de actividades subsidiarias de la fuerza armada, que comúnmente denominaremos recursos propios y que tienen su sustento legal en la propia Constitución política.

Gráfico 1



Fuente: <www.ofi.mef.gob.pe/transparencia>
Elaboración propia

a. Recursos ordinarios (RO)

El financiamiento por RO representa aproximadamente 92% del presupuesto del pliego 26, habiéndose incrementado en 16,3% respecto a lo presupuestado en el 2004. Durante los últimos años, estos RO han servido —cada año en mayor medida— para cubrir los denominados gastos fijos, en detrimento de los gastos variables operativos de la fuerza.⁷² Del análisis del cuadro 30 se deduce la tendencia de aumentar los RO en las principales unidades ejecutoras del pliego, pasando en términos porcentuales de un 88,78% del pliego en el 2003 a un 92% en el 2005.

Durante el 2005, la unidad ejecutora 003, Ejército peruano, aumentó aproximadamente 26% respecto de los RO presupuestados en el 2004, suma que se distribuyó fundamentalmente entre gastos de personal y obligaciones sociales (526,3 millones de nuevos soles), bienes y servicios (332,5 millones de nuevos soles) y en otros gastos corrientes (106,5 millones de nuevos soles).

Cuadro 30
Recursos ordinarios
En millones de nuevos soles

UE	2003	2004	2005
Ejército	902.95	772.61	973.06
Marina	643.13	615.36	731.20
Fuerza Aérea	547.86	492.73	575.39
OPREFA	564.48	890.68	955.44
Total RO	2.695.02	2.806.57	3.270.12
Porcentaje del pliego	88,78%	89,18%	92,00%
Total del pliego	3.035.51	3.147.06	3.554.49
Total del sector	3.066.37	3.177.86	3.584.78

Fuente: <www.ofi.mef.gob.pe/transparencia>
Elaboración propia

Por otro lado, la Marina de Guerra, unidad ejecutora 004, aumentó los RO un 18,8% respecto del 2004, siendo los grupos genéricos de gasto correspondiente a personal y obligaciones sociales (428,6 millones de nuevos soles), bienes y servicios (246,5 millones de nuevos soles) y otros gastos corrientes (55,1 millones de nuevos soles) los destinatarios principales de lo presupuestado.

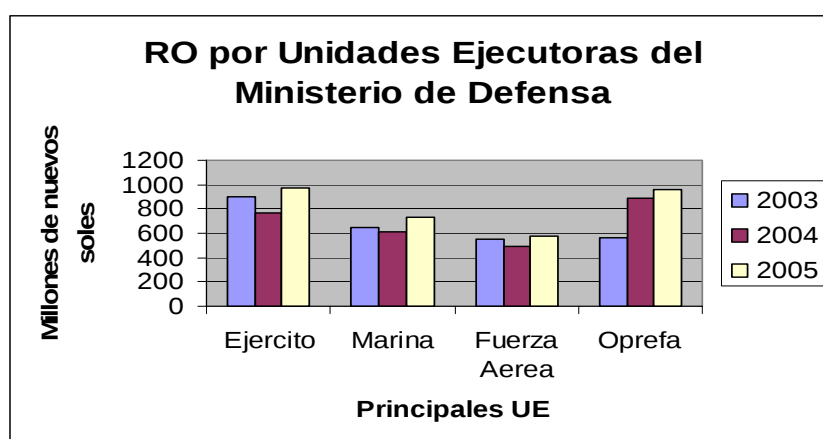
Asimismo, la Fuerza Aérea, unidad ejecutora 005, incrementó los RO en aproximadamente 16,7% respecto al 2004, suma que se distribuye fundamentalmente en personal y obligaciones sociales, con 288,4 millones

⁷² Aquí se consignan fundamentalmente planillas, obligaciones sociales y bienes y servicios (pago de servicios públicos, entre otros). Véase Palomino (2002: 134).

de nuevos soles; en bienes y servicios, con 248 millones de nuevos soles; y en otros gastos corrientes, con 38,3 millones de nuevos soles.

Por último, la unidad ejecutora 009, Oficina Previsional, incrementó los RO en un 7% respecto del 2004 y en un 69% respecto del 2003, recursos que fueron distribuidos principalmente en obligaciones previsionales (609,6 millones de nuevos soles) y otros gastos corrientes (345,4 millones de nuevos soles).

Gráfico 2



Fuente: <www.ofi.mef.gob.pe/transparencia>
Elaboración propia

b. Recursos directamente recaudados (RDR)

Los RDR representan, para el pliego 026, 8,9% del presupuesto del 2005, inferior en un 16,4% al presupuesto establecido para el 2004.

Los RDR son el resultado de las actividades que los institutos armados realizan con el fin de complementar parcialmente el financiamiento necesario para el cumplimiento de los objetivos y las metas previstas. Estos ingresos provienen de la prestación de servicios —transporte aéreo, terrestre y naval; servicios de salud y educación a terceros—, tasas —inscripción al servicio militar— y rentas de la propiedad —alquiler y/o venta de bienes inmuebles—.

Cuadro 31
RDR por unidad ejecutora
En millones de nuevos soles

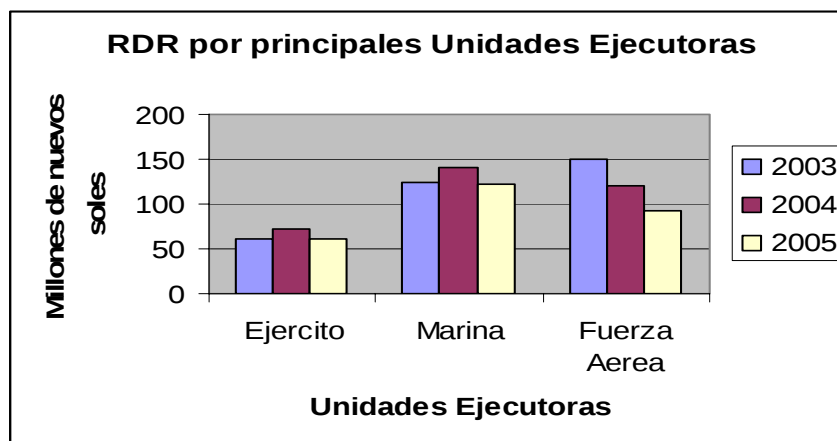
UE	2003	2004	2005
Ejército	61.06	72.50	61.06
Marina	125.03	141.32	123.10
Fuerza Aérea	150.91	120.39	93.00
Total RDR	340.48	340.48	284.37
Porcentaje del	11,22%	10,82%	8,00%

pliego			
Total del pliego	3.035.51	3.147.06	3.554.49
Total del sector	3.066.37	3.177.86	3.584.78

Fuente: <www.ofi.mef.gob.pe/transparencia>
Elaboración propia

Del cuadro 31 podemos deducir que existe una tendencia a que los RDR disminuyan, pasando de representar un 11,22% del pliego en el 2003 a un 8% del pliego en el 2005. La Marina de Guerra es la unidad ejecutora con mayores RDR, que representan un 43% del total de los RDR presupuestados para el 2005.

Gráfico 3



Fuente: <www.ofi.mef.gob.pe/transparencia>
Elaboración propia

El Ejército destina aproximadamente 75% de su presupuesto en RDR para bienes y servicios (45,58 millones de nuevos soles), 15% en otros gastos de capital (9,17 millones de nuevos soles), 8% en inversiones (4,9 millones de nuevos soles) y 1,5% para personal y obligaciones (0,95 millones de nuevos soles), entre los principales grupos genéricos de gasto.

Asimismo, la Marina de Guerra dispone sus RDR en 78% para el pago de bienes y servicios (96,5 millones de nuevos soles), 11% para otros gastos de capital (13,5 millones de nuevos soles), y 7,7 % para personal y obligaciones sociales (9,5 millones de nuevos soles).

Por último, la Fuerza Aérea designa 66,6% al pago de bienes y servicios (62 millones de nuevos soles), 11,7% en otros gastos de capital (10,9 millones de nuevos soles), 9% para amortización de la deuda (8,4 millones de nuevos soles) y 7,8% para personal y obligaciones sociales (7,3 millones de nuevos soles).

c. Crédito suplementario

Se conoce como crédito suplementario aquellos fondos que el Estado asigna a los diferentes sectores para cubrir las necesidades de operación no

consideradas en el presupuesto de apertura. Estos fondos se destinan mediante ley e ingresan presupuestalmente a los gastos de los diferentes sectores, para su respectiva fiscalización.

Mediante la ley 28562⁷³ se aprobó el crédito suplementario para el año fiscal 2005, que asciende a 1.306,7 millones de nuevos soles, siendo destinados al sector Defensa 13,7 millones de nuevos soles (1% del crédito suplementario). Este monto se destinó a cubrir obligaciones previsionales por 12,1 millones de nuevos soles y 1,6 para el apoyo logístico a las operaciones. Adicionalmente, este crédito suplementario dispuso el otorgamiento de los 25 millones de dólares americanos asignados por ley al fondo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Este monto ha sido destinado al sector de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Mediante la ley 28615⁷⁴ se aprobó un segundo crédito suplementario para el año fiscal 2005, que asciende a 10 millones de nuevos soles destinados a la Marina de Guerra del Perú para ser aplicados al mantenimiento y la recuperación de la capacidad operativa. Este monto ha sido consignado a la categoría de bienes y servicios.

Por último, en diciembre del 2005 se dieron sucesivas resoluciones ministeriales en las que se otorgaron créditos suplementarios al sector Defensa. Así tenemos:

- Resolución ministerial 1069/2005/DE, promulgada el 6 de diciembre, en la que se autoriza la transferencia de 38,9 millones de nuevos soles del Ministerio de Economía y Finanzas al Ministerio de Defensa por incremento de remuneraciones y pago de beneficios. Esta transferencia tuvo como fuente de financiamiento los recursos ordinarios, y se consignó en la categoría de gasto correspondiente a gastos corrientes y a la genérica de bienes y servicios.
- Resolución ministerial 1070/2005/DE, promulgada el 7 de diciembre, en la que se autoriza un crédito suplementario por el orden de 51.236 millones de nuevos soles provenientes de recursos ordinarios asignados a gastos corrientes, bienes y servicios.
- Resolución ministerial 1321/2005/DE, promulgada el 12 de diciembre, en la que se transfieren 1,531 millones de nuevos soles del Instituto de Defensa Civil al Ministerio de Defensa (Ejército Peruano), suma proveniente de donaciones y/o transferencias.
- Resolución ministerial 1340/2005/DE, promulgada el 23 de diciembre, en la que se otorga un crédito suplementario, amparado en el decreto de urgencia 035/2005, de 52.995 millones de nuevos soles por concepto de gastos de combustible y pago de beneficios.

⁷³ Promulgada el 28 de junio del 2005.

⁷⁴ Promulgada el 24 de octubre del 2005.

Este crédito proviene de recursos ordinarios y se asignó a gastos corrientes, bienes y servicios.

En resumen, entre créditos suplementarios y transferencias de partidas, el sector Defensa recibió la suma de 168.362 millones de nuevos soles adicionales al monto presupuestado a principio del año 2005 para el sector.

d. Endeudamiento externo

Aparte del presupuesto público, nuestro ordenamiento legal autoriza el endeudamiento del sector público de acuerdo con la norma enviada al Congreso junto con la ley de presupuesto público anual. La ley 28423, que autoriza el endeudamiento del sector público para el 2005, determina los montos máximos de endeudamiento externo e interno a plazos mayores de un año. Para el 2005, el monto establecido para el sector público fue de 2.650 millones de dólares americanos, otorgándose a Defensa nacional y Orden interno la cantidad de 30 millones de dólares americanos, aproximadamente 1,13% del total, que es el mismo monto desde el año 2003. Este “techo presupuestal” hace posible, según dice Palomino Milla (2004: 174), consignar asignaciones que “permitan la modernización y renovación del capital bélico de las instituciones armadas”.

Así tenemos, por ejemplo, que la ley 28405, de fecha 11 de julio del 2003 —que modifica la ley de endeudamiento externo del sector público de ese año, ley 27881—, permite el endeudamiento por 30 millones de dólares americanos “a efecto de contar con el marco presupuestal requerido para la adquisición de dos fragatas misileras”.⁷⁵ Vemos, pues, que existen herramientas presupuestales que permiten efectuar las adquisiciones y renovaciones de material bélico sin necesidad de crear fondos específicos para unidades ejecutoras.⁷⁶

4 MECANISMOS DE CONTROL

El cumplimiento de lo planificado en el proceso de asignación de recursos requiere que lo que se ha presupuestado se ejecute conforme con lo estipulado. Es decir, para que exista una relación directa, coherente y permanente entre programación y acción debemos contar con mecanismos específicos que “velen” por la eficiencia de dicha relación. Estos mecanismos, que entendemos como control, deben ser analizados desde dos perspectivas complementarias:

⁷⁵ Ministerio de Defensa. Informe sobre el proceso de adquisición de unidades tipo fragatas misileras clase Lupo, del 22 de agosto del 2003.

⁷⁶ La operación final de adquisición de las fragatas Lupo se terminó realizando con recursos ordinarios del presupuesto público.

- Enfatizando el control estatal o público, ya sea interno o externo al sector Defensa. En este punto, Humberto Petrei (1997) establece que el control público se sustenta en tres pilares: la creación de mecanismos que impidan el menor desvío posible de los recursos asignados; la concepción democrática de asignar al Legislativo el papel de control sobre el Ejecutivo; y el contar, por un lado, con un sistema de información que verifique los objetivos fijados, y por otro, con individuos que prioricen la organización y sus funciones por sobre sus intereses personales.
- Enfatizando la supervisión y el control de la sociedad, realizar una auditoria social en la que se debe remarcar el interés de la sociedad en los temas de defensa en un contexto de políticas públicas.
Esta participación se debe dar a través de las organizaciones sociales, analizando la transparencia de las informaciones, estudiando y evaluando el proceso de asignación de recursos y propiciando la creación de mecanismos institucionales de transparencia informativa que permitan establecer indicadores de gestión y de eficiencia en las políticas públicas y en la actuación de los funcionarios responsables de llevarlas a cabo.

4.1 Controles institucionales

El control institucional es el control que ejerce cada organización dentro de sí misma; es decir, estamos hablando del autocontrol de los institutos armados.

En el caso de los institutos armados, el control se centra en el principio de responsabilidad, esto es, en el cumplimiento eficiente de los objetivos planteados para cada funcionario en su nivel correspondiente. Específicamente —es decir, en materia de presupuesto—, en el uso eficiente de los recursos asignados por el Estado y por su respectiva institución. Sin embargo, no se conocen indicadores de evaluación en gestión de recursos asignados a los mandos operativos de las unidades ejecutoras —léase institutos armados— que permitan saber cuán eficientes han sido los mandos militares en el manejo de los recursos.

La supervisión y el control de gastos en los institutos armados se asientan en el sistema de economía y presupuesto, que debe velar por la eficiencia en la gestión de los recursos financieros disponibles.

En cuanto al sistema de economía y presupuesto de cada instituto, es bueno precisar que el Ejército Peruano aprobó el funcionamiento del sistema de

gestión presupuestaria, estableciéndose por un lado que la Oficina de Presupuesto del Ejército realice las funciones de programación, formulación, control y evaluación de los presupuestos asignados al instituto; y por otro lado, que la Oficina de Economía del Ejército ejecute, tanto financiera como contablemente, los presupuestos asignados a la institución.⁷⁷

En cuanto a la Marina de Guerra, la Dirección de Economía es la encargada del sistema de gestión presupuestaria de su institución. Tiene como función gestionar y proveer los recursos económicos-financieros necesarios para el funcionamiento de los sistemas operativos y administrativos del instituto, así como normar, contabilizar y controlar el óptimo empleo de los fondos asignados de la unidad ejecutora Marina de Guerra.⁷⁸

4.2 Control del Ejecutivo

El segundo nivel de control, paralelo al institucional y de carácter permanente, es el que realiza el Ejecutivo en dos modalidades: un control interno realizado por el sector Defensa a través del Ministerio de Defensa, y un control externo llevado a cabo por los organismos gubernamentales destinados para tal efecto, en nuestro caso, la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP), la Contraloría general de la República y el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE)

En cuanto al control interno de Defensa, debemos enfatizar que el ministro de Defensa es el principal responsable de la supervisión y el control de la asignación y el uso de los recursos destinados al sector. Así, tenemos que la ley 27860 establece específicamente que el ministro de Defensa tiene la atribución de “formular, dirigir, evaluar y supervisar el presupuesto de Defensa, asegurando la implementación de mecanismos de transparencia y control en el gasto y en las adquisiciones militares”.⁷⁹ Asimismo, el reglamento de la referida ley otorga al ministro las atribuciones de “Formular, evaluar, dirigir y supervisar el presupuesto del Ministerio de Defensa, aprobando las acciones presupuestarias del Sector, así como los informes y documentos de gestión institucional, en su calidad de titular del pliego presupuestal”.⁸⁰

Estas atribuciones se canalizan a través del viceministro de Asuntos Administrativos y Económicos (VAAE), que es “el encargado de orientar, ejecutar, supervisar y evaluar, por encargo y en coordinación con el Ministro, la aplicación de la política sectorial en materia económica y de

⁷⁷ Véase <www.ejercito.mil.pe>.

⁷⁸ Véase <www.marina.mil.pe>.

⁷⁹ Ley 27860, Ley del Ministerio de Defensa, artículo 7, inciso i.

⁸⁰ Decreto supremo 004-DE-SG.

ejecución presupuestaria”.⁸¹ Además, el viceministro tiene la responsabilidad de coordinar y participar en el ciclo presupuestario del pliego 026 y, en lo que respecta al sector, integrar los presupuestos de los pliegos componentes de éste⁸² para su presentación correspondiente al Ministerio de Economía y Finanzas. El VAAE está integrado por dos direcciones: la Dirección de Economía, que se encarga de coordinar las fases del ciclo presupuestario del pliego Ministerio de Defensa y del sector, así como de verificar y controlar la aplicación del SIAF en las UE del sector, utilizando para su ejecución a las oficinas de Presupuesto y Contabilidad; y la Dirección de Administración, que se encarga de controlar el buen uso de los recursos económicos-financieros asignados a las UE del pliego Ministerio de Defensa, contando para tal efecto con la Oficina de Administración y con la OPREFA.

En cuanto al control externo al ministerio, tenemos, en primer lugar, al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de su DNPP, organismo técnico encargado de la supervisión y el control del sistema de gestión presupuestaria, y en ese sentido, el controlador técnico del presupuesto del sector Defensa y de los pliegos que lo conforman. Si bien es cierto que se aprueba un presupuesto y actividades programadas, siempre existe la incertidumbre de su cumplimiento, puesto que se sustenta en lo que se recauda y en las modificaciones, adiciones o transferencias hechas durante el año, razón por la cual la DNPP fija los denominados calendarios trimestrales de compromisos de ejecución.⁸³

Estos cambios en la programación generan lo que se denomina el presupuesto institucional de apertura (PIA) y el presupuesto modificado (PIM). Hay que indicar, como dice Rossana Mostajo, que los criterios de asignación y ejecución no son congruentes con los planes sectoriales, se asignan por inercia en su mayoría de veces, no incentivan el ahorro sino más bien el gasto, y en el caso específico de Defensa, no existen especialistas en elaboración de presupuestos. Resumiendo, diríamos que

La fortaleza de la DNPP radica en su poder discrecional y centralista frente al alto grado de atomización de los pliegos presupuestarios (146) y unidades ejecutoras (559), y no en su capacidad técnica ni en la utilización de criterios sustentados en la planificación estratégica (Mostajo 2002: 20).

La Contraloría General de la República es el ente rector del sistema nacional de control, y se dedica fundamentalmente al control de la legalidad en los actos de la administración pública y a la eficiencia en la gestión de los recursos asignados a cada pliego presupuestal. El Sistema

⁸¹ Ley 27860, Ley del Ministerio de Defensa, artículo 8.

⁸² Reglamento de la Ley del Ministerio de Defensa, decreto supremo 004-DE-SG, artículo 25.

⁸³ Para mayores detalles, véase Mostajo (2002).

Nacional de Control⁸⁴ establece que cada sector de la administración pública tiene, como parte de su estructura funcional, oficinas de control institucional (OCI) dependientes directamente del contralor general.⁸⁵ En el caso del sector Defensa, se cuenta con una OCI del sector y con OCI independientes por cada instituto armado. ¿Cuál es la capacidad de la OCI del sector para realizar acciones coordinadas de control permanente de los sistemas logísticos o de las direcciones de economía de cada instituto?

El CONSUCODE, como organismo rector del sistema de contrataciones y adquisiciones del Estado, es el encargado de supervisar que las adquisiciones y contrataciones del sector se enmarquen en la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamentación. Es necesario resaltar el papel que este organismo ha desempeñado a lo largo de estos años asesorando a las unidades ejecutoras del sector Defensa para las adquisiciones y/o contrataciones que hubieran realizado. Producto de estas asesorías y de constantes reuniones son los manuales de contrataciones y adquisiciones que los institutos armados, como unidades ejecutoras, han confeccionado en el marco legal vigente y que respaldan todo proceso de adquisición y/o contratación de la fuerza armada.

4.3 Control parlamentario

En el marco de establecer una política pública de Defensa, el Legislativo ocupa un papel primordial en el desarrollo de ésta, puesto que es el responsable de fiscalizar el funcionamiento de las políticas del Ejecutivo. Son dos los aspectos claves que es necesario fiscalizar: en primer lugar, la gestión y el desarrollo de la política pública del sector (Comisión de Defensa), y en segundo lugar y no menos importante, el presupuesto, entendido como herramienta de control político, para garantizar la eficiencia en el uso de los recursos asignados.⁸⁶

En forma general, las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo deben ampliarse y consolidarse con un criterio de responsabilidad compartida (Celi 2004), estableciendo niveles de correspondencia en la definición, la gestión y el control de los procesos en la defensa. Un aspecto básico es la

⁸⁴ Quien actúa regido por la ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, y su respectiva reglamentación.

⁸⁵ Véase <www.contraloria.gob.pe>.

⁸⁶ “Responsabilidad del parlamento o la legislatura implica responsabilidad frente a la población. Esto obliga a que se dé la discusión pública de los temas de defensa, la justificación de los presupuestos militares, la transparencia de las políticas, la investigación de errores y faltas. Ejercido activamente, el poder del parlamento sobre los militares contribuye a la transparencia de los asuntos castrenses, la cual de hecho fortalece la defensa nacional al reforzar la identificación de la institución militar con la gente y la de esta con los militares” Richard Khon, *Cómo las democracias controlan a los militares*. Citado en el curso de Planificación y Administración de Recursos para la Defensa. Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa, Washington D. C., abril del 2005.

interrelación en las prioridades de la defensa nacional, en el que tener una agenda común priorizada ayudaría a la gestión de ésta.

En cuanto a la gestión, es fundamental que el Parlamento juegue un rol importante en las definiciones conceptuales de la seguridad y la defensa nacional, en la determinación de las amenazas y/o riesgos a nuestra seguridad, en el manejo y la solución de crisis, y en la definición de las estructuras y funciones de la defensa nacional, incluida la militar (Celi año: 25). Un aspecto crucial en esta nueva relación Legislativo-Ejecutivo, en cuanto a seguridad y defensa se refiere, es el ejercicio irrestricto del control y de la fiscalización en materia de defensa. El Parlamento debe tener acceso a la información y debe garantizar que los datos obtenidos sean de carácter público. Los aspectos confidenciales no pueden ser, pues, considerados herramientas de autogobierno en defensa.⁸⁷

En materia presupuestal, el Parlamento tiene la atribución constitucional de debatir y aprobar el presupuesto planteado por el Ejecutivo. Esta atribución es siempre fuente de tensiones entre ambos poderes del Estado, aunque en materia de defensa siempre ha sido considerado un aspecto tabú, por lo que ni en la Comisión de Defensa ni en la de Presupuesto se analiza adecuadamente la correlación que debe existir entre el presupuesto, herramienta de planificación y último paso del proceso de asignación de recursos para la defensa, y los objetivos y metas establecidos en la política de defensa. Es decir, el Parlamento no sólo debería debatir sobre los montos generales del presupuesto sectorial sino debería analizar y controlar el presupuesto por funciones, programas, proyectos y actividades. Asimismo, debería tener la facultad de supervisión y control sobre las adquisiciones militares, extendiéndose esta facultad a los ingresos fuera del presupuesto público, léase el fondo específico del sector.

¿Cómo materializar el desempeño de estas funciones de fiscalización? El politólogo ecuatoriano Pablo Celi (año: 28) nos indica que

podría plasmarse en un Informe Parlamentario sobre Seguridad y Defensa, público y periódico, orientado a la difusión social y a la transparencia en el conocimiento de la política y el estado de la seguridad y la Defensa Nacional además de la situación real del sector.

En concreto, el papel del Parlamento en la seguridad y la defensa nacional, en aplicación de sus funciones naturales de legislar y fiscalizar, es el de preservar y cautelar, desde su esfera, la institucionalidad del sector —entendiéndola como política pública— y una coherente planificación de la política de recursos, humanos, materiales y financieros destinados al sector Defensa. Como dice la analista de Seguridad Estratégica Regional 2000 Gilda Follietti, “Desarrollar estas atribuciones significa, así, el desafío de

⁸⁷ La Ley de Transparencia y acceso a la información pública establece aspectos de confidencialidad en aquellas informaciones que comprometan a la “seguridad nacional” Esta clasificación ha sido cuestionada por la propia Defensoría del Pueblo aduciendo un mala utilización del concepto de seguridad nacional. La Defensoría propone establecer criterios más delimitados para la confidencialidad de las informaciones referentes a seguridad y defensa nacional.

poner a la Defensa en su correspondiente lugar dentro de las decisiones nacionales, dentro de la casa misma de la representación nacional” (Follietti y Tibiletti 2004: 51).

4.4 Control de la sociedad civil

La construcción de la democracia y la gobernabilidad, entendida como la funcionalidad del sistema, constituye un proceso interactivo de múltiples factores como la institucionalidad —legislación y organismos públicos—, la estructura económica y las organizaciones sociales, que están ligados transversalmente por las relaciones de poder y por los “procesos de uso, gestión y manipulación del poder” (Mongardini 1997). Esta construcción de la democracia y de la gobernabilidad tiene su cimiento en la base social de todo Estado y se expresa a través del cumplimiento de los objetivos previstos, definidos y aceptados socialmente, cumplimiento que se materializa en la ejecución del “buen gobierno”. Según Sagone (2004: 15), “para que exista un buen gobierno es necesario que las decisiones y las operaciones del gobierno se lleven a cabo abiertamente y con la participación activa de quienes sean influenciados por ellas”, o como bien señala el economista y pensador Amartya Sen, “el valor predominante tendrá que ser la necesidad de garantizar que las decisiones acerca del tipo de sociedad que deseen tener las personas se tomen de manera participativa”.⁸⁸

Durante las últimas décadas, los países desarrollados⁸⁹ han implementado importantes reformas administrativas y presupuestarias que les permiten precisar con mayor detalle los objetivos de sus políticas públicas, asignando eficientemente las partidas correspondientes, proporcionando mayor transparencia y estableciendo un mayor y más riguroso proceso de seguimiento, evaluación y control por parte de los entes públicos y las organizaciones sociales. Estos cambios vienen aparejados con la apertura a la sociedad civil en la formulación de las políticas públicas y la ejecución de éstas.

En ese sentido, el papel de las organizaciones de la sociedad civil radica en la incidencia —a través de la participación— en las políticas públicas, con la finalidad de evaluar el grado de eficiencia con que éstas se realizan, en el entendido de que responden a los fines que la Constitución manda.

¿Qué entendemos por incidencia en las políticas públicas, específicamente en Defensa? Podemos definir la incidencia en políticas públicas como la capacidad de influir sobre las decisiones de alto nivel gubernamental e institucional en función de objetivos e intereses comunes a toda la

⁸⁸ Citado en el Informe sobre Desarrollo Humano del 2004 de la Organización de Naciones Unidas.

⁸⁹ Como ejemplo de los procesos de cambios en la administración pública tenemos a Estados Unidos, Canadá, Suecia, Reino Unido e Irlanda del Norte, entre otros.

sociedad. Al respecto, la Fundación Sustentabilidad, Educación, Solidaridad (SES) de Buenos Aires indica que la incidencia

es una poderosa noción de construcción de ciudadanía activa y de participación democrática, que a su vez, involucra los esfuerzos coordinados de las personas e instituciones para cambiar las políticas públicas, prácticas, ideas y valores que perpetúan la desigualdad y la exclusión (Fundación SES 2004: 9).

Pero lo más importante, más allá de los conceptos emitidos, es que la incidencia fortalece la capacidad de los ciudadanos de construir institucionalidad mediante la influencia en la toma de decisiones final. Esta incidencia de la sociedad civil se produce en cuatro niveles (Fundación SES 2004: 10). El primer nivel es de carácter normativo y busca incidir en las normas, leyes y reglamentaciones; el segundo busca incidir en los funcionamientos institucionales; el tercero, en las agendas públicas y sociales —en este terreno juegan un papel central los medios de comunicación—; y por último, tenemos la incidencia en las actitudes individuales de los actores de las políticas públicas, buscando cambios en las actitudes y pensamientos, es decir, creando la denominada “masa crítica”.

La incidencia tiene como sustento la participación de los ciudadanos en general, en el entendido de que la participación es “uno de los mecanismos de distribución del poder” (Donadio y otros 2004: 87). Esta participación se basa en tres conceptos: la información, que implica contar en forma oportuna con los datos precisos en la cantidad y calidad requerida; la opinión, que implica tomar una posición sobre el tema analizado; y por último, la toma de decisiones, como producto final de la participación y de la incidencia de la sociedad en las políticas públicas.

Este proceso de incidencia y participación de la ciudadanía en los aspectos de la política pública de defensa se inicia en la misma Constitución política, en la que se deben establecer las definiciones conceptuales de los roles y las misiones otorgadas a Defensa. Si analizamos la Constitución política de 1993, observaremos que estas misiones y roles no se encuentran claramente separadas de las funciones de la Policía Nacional, partiendo del hecho de que se consideran en un mismo capítulo que muchos de los artículos consignados se refieren indistintamente a una u otra organización. Posteriormente, es importante la participación y la incidencia en la determinación de las amenazas y riesgos a la seguridad de nuestro país, y a partir de allí la incidencia en todo el proceso de asignación de recursos para la defensa, terminando específicamente en el presupuesto de ésta.

Debemos dejar en claro que el proceso final del primer *Libro blanco de la defensa nacional del Perú*,⁹⁰ como expresión oficial de nuestra política de

⁹⁰ La versión impresa fue el resultado de una serie de procesos trancos en los que quien tomaba la batuta de la formulación del *Libro blanco* colocaba sus pautas y su metodología. La versión que se elaboró con la conducción del contraalmirante Juan Freyre Roncagliolo fue el proceso que realizó la mayor cantidad de consultas a la ciudadanía a nivel nacional.

defensa, contó con escasa participación y, por ende, con casi nulo debate público sobre su contenido. ¿Quién determinó las amenazas o riesgos a nuestro país? ¿Fue resultado de un profundo debate público o surgió de las oficinas de la Dirección General de Política y Estrategia (DIGEPE) del Ministerio de Defensa? ¿De qué consenso se puede hablar respecto a la elaboración del *Libro blanco* si miembros del Congreso, de la misma Comisión de Defensa Nacional, indicaron que la última versión no había circulado por el Congreso? Finalmente, es importante la incidencia que se tenga sobre el presupuesto público de la defensa, con la finalidad de asegurar la eficiencia en el uso de los recursos públicos asignados al sector. En esta parte, es importante resaltar algunas acciones de incidencia sobre las distintas etapas del ciclo presupuestario.⁹¹

a. En la formulación del presupuesto

Ésta es la etapa menos transparente de todo el ciclo presupuestario⁹² y por ende la más difícil para el trabajo de incidencia. En esta etapa se debe incidir en el debate del conjunto de prioridades en la distribución de los recursos.

Dentro del proceso de asignación de recursos, en esta etapa debe quedar muy en claro, en primer lugar, cuáles son las definiciones políticas de la defensa nacional, cuáles son sus objetivos y cuál es la estructura de fuerza que se plantea para responder a las exigencias.

Estas discusiones pueden establecer prioridades alternativas a las establecidas por el gobierno, que llevarían a la posibilidad de presentar presupuestos alternativos en función de buscar la eficiencia en el uso de los recursos destinados al sector.⁹³ Estos presupuestos alternativos, sumados a la posibilidad de establecer presupuestos preliminares, harían más eficiente el cumplimiento de los objetivos de la política de defensa, objetivos que deben tener su correlato económico en el presupuesto del sector.

Un aspecto fundamental es el transparentar la estructura programática del sector en función de establecer prioridades de gasto. En este aspecto, es importante señalar la dificultad que la actual estructura programática tiene para distinguir las partidas que muestren la capacidad operativa de la fuerza; así mismo, sería saludable reunir en una sola genérica de gastos los aspectos previsionales, por un lado, y transparentar las remuneraciones, por

⁹¹ Isaac Shapiro, *Guía ciudadana para el trabajo presupuestario*. Citado por Donadio, Marcela y otros (2004: 99 y ss.).

⁹² Por las características de la actuación de los componentes del sector, se puede aceptar la existencia de “zonas oscuras” al público en general, pero esto no significa en lo absoluto que no exista el control correspondiente.

⁹³ Ejemplos de estos presupuestos alternativos se pueden observar en Canadá y en Italia. Otra posibilidad de incidencia en políticas públicas se da a través de los presupuestos participativos, aunque esta modalidad se aplica más a los gobiernos locales, incluso en nuestro país.

el otro, incluyendo las bonificaciones por combustibles y otros beneficios otorgados.

b. En la aprobación del presupuesto

Esta etapa, por ser la que se desarrolla en la esfera parlamentaria, es la de mayor debate y discusión; por ende, es la que mayores posibilidades ofrece para el trabajo de incidencia.

Aquí se debe trabajar en dos campos: el proceso parlamentario —buscando que se cumplan las normas y los procedimientos reglamentarios en cuanto a facultades legislativas y a reuniones y sesiones parlamentarias— y el trabajo temático del sector Defensa.

En lo que respecta al proceso parlamentario, es necesario realizar el seguimiento a las sesiones en las que los titulares de los pliegos del sector Defensa sustentan los presupuestos presentados y las necesidades de incremento presupuestal. Asimismo, participar en las sesiones en las que se debata el presupuesto de Defensa, realizando —con el fin de aportar a la discusión— reuniones informativas con los miembros de la Comisión de Defensa y de Presupuesto del Congreso.

En cuanto al fondo, es necesario participar en los debates, así como propiciar discusiones académicas sobre la asignación de recursos establecida en el proyecto de presupuestos presentados. Lo central es la “generación de conciencia en las comisiones parlamentarias de Defensa que el análisis sustantivo y crítico del presupuesto de Defensa constituye probablemente la mejor y mas efectiva oportunidad de influir sobre la política de defensa” (Donadio y otros 2004: 102).

Resulta vital, entonces, el trabajo de “*lobby*” con las autoridades legislativas, a fin de que ellas definan y aprueben el presupuesto sectorial en forma adecuada y coherente con los objetivos de la política de defensa. En épocas de escasez de recursos para todos los sectores, la eficiencia radica en la correcta asignación de los recursos para el cumplimiento de los objetivos planteados, asignación que, si bien es cierto es propuesta por el Ejecutivo, es aprobada en exclusiva por el Parlamento nacional.

c. En la ejecución del presupuesto

Esta etapa consiste en la aplicación de las políticas del Ejecutivo aprobadas por el Legislativo. Esta aplicación, que está a cargo del Ejecutivo, tiene que ser monitoreada con el fin de cautelar el cumplimiento de lo establecido en las políticas planteadas y aprobadas anteriormente. Este monitoreo se debe centrar en aspectos tales como el grado de cumplimiento de las metas, los plazos de aplicación de fondos, la eficiencia en la ejecución, entre otros.

En este terreno, se deben realizar periódicamente informes de seguimiento⁹⁴ que puedan difundirse en los medios de comunicación para generar el conocimiento público sobre lo que se viene ejecutando con los recursos asignados al sector. Asimismo, es conveniente promover la realización de talleres y seminarios en los que se debatan los aspectos presupuestarios del sector y se propongan recomendaciones. Estas acciones son particularmente importantes en una etapa de transición de lo oscuro a lo transparente en el aspecto de los recursos.

d. En la fiscalización del presupuesto

En esta etapa, la incidencia debe centrarse en las instituciones y en los organismos dedicados al control interno y externo de las políticas públicas. En ese sentido, se deben solicitar los informes de las auditorías y de las acciones de control, con la finalidad de analizarlas, “traducirlas” a un lenguaje comprensible y difundirlas a través de los medios de comunicación para proponer cambios (Donadio y otros 2004: 105).

5 ESTUDIO DE CASO: FONDO DE DEFENSA

Los ingresos provenientes del tesoro público establecidos por las leyes de presupuesto público (presupuesto institucional de apertura), por las leyes de endeudamiento externo y por las leyes que autorizan créditos suplementarios no son, a partir del 2005, los únicos ingresos que la fuerza armada peruana, como conjunto de unidades ejecutoras del sector Defensa, posee. Se cuenta, también, con un “mecanismo de ingreso extrapresupuestal o rentas permanentes” (Palomino 2004: 154) provenientes en su mayoría de la explotación del gas de Camisea. Es decir, se tiene un ingreso específico proveniente de la explotación de recursos naturales no renovables del país.

A continuación, analizaremos detalladamente los aspectos más importantes del Fondo de Defensa

5.1 Antecedentes

El 29 de noviembre de 1989, el gobierno promulgó el decreto legislativo 554, que disponía la creación del Fondo de Defensa Nacional; el sustento de esta norma era la necesidad de recuperar la capacidad operativa de la

⁹⁴ En el Perú, la ONG Ciudadanos al Día (CAD) realiza el seguimiento al presupuesto general y emite informes periódicos en aspectos tales como la transparencia presupuestaria, el uso de los recursos, la aplicación del canon y otros. Sin embargo, no existen informes de seguimiento sobre aspectos relativos a Defensa.

fuerza armada, disminuida rápidamente por el conflicto interno que se vivía.

Este fondo tenía como ingresos el impuesto del 3% a las exportaciones no tradicionales y un impuesto a los débitos de cuentas corrientes bancarias. En la práctica, el fondo tuvo muy poca vigencia, y fue dejado sin efecto rápidamente por el siguiente régimen.

Luego del significativo recorte del presupuesto público sectorial realizado por el gobierno de Valentín Paniagua, la fuerza armada empezó a manifestar públicamente la necesidad de disponer de mayores recursos para sostener su “operatividad”.

Así, tenemos que Fernando Palomino, oficial de la Marina de Guerra, en su detallado análisis sobre la economía de la defensa en el Perú, expresa la necesidad de establecer un fondo o canon para la fuerza armada y sugiere que “las regalías por la explotación del gas de Camisea y lotes adyacentes así como las regalías por la exploración de recursos mineros metálicos y no metálicos constituyan insumos para la creación de un nuevo fondo” (Palomino 2004: 153 y ss.). De la misma manera se expresó el entonces ministro de Defensa Roberto Chiabra en la presentación del libro de Palomino.⁹⁵ Coincidentemente, en el mismo mes, el presidente de la Comisión de Defensa planteó la necesidad de contar con un fondo para la defensa proveniente de recursos del gas de Camisea.

Surgió, entonces, la discusión sobre la pertinencia de dotar a la fuerza armada de mayores recursos, vía ingresos extrapresupuestarios.⁹⁶ Incluso, en el mismo gobierno surgieron discrepancias —que se conocieron públicamente⁹⁷— que mostraban las descoordinaciones sobre el tema producidas en el gabinete.⁹⁸ Sin embargo, en sólo 42 días, luego del anuncio del ministro de Economía, el presidente de la República, en conferencia pública y acompañado por los ministros de Defensa e Interior,

⁹⁵ El 20 de mayo del 2004, en el Hotel Las Américas de Lima, se presentó *Economía de la defensa nacional: una aproximación al caso peruano*, del por el entonces director de Economía del Ministerio de Defensa, capitán de navío AP Fernando Palomino Milla. El evento contó con la presencia del entonces ministro de Economía, Pedro Pablo Kuczynsky, quien comentó el texto e indicó, en ese momento, que la posibilidad de un fondo específico para el sector no estaba prevista en función a la escasez de recursos.

⁹⁶ En su momento, el Instituto de Defensa Legal planteó la necesidad de evaluar mejor el presupuesto establecido, mirando hacia adentro y haciendo más eficiente la distribución y el uso de los recursos públicos. La necesidad de contar con mayores recursos tenía que solventarse mediante una planificación de gastos establecida dentro del mismo presupuesto y no por vías extrapresupuestales, que significan privilegios para un sector específico de la administración pública impensables en la concepción de políticas públicas.

⁹⁷ “Mientras el premier Carlos Ferrero indica que sobre el fondo no hay nada definido y que en todo caso este fondo se utilizaría en el próximo gobierno, el ministro de Economía afirma que se otorgará el Fondo para el sector Defensa a pesar de opiniones contrarias dentro del mismo equipo económico”. Boletín *En la Mira*, número 17, agosto del 2004, página 2.

⁹⁸ Por un lado, estaban las declaraciones del presidente de la República —“Más obras y no más armas”— y del premier Ferrero “El fondo no será este año sino en el próximo gobierno”, y por el otro los comentarios del ministro de Economía, quien se había reunido con altos mandos militares, a pesar de las opiniones contrarias expresadas públicamente por miembros del gabinete de asesores de su sector.

anunció la creación del Fondo de Defensa con un monto inicial de 40 millones de dólares americanos.

Finalmente, el 31 de diciembre del 2004 se promulgó la ley 28455 creando el fondo específico para el sector con la denominación de Fondo para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, con carácter intangible y permanente.

5.2 Ingresos del fondo

La ley y el reglamento correspondiente establecen que los recursos del fondo serán independientes de los presupuestos públicos. Contarán con los ingresos especificados en el cuadro 32.

Cuadro 32
Ingresos del Fondo
En nuevos soles

Fuente	2005	2006	2...
Tesoro público	82,5 millones	0	0
Lote 88 de Camisea	20% regalías	40% regalías	40% regalías
Lote 56 de Camisea	0	30% regalías	30% regalías
Intereses	En banco	En banco	En banco
Otros recursos	Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo

Fuente: Ley 28455
Elaboración propia

Como vemos, el tesoro público destinó —por única vez, como lo estipula la ley— la suma de 82,5 millones de nuevos soles (25 millones de dólares americanos), que ha sido consignada al pliego 001 Presidencia del Consejo de Ministros mediante ley 28562 del 28 de junio del 2005, que autoriza el crédito suplementario en el presupuesto público para el 2005. Este monto ha sido asignado a la genérica de gasto Otros gastos de capital y establecido dentro de la función 03, Administración y planeamiento.⁹⁹

El segundo rubro de ingresos del fondo corresponde a las regalías que el Estado recibe de la explotación de los lotes 88 y 56 de Camisea. Lo que llama la atención es que se dispongan los ingresos en valor porcentual y no estableciendo un monto fijo. No se conoce el ingreso real del fondo, y por ende, no se puede establecer tampoco cuánto es lo proyectado en los ingresos por las regalías, menos aún cuánto ingresa por los intereses que generen los recursos asignados al fondo. Recordemos que el reglamento de

⁹⁹ Ley 28562, anexos.

éste establece la obligatoriedad de abrir una o varias cuentas bancarias para los recursos asignados, cuenta que generará intereses respectivos, en tanto los dineros del fondo no gastados durante un año fiscal se acumulan para el siguiente año y no retornan al tesoro público.

Comparativamente, la ley reservada del cobre en Chile¹⁰⁰ tiene como ingresos 10% de la venta al exterior de la producción de este metal por la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), incluidos sus subproductos, así como 10% del valor de los aportes de cobre al exterior que efectúe dicha corporación.

5.3 Distribución y destino de los recursos

Por ley, los recursos asignados al fondo se distribuyen en forma equitativa (25%) a la fuerza armada y a la Policía Nacional. Se desconocen cuáles han sido los criterios técnicos tomados en cuenta para distribuir porcentualmente los montos asignados al fondo, ¿Se han aplicado priorizando las necesidades de la sociedad? En la práctica, esta distribución muestra cuatro subfondos en los que cada uno gastará según sus necesidades y prioridades, y no en función de las prioridades del sector.

Por otro lado, esta distribución atenta contra la centralización de las adquisiciones que, en función de principios de economía de escala, permitirían realizar una ejecución de gasto más eficiente. Lo adecuado hubiera sido destinar, siguiendo la misma lógica distributiva, 75% al sector Defensa y 25% al sector Interior, y que las direcciones especializadas de ambos sectores —Economía, Presupuesto y Logística— pudiesen asignar los recursos disponibles en función de las prioridades de cada sector, propuestas, en el caso de Defensa, por el comando conjunto, pero definidas por el ministro respectivo.

¿En qué se pueden gastar los recursos destinados al fondo? La ley y el reglamento establecen en forma precisa que los recursos del fondo se destinarán a la adquisición de equipamiento militar, a la repotenciación y/o renovación tecnológica de éste, y a la reparación y/o mantenimiento del equipamiento.

Asimismo, el reglamento del fondo precisa los conceptos empleados en la norma. Así, tenemos que por *equipamiento militar* se entiende el material de guerra destinado a operaciones militares; por *repotenciación*, las acciones que permitan recuperar o incrementar las capacidades originales del equipamiento militar; por *renovación tecnológica*, el reemplazo del equipamiento obsoleto por otro de mejores características tecnológicas; y por *reparación*, todas las acciones que permitan restituir la operatividad de los equipos militares.

¹⁰⁰ Ley 18445 de 1985, que modifica el decreto ley 1530 dado en 1976.

Por otra parte, la misma normatividad establece taxativamente el impedimento de destinar recursos en gastos corrientes o en adquisición de bienes y servicios

5.4 Administración del fondo

La ley y el reglamento establecen que el fondo será administrado por un comité de administración presidido por el primer ministro y compuesto por los ministros de Defensa, Interior, Relaciones Exteriores y Economía.

Este comité tiene el encargo de administrar los recursos asignados al fondo en función de los planes estratégicos del sector, planes que deben ser aprobados por el Consejo de Seguridad Nacional.

Para el desarrollo de su gestión, este comité contará con la colaboración permanente de una secretaría técnica cuya función consistirá en asesorar y apoyar al comité en la gestión financiera y en el desarrollo de sus actividades.¹⁰¹ Entre los integrantes de la secretaría técnica habrá un contador público colegiado encargado de gestionar las cuentas bancarias abiertas para el manejo de los recursos del fondo, y también responsable de los ingresos de las cifras al SIAF.

El nombramiento de un comité del más alto nivel de decisión política es adecuado en cuanto coloca en el nivel correspondiente la conducción del poder civil legítimamente elegido sobre todos los aspectos referidos a la política de defensa del país. Asimismo, la secretaría técnica permitirá operativizar las acciones del comité de administración y coadyuvará con una buena gestión en el uso de los recursos.

A inicios de noviembre del 2005, el presidente del comité de administración aún no había nombrado al secretario técnico ni al contador público colegiado, a pesar de que ya se estaban haciendo gastos con cargo a recursos del fondo en los años 2005 y 2006.

Comparativamente, la ley reservada del cobre en Chile establece que los aportes correspondientes al 10% de la venta de este metal

sean depositados por el Banco Central de Chile en moneda dólar de los Estados Unidos, en la Tesorería General de la República, con el objeto que el Consejo Superior de Defensa Nacional decrete su inversión. La tesorería la ingresará en terceras partes en cuentas especiales denominadas “cuentas de reserva” a las fuerzas armadas, en especial al ejército en la cuenta reservada número 9151-Ley 13,196” (Araya y Seguel 2001:).

5.5 Procedimiento para la asignación de los recursos

¹⁰¹ Decreto supremo 017-2005-DE/SG del 12 de julio del 2005, que modifica el reglamento de la ley 28455.

El reglamento del Fondo de Defensa asigna al comando conjunto, en el caso de Defensa, el papel de actor principal en el manejo de los recursos asignados.

Al analizar el artículo 20 del reglamento, encontramos que la toma de decisiones en cuanto a la administración y gestión del fondo se sumerge en una nebulosa al transferir al comando conjunto de la fuerza armada, un órgano netamente operativo, la responsabilidad de centralizar las necesidades establecidas en los planes estratégicos de cada instituto, priorizarlas y presentarlas directamente al Consejo de Seguridad Nacional para su aprobación.

¿Para qué ha sido nombrado, entonces, el comité de administración del fondo? Y la alta dirección del ministerio, ¿donde está?

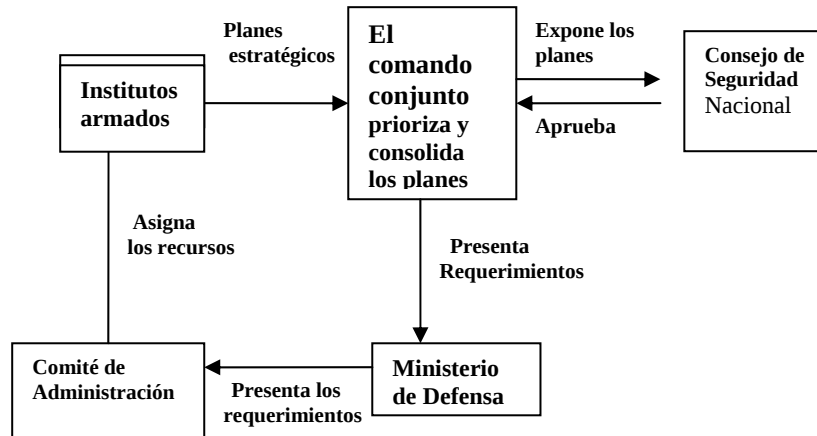
En su calidad de asesor técnico profesional, el comando conjunto debería recomendar al despacho ministerial —principal responsable de la política de defensa nacional y de los recursos que se destinen y gestionen para ello— una priorización de los requerimientos, y el despacho ministerial debería ser el que fundamente las necesidades al Consejo de Seguridad Nacional para su aprobación; posteriormente, el Comité de Administración del fondo debería ser el que administre en función de lo aprobado.

Por su parte, el ministerio deberá exigir a los institutos armados la presentación no sólo de planes estratégicos —puesto que éstos son de carácter muy amplio— sino de planes de adquisición basados en los criterios establecidos para todo proyecto de inversión en la administración pública, ya que como señala permanentemente la alta dirección del ministerio y los altos mandos militares, los recursos del Fondo de Defensa son una inversión pública que, por ende, está sujeta a las mismas consideraciones y criterios que el resto de proyectos de inversión pública.

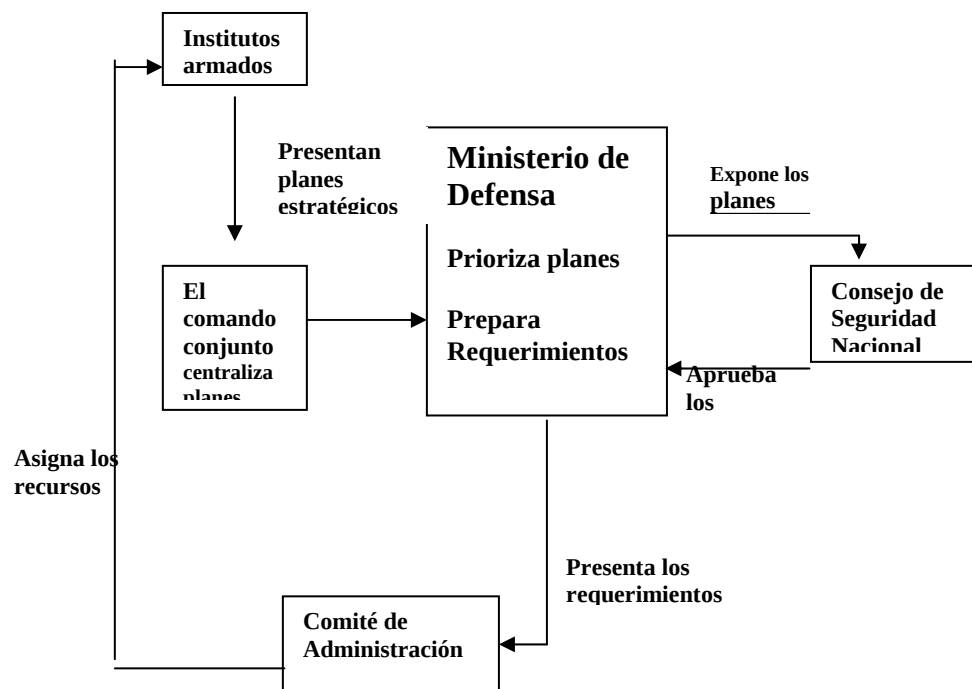
Asimismo, el Ministerio de Defensa —y no el comando conjunto— es el que debiera informar al propio Consejo de Seguridad Nacional y a la Comisión de Defensa Nacional del Congreso sobre la ejecución de los recursos del Fondo de Defensa, para que ésta pueda realizar su labor fiscalizadora tanto del uso de los recursos como de la eficiencia en este uso. Por último, en las disposiciones transitorias se establece que el procedimiento consignado en el reglamento no será de aplicación para los ejercicios fiscales 2005 y 2006. ¿Cómo se asignarán los recursos del fondo recibidos en esos años? ¿Quién realizará la priorización de las necesidades? ¿Serán los institutos armados los que hagan las adquisiciones, según sus necesidades particulares, una vez recibidos los dineros del fondo?

Esquema 3

Asignación de recursos según reglamento



Esquema 4
Asignación de recursos propuesto



5.6 Control de los recursos

A través de la Comisión de Defensa Nacional, la ley del fondo asigna responsabilidades de control sobre los recursos de éste tanto a la Contraloría General de la República como al Congreso de la República.

A la Contraloría General se le atribuye el control conforme a las normas pertinentes en concordancia con sus roles de supervisión y vigilancia.¹⁰² En ese sentido, la Contraloría designó a dos veedores, con el fin de fortalecer la gestión del Comité de Administración. Estos funcionarios ejercerán el

¹⁰² Artículo 8 de la ley 28455 y artículo 23 del reglamento del fondo.

control preventivo respecto a los acuerdos a que llegue el Comité de Administración del fondo.¹⁰³

En cuanto a la Comisión de Defensa Nacional del Congreso, la ley le permite conocer, bajo clasificación, toda información que solicite al Comité de Administración con la finalidad de realizar la labor fiscalizadora.

Asimismo, el reglamento del fondo indica que las contrataciones y/o adquisiciones se deben realizar en el marco legal estrictamente establecido para toda la administración pública y ese aspecto recae en el ámbito de control del CONSUCODE.

COMENTARIOS FINALES

Como hemos tratado de mostrar a lo largo del presente texto, el estudio y análisis del denominado presupuesto de defensa no es un tema aislado ni mucho menos un conjunto de números elaborados anualmente para su presentación al Parlamento buscando su aprobación como un mero trámite formal. Es la última etapa de un proceso mayor y representa, sin lugar a dudas, la política del sector expresada de manera cuantitativa. En este presupuesto debemos leer los objetivos y las prioridades del sector.

A continuación remarcaremos los aspectos que consideramos de mayor importancia:

1. Estudiar los conceptos de la seguridad y defensa desde un punto de vista económico —más allá de los tradicionales estudios sociológicos y políticos— permitirá tomar decisiones eficientes relativas al uso de los activos de la seguridad y la defensa. La aplicación de los conceptos económicos, y sobre todo los de gestión pública, puede ayudar a los responsables de la formulación de las políticas a combinar y asignar eficientemente los recursos disponibles en un contexto de políticas claramente definidas.
2. La asignación de recursos para la defensa es un proceso analítico que tiene por objeto satisfacer las necesidades de defensa de un país. Este proceso se sustenta en cuatro etapas interactivas entre sí, y por ende retroalimentables: establecimiento de amenazas a la seguridad del país, formulación de la política de defensa dentro de una política de seguridad del país, formulación de la estructura de la fuerza y valorización económica de ésta. La esencia de este proceso consiste en adaptar los recursos disponibles a las expectativas de futuro, asumiendo los riesgos existentes.

¹⁰³ Resolución de Contraloría 233-2005-CG del 19 de mayo del 2005.

3. La aparición de nuevas percepciones de amenazas a la seguridad de un país ha coadyuvado al surgimiento de nuevos conceptos relativos a la seguridad integral y que exigen a los gobiernos reevaluar la utilización de sus distintos medios de respuesta. En este punto, lo importante es desarrollar capacidades específicas para resolver los distintos tipos de amenazas y no circunscribir al uso militar de la defensa o al ámbito de la defensa la respuesta a todo tipo de problema o amenaza.
4. La defensa debe ser considerada como una política pública de Estado; es decir, para su desarrollo y gestión debe contar con instrumentos de administración y gestión semejantes a los que utiliza la administración pública en general.
5. La política de defensa, parte integrante de la política de seguridad de un país, se convierte en el marco general de actuación en el que el gobierno establece los objetivos de la defensa con el fin de hacer frente a las amenazas que correspondan al sector. La carencia de una política de defensa o la falta de claridad respecto a los niveles y las responsabilidades de los distintos organismos de seguridad y defensa conlleva a una precaria e ineficiente asignación de recursos para ésta. Esta política debe contener, en primer lugar, el objetivo político que se busca; luego, la definición de los niveles de cada componente del sector y las tareas que se deben realizar en cada uno de ellos; por último, debe establecer las capacidades que el sector necesita y los componentes para realizar las tareas asignadas. Lo importante es entender que el gobierno es el que toma las decisiones en seguridad y defensa (nivel político); el sector Defensa el que operativiza estas decisiones (nivel estratégico) y la fuerza armada la que las ejecuta (nivel operativo).
6. Establecidas las amenazas y formulada la política de seguridad y de defensa que las enfrentará, corresponde a la fuerza adecuar, optimizar o desarrollar nuevas capacidades que permitan cumplir con esta política. En ese sentido, la estructura de la fuerza debe asegurar una capacidad militar efectiva, eficiente, económicamente viable y que satisfaga las necesidades de defensa de un país.
7. La valorización económica de la estructura de la fuerza tiene su expresión en el presupuesto de defensa. En éste se visualiza cuantitativamente lo que el sector requiere para operar en forma eficiente. Este presupuesto debe expresar una estrecha relación entre el equilibrio macroeconómico del país y la asignación de recursos para la defensa. A mayor crecimiento de nuestra economía, mayores posibilidades de destinar más recursos al sector. Excesos y carencias en

la asignación de los recursos, por desconocer esta relación equilibrada, generan situaciones negativas: los excesos de gasto retrasan el desarrollo, mientras que un nivel reducido produce inseguridad.

8. Para que este proceso de asignación de recursos sea eficiente requiere desarrollarse en un marco de legalidad y legitimidad óptimo. La legalidad la otorgan las leyes y disposiciones legales y administrativas que enmarcan el desarrollo del proceso, mientras que la legitimidad es brindada por la aceptación de esta asignación por parte de la sociedad. Esta aceptación se sustenta en la transparencia de la información y en el control que, en primer lugar, debe tener el Estado sobre el proceso de asignación de recursos, y en segundo lugar en el control de la sociedad sobre el Estado, buscando que éste establezca mecanismos institucionales específicamente diseñados para transparentar sus decisiones y políticas.
9. En cuanto al presupuesto público del sector Defensa, podemos indicar que consta de cuatro pliegos presupuestales. El pliego Ministerio de Defensa es el mayor, con 99,16% del total del presupuesto del sector. Respecto al ciclo presupuestario, podemos afirmar que es el mismo del proceso presupuestario general, es decir, comprende las etapas de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación.
10. En cuanto al sistema de presupuestación, la fuerza armada está en proceso de implementación de un sistema integrado, denominado SIPAFA, que correlaciona los objetivos y metas institucionales con los presupuestos asignados, permitiendo medir paulatinamente los avances físicos y económicos de cada meta presupuestal. En ese sentido, el SIPAFA es una herramienta de gestión en el nivel de planificación, programación y presupuestación que complementa la visión del SIAF.
11. En cuanto a las fuentes de financiamiento del sector Defensa, éstas provienen en 92% de recursos ordinarios destinados en su gran mayoría a cubrir los gastos fijos. Adicionalmente, el sector recibe ingresos de otras dos fuentes: el endeudamiento externo, que para Defensa es de 30 millones de dólares americanos, y los créditos suplementarios que el gobierno destina para cubrir las necesidades del sector. En el 2005, estos créditos representaron un monto superior a los 168 millones de nuevos soles.
12. Finalmente, durante el 2005 el sector Defensa recibió un ingreso extrapresupuestal consignado en el fondo para las fuerzas armadas y la policía nacional. Este fondo se inició con una partida del tesoro público

por el orden de 40 millones de dólares americanos, aunada a las regalías de la explotación del lote 88 del gas de Camisea.

13. Los principales problemas que restringen un eficaz control parlamentario sobre el presupuesto de defensa, son:

- a. Ausencia de un adecuado marco constitucional y legal que faculte a los parlamentarios a fiscalizar las actividades del sector defensa.
- b. La falta de información aunada al hecho de no poseer la cultura de rendición de cuentas del cual gozan los sistemas democráticos sólidos.
- c. Existencia de fuentes de ingresos extrapresupuestarias del sector cuya fiscalización no está debidamente regulada, lo que trae como consecuencia un ocultamiento de ciertos gastos en la Defensa.
- d. Medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil con falta de conocimientos especializados en los temas de defensa principalmente en el tema presupuestal.
- e. Tiempo exiguo para analizar el presupuesto de defensa por parte de la comisión del Congreso.
- f. Falta de infraestructura, conocimientos especializados y personal de staff permanente para cumplir con las exigencias para fiscalizar el sector.

A lo largo del presente trabajo se ha mostrado la composición del presupuesto del sector Defensa en el Perú durante el período 2003-2005, respondiendo las interrogantes de la clasificación presupuestal. Del análisis podemos concluir que es necesario realizar una revisión programática de la clasificación del presupuesto sectorial, con el fin de hacer transparentes las diferentes partidas establecidas en los institutos.

De esta manera se podrán visualizar adecuadamente los componentes asignados, y tanto los organismos encargados de la fiscalización como la sociedad civil podrán realizar un mejor seguimiento y control. Esta revisión del presupuesto, mirando hacia adentro y no sólo solicitando mayores recursos, deberá permitir una relación continua con los objetivos y las metas establecidos en la política de defensa; así será efectivo el proceso de asignación de recursos, lo que a su vez permitirá consolidar la institucionalización del sector con normas y procesos eficientes y transparentes.

Finalmente, la institucionalización de la fuerza armada coadyuvará al progreso de la democracia en el Perú. Esta institucionalización avanzará en

la medida en que los ciudadanos podamos comprender cabalmente las necesidades de la defensa, entendiendo que el proceso de asignación de recursos debe responder a los objetivos que ésta plantea, y analizando si éstos responden o no a las amenazas y riesgos a nuestra seguridad. Revisar y monitorear este proceso es un derecho pero también una obligación de la ciudadanía en su conjunto.

Referencias bibliográficas

Araya, Mauricio y Edna Seguel

2001 “El sistema presupuestario del Ejército de Chile”. Documento de trabajo. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencias Políticas, mención en Estudios de Defensa.

Bobbio, Norberto

1988 *Estado, gobierno, sociedad. Contribución a una teoría general de la política*. Madrid: Plaza.

Celi, Pablo

2004 “Los parlamentos y la dimensión institucional de las políticas de Defensa”. En Follietti y Tibiletti, editores, 2004.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas

2002 “La función esencial de la administración pública y la buena gestión de los asuntos públicos en la aplicación de la declaración del Milenio de las Naciones Unidas”. Informe de la Secretaría del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Nueva York: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

Cosidó, Ignacio

1999 “El mercado político y recursos para la defensa”. En *Defensa nacional, un bien público*. La Paz: casa editora.

Diamint, Rut

2002 *Democracia y seguridad en América Latina*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella. Centro de Relaciones Internacionales.

Donadio, Marcela y otros

2004 *El presupuesto de defensa en América Latina: la importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente*. Buenos Aires: Resdal

Follietti, Gilda

2004 “Facultades constitucionales del Parlamento en Defensa”. En Follietti, Gilda y Luis Tibiletti (editores).

Follietti, Gilda y Luis Tibiletti (editores)

2004 *Parlamentos y defensa en América Latina: el papel de las comisiones*. Vol. I: *Argentina, Brasil, Chile, y Uruguay*. Ciudad de edición: Red de Seguridad y Defensa de América Latina.

Francke, Pedro y otros

2002 *Evaluación del proceso presupuestal peruano, con énfasis en su transparencia*. Lima: Proyecto Análisis Independiente del Presupuesto Público 2003. Consorcio de Investigación Económica y Social-Banco Mundial.

Franko, Patrice

2000 *La economía de la defensa: Introducción*. Manual elaborado para National Defense University, Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa, en colaboración con Colby College, Waterville, Maine. Maine: texto de estudio.

Fundación SES

2004 *Las organizaciones de la sociedad civil y la incidencia en las políticas educativas en América Latina. Nuevos desafíos para emprendedores sociales de ONG*. Memoria del Encuentro Latinoamericano sobre Incidencia en Políticas Públicas. Buenos Aires: Fundación SES.

García Covarrubias, Jaime

2005a “Las nuevas amenazas y la transformación de la Defensa. El caso latinoamericano”. Texto de trabajo y estudio. Curso Planificación y Administración de Recursos para la Defensa. Washington D. C.: Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa.

2005b “La transformación militar en Estados Unidos y sus posibilidades de aplicación en América Latina”. Texto de trabajo y estudio. Curso Planificación y Administración de Recursos para la Defensa. Washington D. C.: Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa.

Hartley, Keith y Todd Sandler

1990 *The Economic of Defense Spending: An Internacional Survey*. New Cork: Routledge.

Hernández, Wilson

2003 “El presupuesto del sector Defensa en el Perú: gasto de cuartel y gasto en armamento”. En *Transparencia y eficiencia en gastos para la defensa*. Serie Democracia y Fuerza Armada. Vol. 2. Lima: Instituto de Defensa Legal.

Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible

Año *Manual para el análisis y monitoreo de los presupuestos de seguridad y defensa*. Guatemala: Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Defensa. Dirección General de Política y Estrategia

2005 *Libro blanco de la defensa nacional del Perú*. Lima: Ministerio de Defensa.

Mongardini, Carlo

1977 “Las condiciones políticas de la gobernabilidad en la Europa Occidental”. En Salvador Giner y Sebastián Sarasa (editores). *Buen gobierno y política social*. Barcelona: casa editora.

Morón, Eduardo

2003 “Presupuesto fiscal peruano de la defensa y seguridad nacional”. *Security and Defense Studies Review*. 2002-2003.

Mostajo, Rossana

2002 *El sistema presupuestario en el Perú*. Serie Gestión Pública. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, y Comisión Económica para América Latina.

Olmeda, José y otros

2005 *Democracias frágiles: las relaciones civiles militares en el mundo iberoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch

Organización de Naciones Unidas

2004 “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”. Informe de alto nivel. Nueva York: Organización de Naciones Unidas.

Palomino, Fernando

2004 *Economía de la defensa nacional: una aproximación al caso peruano*. Serie Democracia, n.º 10. Lima: Comisión Andina de Juristas.

Patillo, Guillermo

2001 *Gasto y transparencia fiscal: Argentina, Chile y Perú*. Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile. Departamento de Economía.

Petrei, Humberto

1997 *Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.

Raza, Salvador

2005 “*Proyecto de fuerza para una era de transformación*”. Documento de estudio elaborado para el curso de Planificación de Defensa y Manejo de sus Recursos. Washington D. C.: National Defense University. Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa.

Robles, José

2003 *Metodología de análisis para la asignación de recursos para la defensa: presupuestos y adquisiciones*. Serie Democracia y Fuerza Armada. Volumen 2, *Transparencia y eficiencia en gastos para la defensa*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

Rojas, Francisco

Año “El proceso de asignación del gasto militar en América Latina”. Documento de trabajo. Washington D. C.: Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa. Universidad de la Defensa.

Rosada Granados, Héctor

2002 “Concepto de seguridad y reconversión militar en Guatemala”. Cuadernos de trabajo. Guatemala: Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática.

Sagone, Miguel Ángel

2004 Fortalecimiento de la participación ciudadana y control civil de la asignación y supervisión presupuestaria del sector Defensa. Guatemala: IEPADES.

Scheetz, Tomas

2003 “Gastos militares en América del Sur”. En *Metodología estandarizada para la medición de gastos en Defensa*. Ciudad de edición: CHDS Redes.

Shapiro, Isaac

2002 *Guía ciudadana para el trabajo presupuestario. Proyecto internacional de presupuesto.* México D. F.: IBP.

Suárez, Gustavo

2003 *Lecciones aprendidas para una mayor transparencia y eficiencia en el proceso de adquisiciones en el sector Defensa: el caso español.* Serie Democracia y Fuerza Armada, volumen 2. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2003.