

Presupuesto Fiscal Peruano de la Defensa y Seguridad Nacional

Eduardo Morón

Profesor, Universidad del Pacífico

Introducción

Este documento es una primera aproximación a entender cual es la estructura del sistema de defensa nacional en el Perú y cómo se asignan los fondos al interior de un sector tan especial como es defensa. Este documento ha sido elaborado a través de una serie de entrevistas con personas que en algunos casos han preferido quedar en el anonimato. Esto en realidad es una muestra de lo que veremos a lo largo de todo el documento, la característica esencial es la imposibilidad de tener una fuente permanente de información. Toda la información más desagregada relativa a este sector es sujeta a una serie de controles de confidencialidad que hacen poco transparente el gasto público en defensa.

Consideramos que el proyecto de transparencia presupuestal debería servir para poner en el debate público una serie de aspectos de control y supervisión por parte de las organizaciones civiles así como del Congreso.

Sistema de Defensa Nacional Peruano

El Sistema de Defensa Nacional es el conjunto de órganos del Estado que tiene como finalidad permanente garantizar la concepción, dirección, preparación y ejecución de la Defensa Nacional.

Defensa Nacional

Defensa Nacional engloba dos grandes conceptos: la Seguridad y el Bienestar General. La seguridad es una necesidad básica de la persona y de los grupos humanos, al mismo tiempo que es un derecho inalienable del hombre y de las naciones. Bajo cualquier forma que se le entienda, la seguridad implica las nociones de garantía, protección y tranquilidad de las personas, frente a amenazas o presiones que atenten contra su existencia, sus bienes, al ejercicio de sus derechos, etc. Si el Bienestar General, uno de los fines esenciales del Estado, exige un ambiente de seguridad y tranquilidad que posibilite la realización de la persona humana, resulta claro que, para alcanzar tal fin, el Estado debe contar con un sistema de defensa de la seguridad nacional, de modo que sea capaz de eliminar o neutralizar todas las amenazas o presiones que puedan interferir el desarrollo de la

El Presupuesto de Defensa del Perú

Política Nacional y de los esfuerzos para lograr crecientes niveles de Bienestar General¹.

Precisamente, según la Ley del Sistema de Defensa Nacional², la Defensa Nacional es el conjunto de previsiones y acciones que el Gobierno genera y ejecuta permanentemente para lograr la Seguridad Nacional, en sus ámbitos interno y externo. Ésta se desarrolla en todos los campos e involucra las actividades de Defensa Externa e Interna, Movilización, Inteligencia, Defensa Civil y las relacionadas con el Orden Interno cuando lo disponga el Presidente de la República.

La Defensa Nacional se preocupa por tanto de adoptar medidas para preservar el clima de paz en que deben desarrollarse la Seguridad y el Bienestar General, y de garantizar la vida familiar y comunal, así como el derecho a alcanzar la prosperidad, manteniendo la independencia y soberanía del Perú. Su misión es asegurar la tranquilidad interna y externa, prever los conflictos y resolverlos con éxito, mantener el orden constitucional y preparar a la población para hacer frente a los desastres naturales y emergencias sociales.

Objetivos

De esta manera, se pueden mencionar los objetivos de mediano plazo de la Defensa Nacional:

- Mantenimiento de la soberanía, independencia e integridad territorial.
- Mantenimiento del orden interno, garantizando el funcionamiento y la vigencia de las instituciones.
- Protección y garantía de intereses y derechos del Estado en el contexto internacional.
- Mantenimiento del sistema democrático como régimen de gobierno.
- Participación en la erradicación de la delincuencia común.
- Erradicación del terrorismo interno.
- Fortalecimiento de cohesión e identidad nacional.
- Participación en el proceso de desarrollo nacional.
- Consolidación de la integración nacional y regional.
- Erradicación de la pobreza como prevención de desbordes populares.
- Protección de la vida, patrimonio e infraestructura del Estado frente a desastres.
- Conservación del medio ambiente y de los recursos naturales.

Organización

Para alcanzar el logro de estos objetivos y garantizar la concepción, dirección, preparación y ejecución de la Defensa Nacional, el Estado cuenta con un

¹ Centro de Altos Estudios Militares, *Planeamientos Doctrinarios y Metodológicos de la Defensa Nacional*, Chorrillos, 1990.

² Decreto Legislativo 743 del 08 de Noviembre de 1991.

El Presupuesto de Defensa del Perú

conjunto interrelacionado de órganos que forman el Sistema de Defensa Nacional. Éste se encuentra actualmente integrado por el Ministerio de Defensa (MINDEF), el Consejo de Defensa Nacional (CDN), el Comando Unificado de Planificación (CUP), el Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y el Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI)³.

CDN

El Consejo de Defensa Nacional es el más alto órgano del Sistema de Defensa Nacional, el cual establece la política que orienta la conducción de la Defensa Nacional. Este consejo se encuentra presidido por el Presidente de la República y mantiene relaciones permanentes con los organismos integrantes del Sistema de Defensa a través de la Secretaría de Defensa Nacional, que es el organismo encargado de la concepción, adopción y planeamiento integral de la Defensa Nacional, y de la coordinación, supervisión y orientación en la ejecución de las acciones en los campos de acción no militares, así como en la formulación y difusión de la doctrina de Seguridad y Defensa Nacional⁴.

MINDEF

Por su parte, el Ministerio de Defensa es el organismo representativo de las Fuerzas Armadas que ejerce la política del Estado para la defensa integral del país. Este Ministerio, como organismo central del Sistema de Defensa Nacional, tiene como finalidad el formular y difundir la doctrina de seguridad y de Defensa nacional, concebida al servicio de los intereses del pueblo peruano, sustentada en el respeto a los valores y derechos esenciales de la persona humana y la colectividad⁵.

SIN

En cuanto al Sistema de Inteligencia Nacional, éste se encuentra bajo el mando del Presidente de la República y su objetivo es el de favorecer la acción política nacional. Dentro de este organismo, se encuentra el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN).

CUP

El Comando Unificado de Planificación está integrado por miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú. Este comando tiene como objetivo principal la lucha contra la subversión; para ello, recibe recursos del Gobierno Central, a través de los institutos anteriormente mencionados.

SINADECI

Por último, el SINADECI es el conjunto interrelacionado de organismos públicos y privados, así como la población organizada, que tiene como misión el ejercicio planificado de la Defensa Civil en todo el Territorio Nacional⁶. La Defensa Civil se entiende que es el conjunto de medidas permanentes diseñadas a prevenir,

³ SEDENA, *Doctrina Básica de Defensa Nacional*, 1997.

⁴ Ley del Sistema de Defensa Nacional, D. Legislativo 743.

⁵ Información obtenida del tríptico titulado "Ministerio de Defensa, Instrumento para el Desarrollo Nacional", elaborado por el Ministerio por motivo de la conmemoración del duodécimo aniversario de este organismo, celebrado el primero de abril de 1999.

⁶ SEDENA, *Doctrina Básica de Defensa Nacional*, 1997.

El Presupuesto de Defensa del Perú

reducir, atender y reparar los daños a personas y bienes que pudieran causar los desastres o calamidades.

De este modo, por medio de estos organismos se lleva a cabo el Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional, proceso mediante el cual la Secretaría de Defensa Nacional y el Instituto de Defensa Civil conciben y preparan acciones para hacer frente a los conflictos y/o catástrofes determinados en la Directiva del Gobierno, así como adoptan previsiones en los campos político, económico, sicosocial⁷ y militar de la Defensa Nacional, las mismas que, aprobadas por el Consejo de Defensa Nacional, sirven para conformar la Directiva de Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional. Dicho proceso incluye la determinación, obtención y preparación de los recursos para llevar a cabo las acciones previstas y la forma en que deben emplearse⁸.

A continuación se presentará un análisis más detallado de las entidades que forman parte de la Defensa Nacional más importantes: el Ministerio de Defensa y el Sistema Nacional de Defensa Civil. Éste contará con una descripción de su organización, sus funciones y objetivos. Luego de ello, se realizará presentación de información de la Comisión de Defensa del Congreso de la República.

Ministerio de Defensa

Tal como se mencionó líneas arriba, el Ministerio de Defensa es el organismo representativo de las Fuerzas Armadas que ejerce la política del Estado para la defensa integral del país. Este Ministerio es responsable, en el aspecto administrativo, de la preparación y desarrollo de los Institutos de la Fuerza Armada, de la movilización para casos de emergencia y de la supervisión y control de los Organismos Públicos Descentralizados del Sector Defensa. Asimismo, en el aspecto operativo, es responsable del planeamiento, coordinación, preparación y conducción de las operaciones militares en el más alto nivel, a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas⁹.

Funciones

Entre las funciones del Ministerio de Defensa se encuentran las siguientes:

- Garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República, mediante el empleo de las Fuerzas Armadas.
- Asegurar la participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo económico y social, y en la defensa civil.
- Participar en la formulación de la política empresarial del Estado, en los asuntos relacionados con la Defensa Nacional.

Objetivos

En cuanto a sus objetivos, el Ministerio de Defensa posee los siguientes:

⁷ Incluye los elementos de educación y cultura, salud, saneamiento y alimentación, trabajo y previsión social, vivienda, ética y religión, y comunicación social.

⁸ CAEN, Desarrollo y Defensa Nacional, Tomo III, edición revisada y actualizada, 1998.

⁹ Información obtenida del tríptico titulado "Ministerio de Defensa, Instrumento para el Desarrollo Nacional", elaborado por el Ministerio por motivo de la conmemoración del duodécimo aniversario de este organismo, celebrado el primero de abril de 1999.

El Presupuesto de Defensa del Perú

- Institucionalización del Sistema de Defensa Nacional.
- Perfeccionamiento orgánico y funcional de los organismos del Sistema de Defensa.
- Formulación y difusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional.
- Promoción de la conciencia de Defensa Nacional entre la población.
- Obtención y mantenimiento de la capacidad operativa y logística de las Fuerzas Armadas.
- Participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo socio-económico nacional y en la Defensa Civil.

Conforme con este último objetivo, cabe resaltar que las Fuerzas Armadas continúan laborando a fin de contribuir al desarrollo de las áreas menos favorecidas o poco accesibles del territorio nacional. Esta vocación de trabajo y servicio se remonta a varias décadas, a través de las Unidades Militares de Asentamiento Rural (UMARES). Junto a esta tarea, el personal destacado en las más alejadas zonas del territorio peruano ha venido trabajando para estimular y fortalecer el desarrollo de la conciencia cívica e identidad nacional del nativo, a través de acciones concretas, tales como el conocimiento y valoración de los símbolos patrios, la difusión del conocimiento de la cultura cívico-militar, además de brindar la seguridad y el apoyo a la actividad de repoblamiento de vastas zonas de frontera apartadas o abandonadas.

Son también dignas de destacar las acciones que viene cumpliendo las Unidades de desactivación de Minas Antipersonales, conformadas por personal de ingenieros militares del Ejército Peruano; así como la tarea de los pilotos de la Fuerza Aérea Peruana (FAP), responsables de los vuelos de acción cívica, y de los marinos, los que utilizan la capacidad operativa de sus Unidades Fluviales, contribuyen de modo decisivo al enlace con las poblaciones más alejadas y/o de difícil acceso, transportando víveres y equipos, a lo largo y ancho de la región amazónica peruana¹⁰.

Todo ello confirma que las Fuerzas Armadas del Perú tienen un lugar preferente en la lucha por la defensa y el desarrollo nacional al desempeñar un papel importante en la integración de las comunidades nativas, la ayuda a damnificados, la construcción de carreteras y puentes, la asistencia médica, y el desarrollo de las fronteras.

Organización

Según el Organigrama Modificado del Ministerio de Defensa (MINDEF)¹¹, éste cuenta con (i) un órgano de *Decisión y Dirección*, formado por el Ministro de Defensa, (ii) cuatro órganos de *Línea de Unidades Ejecutoras*, integrados por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Ejército, la Marina de Guerra del Perú y la Fuerza Aérea del Perú, (iii) dos órganos *Consultivos*, integrados por el Consejo Superior del MINDEF y por el Comité de Asesores, (iv) un órgano de *Planificación y Asesoría*, formado por la Oficina de Planificación, Programación y Presupuestación (OPPP), (v) órganos de *Apoyo*, como la Oficina de Información y

¹⁰ Comisión Multisectorial de Desarrollo de la Frontera Nor Oriental, Revista *Otorongo*, edición N° 5, agosto de 1999.

¹¹ Conforme a la Directiva N° 006-97 SGMD-D.

El Presupuesto de Defensa del Perú

Protocolo, la Secretaría General del MINDEF¹², la Procuraduría Pública, la Oficina General de Administración, la Secretaría del Ejército¹³, la Secretaría de Marina¹⁴, la Secretaría de la Fuerza Aérea¹⁵, la Secretaría de Operaciones Conjuntas, la Secretaría de Asuntos Jurídicos, la Secretaría de Asuntos Intersectoriales, y la Secretaría de Coordinación y Asuntos Administrativos; por último, (vi) como Organismos Públicos Descentralizados se encuentra la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (CONIDA), el Instituto Geográfico Nacional (IGN), Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI), la Escuela Nacional de Marina Mercante (ENAMM), el Servicio Industrial de la Marina (SIMA) y el Instituto de Aeronáutica del Perú (INDAER).

Debido a los objetivos del presente estudio, se profundizará en el análisis de la labor de la Oficina de Planificación, Programación y Presupuestación (OPPP), como órgano de planificación y asesoría del Ministerio de Defensa (MINDEF), en el proceso de modernización administrativa del MINDEF¹⁶. Asimismo, debido a la importancia que posee en el Sector Defensa, se describirá el papel de las Fuerzas Armadas en el apoyo a la frontera nor-oriental peruana.

En cuanto al resto de la estructura del MINDEF, es posible encontrar información en Internet de dos instituciones de las Fuerzas Armadas: el Ejército Peruano¹⁷ y la Marina de Guerra del Perú¹⁸. En sus respectivas páginas web, se halla una descripción general sobre sus estructuras, objetivos, flotas, entre otros.

OPP

En el año 1996, se inició en el MINDEF un proceso de modernización administrativa, en cumplimiento de la RS 394-PCM del 30 de noviembre de 1995, para lo cual se constituyó cinco Comités de Modernización (Sectorial, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA), Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea). La Secretaría de Marina se desempeñó como Secretaría Ejecutiva del proceso de modernización del MINDEF.

Por directivas del Gobierno, se adoptó el enfoque de Dirección por Objetivos, basado en la definición de objetivos, metas y resultados esperados, así como en la delegación de funciones, responsabilidades y capacidad de decisión en los escalones subordinados. El proceso comprendía la reestructuración de los procesos administrativos así como la reestructuración de las organizaciones y funciones, incluyendo la modificación de las leyes orgánicas.

Este proceso, que se desarrolló durante los años 1996 y 1997, abarcó a todo el Sector Público. Para su conducción se creó el Programa de Modernización, dirigido por el Presidente del Consejo de Ministros, contando con un Directorio y una Secretaría Técnica. Desde noviembre de 1997, el proceso se ha mantenido en suspenso en el MINDEF. Toda la documentación sobre la Modernización del sector Defensa está en poder de la Oficina de Planificación, Programación y

¹² Controla el Sistema Informático de Despacho.

¹³ Supervisa al IGN.

¹⁴ Supervisa al SIMA y la ENAMM.

¹⁵ Supervisa al CONIDA, SENAMHI e INDAER.

¹⁶ Más adelante se describirá el procedimiento que emplea la OPP para diseñar el Presupuesto Fiscal del Ministerio de Defensa.

¹⁷ <http://www.ejercito.mil.pe>

¹⁸ <http://www.marina.mil.pe>

El Presupuesto de Defensa del Perú

Presupuestación, para que asuma la responsabilidad de continuar con el proceso por corresponderle de acuerdo con sus funciones. En Diciembre de 1998 se emitió una directiva¹⁹ que establecía las normas, los conceptos directrices y las acciones necesarias para dar continuidad al Proceso de Modernización. Se designó por tanto al Comité de Rediseño de la Ley Orgánica del Ministerio de Defensa, con la misión de rediseñar la organización y funciones de los órganos que integran el Despacho Ministerial, la Ley Orgánica del MINDEF, así como su reglamento, los cuadros de asignación de personal y los Manuales de Organización y Funciones correspondientes.

En el presente año la OPPP ha expuesto al Secretario General del Ministerio de Defensa un Proyecto de Rediseño del despacho Ministerial del MINDEF, el cual se encuentra desde la segunda quincena del mes de julio en su despacho para su evaluación y posterior aprobación por el señor Ministro de Defensa.

Por su parte, el proceso de Modernización de la Administración Pública se encuentra en suspenso en cuanto al trámite de dispositivos legales que requieren la aprobación del Congreso. En la Presidencia del Consejo de Ministros continúan funcionando los organismos que fueron implementados especialmente para la dirección de la modernización del Estado, los cuales se mantienen actualmente asesorando y realizando acciones específicas.

Apoyo en el Desarrollo de la Frontera Nor-Oriental

No debe dejarse de mencionar el apoyo que están brindando las Fuerzas Armadas sobre el desarrollo de la frontera nor-oriental del país. Según lo establecido en el artículo 171 de la Constitución Política del Perú, las Fuerzas Armadas participan en el desarrollo económico y social del país, por lo que su presencia en cada rincón del Perú no sólo garantiza la seguridad, sino también participa de manera efectiva en el bienestar y desarrollo integral de la nación peruana.

El concepto de la Defensa Nacional es un concepto integral orientado a lograr el bienestar general de la nación en su conjunto. A partir de esta premisa las Fuerzas Armadas planifican y ejecutan las acciones destinadas no sólo a garantizar la soberanía e integridad del patrimonio territorial peruano, sino también a contribuir en la tarea de promover el desarrollo de sus zonas de frontera²⁰.

De esta manera, el Estado Peruano, consciente de la importancia estratégica y social de esta labor, ha dado nuevos pasos destinados a la consolidación del objetivo de creación y fortalecimiento de las denominadas "Fronteras Vivas", creando a partir de 1998 la Comisión Multisectorial de Desarrollo de la Frontera Nor Oriental, la misma que, teniendo al Sector Defensa como ente coordinador y promotor, tiene como encargo específico el establecer y concretar políticas para el desarrollo económico, social y cultural de la frontera nor-oriental, comprendida en el ámbito territorial de los departamentos de Tumbes, Piura, Cajamarca, Amazonas y Loreto.

La Comisión Multisectorial cumple sus funciones a través de dos modalidades de trabajo: Trabajo de Gabinete y Trabajo de Campo. Dentro del trabajo de gabinete están comprendidas las acciones de planeamiento, coordinación, estudios de factibilidad, organización de seminarios, foros y talleres sobre la

¹⁹ Directiva N° 013-98 MD-H/2 del 01 de diciembre de 1998.

²⁰ Comisión Multisectorial de Desarrollo de la Frontera Nor Oriental, Revista *Otorongo*, edición N° 5, agosto de 1999.

El Presupuesto de Defensa del Perú

problemática de la zona fronteriza; así como el trabajo de difusión y sensibilización de los organismos involucrados y del público en general, en torno a estos temas, a través de la Revista "Otorongo" y de diverso material impreso. Por su parte, el trabajo de campo se cumple a través de los viajes de apoyo multisectorial a las diversas áreas de acción de la Comisión. Este trabajo cubre las siguientes fases: (i) elaboración del diagnóstico situacional de las áreas visitadas; (ii) creación e implementación de proyectos específicos; y (iii) seguimiento del desarrollo de los mismos. Paralelamente a este proceso, se realiza una constante Acción Cívica, destinada a atender los problemas más inmediatos de las comunidades visitadas.

En la actualidad, cuando se plantea la necesidad de una estrategia de desarrollo sostenible para la región, resulta imperativo que se pongan al servicio de este cometido los aportes de las personas e instituciones que, con criterios científico-técnicos, guíen adecuadamente los pasos a seguir. Ha sido esta la razón por la que la Comisión Multisectorial de Desarrollo de la Frontera Nor Oriental viene incursionando en el campo de la promoción del estudio y discusión de propuestas para el desarrollo de esta importante región peruana.

Según el General de Ejército Peruano Carlos Bergamino Cruz, el hecho de ser la región amazónica una porción de territorio nacional de difícil acceso y poco conocida ha sido uno de los factores que, unido a los problemas existentes, tanto en el Frente Interno como en el Externo, han favorecido el estado de olvido y postración de estas áreas.

Sin embargo, hechos tales como la firma del acuerdo de paz definitivo con el Ecuador, y la delimitación y demarcación del tramo correspondiente a las fronteras comunes, el avance en la lucha contra el narcotráfico, y la casi total erradicación de las bandas terroristas que asolaban importantes zonas de esta región, se han constituido en los pasos previos indispensables, que permiten hoy en día avizorar un destino promisorio para las áreas fronterizas peruanas y para la Amazonía en general.

Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI)

El Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI) fue creado en 1972 como una necesidad de mejorar el Sistema de Seguridad peruano, después de las experiencias que dejó el desastre del 31 de mayo de 1970, cuando se produjo el sismo de mayor intensidad que ha ocurrido en el Perú en el presente siglo, y que dejó una secuela de muertos y destrucción en el Callejón de Huaylas.

En forma general, se entiende que Defensa Civil es el conjunto de medidas permanentes destinadas a prevenir, reducir, atender y reparar los daños a personas y bienes que pudieran causar los desastres o calamidades.

Los objetivos, principios, funciones y organización del Sistema Nacional de Defensa Civil se presentan a continuación. Ellos se encuentran en el Decreto de Ley N° 19338, del 28 de marzo de 1972, mediante el cual fue creado el SINADECI, y en los Decretos Legislativos N° 442²¹, 735²² y 905²³, que modifican la Ley del Sistema de Defensa Civil.

²¹ Expedido el 27 de setiembre de 1987 y reglamentado por Decreto Supremo 005-88-SGDM, el 12 de mayo de 1988.

²² Expedido el 12 de noviembre de 1991.

El Presupuesto de Defensa del Perú

Objetivos

Los Objetivos del SINADECI son:

- Prevenir daños, evitándolos o disminuyendo su magnitud.
- Proporcionar ayuda y encauzar a la población para superar las circunstancias del desastre o calamidad.
- Asegurar la rehabilitación de la población afectada.
- Concientizar a la población en el rol de la Defensa Civil y su participación en ella.
- Asegurar, en cualquier caso, las condiciones que permitan el desenvolvimiento ininterrumpido de las actividades del país.

Principios

Para cumplir sus fines, el SINADECI guía su organización y funcionamiento por los siguientes principios:

- **Protección humanitaria**, por cuanto sus actividades se orientan a aliviar el dolor o sufrimiento del ser humano ante los efectos de los desastres.
- **Autoayuda**, porque reconoce que la mejor ayuda surge de la propia población afectada, aprovechando su potencial oportuna y adecuadamente.
- **Supeditación al interés colectivo**, por cuanto las necesidades de la población afectada prevalecen sobre los intereses particulares y orientan al empleo selectivo de los medios disponibles.
- **Convergencia de esfuerzos**, considerando que a la zona afectada deben concurrir los recursos materiales, así como los esfuerzos de personas y organismos de modo racional, dependiendo del tipo de desastres.
- **Acción permanente y planificada**, teniendo en cuenta que el país está amenazado por múltiples fenómenos que causan desastres, lo que obliga a mantener un permanente estado de alerta.

Funciones

En cuanto a sus funciones, el SINADECI posee las siguientes:

- Planear, coordinar y dirigir las medidas de prevención necesarias para evitar desastres o calamidades y disminuir efectos.
- Adoctrinar a la población sobre el comportamiento a seguir y las responsabilidades por asumir en caso de desastres o calamidades.
- Planear y coordinar la utilización de todos los recursos necesarios, públicos y privados, a fin de contar en forma oportuna y adecuada con los medios indispensables para proporcionarlos en la recuperación de las personas y bienes.

²³ Expedido el 2 de Junio de 1998.

El Presupuesto de Defensa del Perú

- Asegurar la comunicación rápida y eficiente con las áreas del país y/o del extranjero, desde donde pueda llegar ayuda a los damnificados, verificando que se haga efectiva en forma oportuna y adecuada.
- Asegurar la movilización inmediata de los elementos de rescate y recursos de todo orden a las zonas afectadas, con el fin de adoptar las medidas de emergencia indispensables, de acuerdo con las circunstancias.
- Centralizar la ayuda externa que se reciba para fines de emergencia, así como la que se envía a otros países en casos similares.
- Gestionar la dación de dispositivos legales y administrativos que se juzguen necesarios, en apoyo de los planes de Defensa Civil.
- En cualquier caso, asegurar la máxima protección a la población contra la acción de armas e ingenios de destrucción, socorriendo por todos los medios a las víctimas y disminuyendo rápidamente las consecuencias, con el fin de garantizar las condiciones necesarias para la actividad normal de todos los órganos de dirección del país y el funcionamiento eficaz de la economía nacional.

Organización

En cuanto a su organización, el Sistema de Defensa Civil está integrado por el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) como organizador conductor; las Direcciones Regionales de Defensa Civil; los Comités Regionales, Sub-regionales, Provinciales y Distritales de Defensa Civil, como órganos jerarquizados; las Oficinas Sectoriales e Instituciones de Defensa Civil; y las Oficinas de Defensa Civil de los Gobiernos Locales.

El INDECI es el organismo del Sistema encargado de la dirección, asesoramiento, planeamiento, coordinación y control de las actividades de Defensa Civil. Es un Organismo Público descentralizado del Sector de la Presidencia del Consejo de Ministros. Entre sus funciones se encuentra la de (i) orientar, coordinar y supervisar el planeamiento de la Defensa Civil; (ii) dirigir y conducir las actividades de Defensa Civil en las fases de prevención, emergencia y rehabilitación; (iii) supervisar las acciones que ejecuten los organismos y entidades, cualesquiera que sea su naturaleza, que reciban fondos públicos para fines de Defensa Civil; (iv) realizar estudios e investigaciones aplicadas a la problemática de Defensa Civil, entre otras.

Los Comités de Defensa Civil son organismos integrados de la función ejecutiva del Sistema Nacional de Defensa Civil. Tienen carácter multisectorial y jurisdicción Regional, Provincial y Distrital. En cada Región del país, se constituye un Comité de Defensa Civil, cuya sede es la del Gobierno Regional, y está presidido por el Presidente de la Asamblea Regional e integrado por el Comandante de Armas de la Región, el Director Regional de las Fuerzas Policiales, un representante por cada órgano de línea del Gobierno Regional, representantes de organizaciones de promoción y/o bienestar social, seguridad u otros vinculados con Defensa Civil, y el Jefe de la Oficina Regional, el cual actuará como Secretario Técnico. Entre las funciones de estos Comités Regionales se encuentran la de (i) dictar medidas y/o coordinar la ejecución de acciones necesarias para hacer frente a los desastres o calamidades que les afecten; (ii) supervisar la administración y asegurar la utilización óptima de los recursos públicos y/o no públicos disponibles, de acuerdo con las normas emitidas por el INDECI; (iii) dirigir y promover la capacitación a la población

El Presupuesto de Defensa del Perú

para prevenir daños por desastres posibles de ocurrir y hacerles frente; (iv) supervisar los programas de Defensa Civil para asegurar la rehabilitación hasta que existan las condiciones mínimas para el desarrollo ininterrumpido de actividades en la zona; (v) pronunciarse previamente o tramitar la declaración de estados de emergencia por desastres o calamidad pública, de acuerdo a los dispositivos legales vigentes; (vi) aprobar el Plan de Defensa Civil de la jurisdicción del Comité, que incluye medidas de prevención, emergencia y rehabilitación; y (vii) mantener los canales de comunicación con los otros componentes del Sistema.

Por su parte, en cada provincia y en cada distrito del país se constituyen Comités de Defensa Civil, con sede en la respectiva capital, y están presididos por el Alcalde respectivo e integrados por el Sub-prefecto de la provincia o el Gobernador del distrito, el Comandante de Armas de la jurisdicción, funcionarios del Sector Público, representantes de las organizaciones no públicas, campesinas, laborales, culturales o gremiales y las que realicen labores de bienestar, así como el Jefe de la Oficina de Defensa Civil del respectivo municipio, quien actuará como Secretario Técnico. Entre las funciones de la Oficina de Defensa Civil de municipio se pueden mencionar la de (i) ejecutar el Plan de Capacitación en Defensa Civil para la colectividad de la jurisdicción; (ii) centralizar inspecciones técnicas de seguridad, tanto de locales comerciales como en edificaciones en construcción; (iii) realizar evaluaciones técnicas de posibles eventualidades de riesgo en acantilados, playas, centros comerciales, vías públicas, etc.; entre otras.

Comisión de Defensa dentro del Congreso de la República

La Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia del Congreso de la República, conforme lo dispuesto en el artículo 34° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso, es un grupo especializado de trabajo cuyas funciones comprenden la supervisión y seguimiento de las actividades que, en materia de defensa nacional –en los frentes externo e interno– así como de orden interno, desarrollan los sectores Defensa e Interior. De igual modo, le compete el estudio y dictamen de proyectos de ley, así como la absolución de consultas en los asuntos que, con relación a los temas de su competencia, son puestos en su conocimiento por la ciudadanía.

Objetivos

- Analizar, estudiar y dictaminar las diversas iniciativas legislativas que en las materias de defensa nacional, orden interno e inteligencia, sean sometidas a su consideración.
- Cumplir con la facultad fiscalizadora del Congreso, velando por el cumplimiento de las normas vigentes en materia de defensa nacional, orden interno e inteligencia, tanto por los funcionarios del Estado como por parte de las instituciones privadas y de los ciudadanos.
- Velar por que los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú cumplan, en el ejercicio de sus funciones, con el irrestricto respeto a los derechos humanos.
- Mantener permanente atención sobre los hechos de los que diariamente dan cuenta los medios de comunicación, a fin de tomar las acciones inmediatas que correspondan dentro de sus atribuciones, cuando aquéllos se relacionen con los temas materia de su competencia.

El Presupuesto de Defensa del Perú

- Mantener estrecha relación con la ciudadanía, para conocer sus inquietudes y preocupaciones en las materias que son de competencia de la Comisión, tramitando los diversos pedidos que formulen según su naturaleza, así como para recibir sus aportes y sugerencias con respecto al trabajo que desarrolla.
- Crear conciencia en la ciudadanía de que la defensa nacional es un asunto que involucra a todos los peruanos, dejando de lado el criterio tradicional de que se trata de un tema de exclusiva competencia de las Fuerzas Armadas.

Labor Legislativa

La Comisión se aboca al estudio y dictamen de los proyectos de ley que, sobre los temas de su competencia, son presentados en la presente legislatura, así como de aquellos cuya actualización sea solicitada por los autores. Para el desarrollo de la labor legislativa, la Comisión solicita opinión a las diversas instituciones públicas y privadas, y a especialistas en cada materia, con la finalidad de obtener aportes y sugerencias que permiten elaborar propuestas legales viables. Con igual propósito, de considerarlo conveniente, organiza conferencias, mesas redondas, conversatorios, talleres de trabajo, entre otros eventos. De igual modo, realiza encuestas dirigidas a diversos sectores de la población, considerando diferentes indicadores tales como edad, profesión, nivel socioeconómico, cultural, entre otros.

Control Político

La Comisión invita a los señores titulares de los Ministerios de Defensa y del Interior, del Servicio de Inteligencia Nacional y del Consejo Supremo de Justicia Militar, con la finalidad de que informen sobre temas de su competencia, y, si es el caso, respecto de asuntos puntuales de los que tome conocimiento la Comisión, sea a través de los medios de comunicación o por denuncia de los interesados. También invita a los funcionarios públicos y representantes del sector privado cuyas actividades tienen relación con las materias de competencia de la Comisión o que resultan de interés para la misma o que, en su caso, le son encargados por el Pleno del Congreso.

Con el objeto de que la ciudadanía conozca de cerca el trabajo que desarrolla la Comisión, ésta mantiene actualizada su Página Web²⁴. Asimismo, como un medio de promover la participación del público en general, se mantiene pendiente de los mensajes que se cursan a la Comisión a través su correo electrónico, dándoles respuesta oportuna.

La Página Web cumple la misión de poner a disposición de cada uno de sus visitantes la información correspondiente a las labores que desempeña la Comisión. Ésta permite contar con toda la información necesaria, tales como son: (i) agendas, (ii) actas de sesiones (sean éstas de carácter ordinario o extraordinario), (iii) Proyectos de Ley ingresados para el análisis de la comisión (en este punto, el usuario podrá acceder directamente al texto íntegro del Proyecto de Ley de acuerdo a los enlaces que se ponen a su disposición), (iv) Dictámenes de Proyectos de Ley, (v) fechas en las cuales se cuenta con invitados en el seno de la comisión, así como en las cuales realiza audiencias públicas y/o seminarios con el fin de difundir los temas relacionados a su Comisión de Trabajo, (vi) artículos de interés y muchos

²⁴ <http://www.congreso.gob.pe/comision/defensa.htm>

El Presupuesto de Defensa del Perú

otros datos más, que sirven para difundir el trabajo realizado y contribuir con el desarrollo y educación del país.

Presupuesto de Defensa Nacional

En el presente capítulo, se desarrollará un análisis del presupuesto público asignado a la Defensa Nacional. Seguidamente, se presentará el proceso de planeamiento presupuestal que sigue la OPPP para diseñar el Presupuesto Fiscal del Ministerio de Defensa, el cual, según información obtenida, corresponde a aproximadamente el 99% del presupuesto del Sector Defensa. Seguidamente, se indicará el tipo de información a la cual es posible acceder, con una periodicidad anual, para realizar un análisis futuro.

Clasificaciones Presupuestales

En el Perú, cuando se habla del presupuesto de Defensa Nacional, es necesario distinguir al *Sector Defensa* de la *Función Defensa y Seguridad Nacional*. Ello es necesario debido a que, dentro de los pliegos del Sector Defensa, se asigna presupuesto para cumplir con funciones de Salud y Saneamiento, Administración y Planeamiento²⁵, Educación y Cultura²⁶, y de Justicia²⁷, por ejemplo.

Según el Clasificador Institucional para 1999 de los Pliegos Presupuestarios²⁸, dentro del pliego de Defensa se encuentra el Ministerio de Defensa, la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (CONIDA), el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI), el Instituto Geográfico Nacional (IGN), el Consejo Supremo de Justicia Militar (CSJM), y la Escuela Nacional de Marina Mercante (ENAMM).

De la misma manera como el Sector Defensa asigna parte de sus recursos a las distintas Funciones Presupuestales, los demás Ministerios y Organismos Públicos colaboran con la Función Defensa y Seguridad Nacional. Según el Clasificador Funcional Programático para 1999²⁹, a esta función³⁰ la corresponde al nivel máximo de agregación de las acciones de dirección, coordinación y conducción para la garantía de la independencia, soberanía e integridad territorial, así como para garantizar, mantener y establecer el orden público y preservar el orden interno. Asimismo, incluye además acciones de prevención y atención a la población en situación de desastre o calamidad pública.

²⁵ Esta función corresponde al nivel máximo de agregación de las acciones desarrolladas para el planeamiento, dirección, conducción y armonización de las políticas de gobierno, necesarias en la gestión pública, así como para la ejecución y control de los recursos públicos.

²⁶ Corresponde al nivel máximo de agregación de las acciones y servicios en materia de Educación, Cultura, Deporte y Recreación, en el ámbito nacional; que aseguran la formación intelectual, moral, cívica y profesional de la persona humana, para su participación eficaz en el proceso de desarrollo socioeconómico y en la preservación y difusión de la cultura.

²⁷ Corresponde al nivel máximo de agregación de las acciones desarrolladas con el objetivo de administrar justicia conforme al ordenamiento constitucional y legal, garantizando el debido proceso.

²⁸ Diario Oficial *El Peruano*, Lima, 30 de diciembre de 1998.

²⁹ Diario Oficial *El Peruano*, Lima, 30 de diciembre de 1998.

³⁰ Función 07.

El Presupuesto de Defensa del Perú

Dentro de dicha función se encuentran los programas de Defensa Terrestre, Defensa Marítima, Defensa Aérea, Servicios de Inteligencia, Orden Interno, Defensa Contra Siniestros y Defensa Conjunta.

En el Programa de Orden Interno destacan los subprogramas de Operaciones Policiales, Movimientos Migratorios, Autoridad Política, y el Subprograma de Control de Armas, Municiones, Explosivos de Uso Civil y Servicios de Seguridad. Estos subprogramas comprenden el conjunto de acciones desarrolladas para garantizar el orden, tranquilidad y seguridad pública, procurando el normal desarrollo del quehacer de la población dentro del territorio nacional. De esta manera, el Subprograma de Operaciones Policiales presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad, garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado, previene, investiga y combate la delincuencia, y vigila y controla las fronteras. El Subprograma de Movimientos Migratorios administra, coordina y controla el movimiento migratorio de nacionales y extranjeros. El de Autoridad Política ejecuta las tareas relativas al gobierno interior, en coordinación con los organismos correspondientes, para colaborar en el logro de los fines y objetivos del Gobierno a cargo de las autoridades políticas, en representación del Poder Ejecutivo, en el ámbito nacional. El subprograma de Control de Armas, Municiones, Explosivos de Uso Civil y Servicios de Seguridad comprende las acciones desarrolladas para normar y controlar la fabricación, comercio, transporte, posesión y uso de armas, municiones y explosivos de uso civil, así como el control de los servicios de seguridad.

Por su parte, el programa de Defensa Contra Siniestros comprende las acciones desarrolladas para la reducción de los riesgos y muertes de la población en casos de desastre o calamidad pública declarada. De esta manera, este programa incluye a los subprogramas de Defensa Civil, Defensa contra Incendios y Emergencias Menores y Defensa Contra Inundaciones. El Subprograma de Defensa Civil comprende las acciones orientadas al planeamiento, dirección, coordinación y control de las actividades del sistema de defensa civil, con la finalidad de proteger a la población, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y asegurando su rehabilitación en casos de desastre o calamidad de toda índole. El Subprograma de Defensa Contra Incendios y Emergencias Menores previene y extingue incendios, así como salvaguarda vidas humanas en situaciones de emergencias menores. A su vez, el subprograma de Defensa Contra Inundaciones comprende las acciones que evitan daños en la infraestructura de áreas urbanas o rurales ocasionados por inundaciones.

El Programa de Defensa Conjunta lleva a cabo el planeamiento, asesoramiento y coordinación de las operaciones de defensa nacional en el más alto nivel, así como el asesoramiento en la formulación y difusión de las doctrinas de defensa nacional.

Proceso de Planeamiento

El Presupuesto anual del Pliego se lleva a cabo a través del Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional. Este proceso se realiza sobre la base de los Objetivos Nacionales³¹. Las directivas del Gobierno (objetivos, políticas e hipótesis) se derivan de la apreciación y concepción de política estratégica, las cuales forman

³¹ Entendidos como la expresión de los intereses y aspiraciones vitales que la Nación busca satisfacer en un periodo determinado de su existencia.

El Presupuesto de Defensa del Perú

parte del Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional y el Desarrollo Nacional. De esta manera, el presupuesto busca prever de los recursos necesarios para alcanzar los Objetivos del Sector Defensa a través de los Planes, Programas y Metas establecidas³².

La Oficina de Planificación, Programación y Presupuestación, en el marco del Proceso de Modernización del MINDEF, ha aplicado un enfoque Sistémico Organizacional, el cual concibe a la organización como un sistema único que tiene un propósito y está compuesto por partes que se interrelacionan. En ese sentido, el Ministerio de Defensa se percibe como un macrosistema organizacional, constituido por diversos sistemas que interactúan para contribuir al logro de su finalidad. Entre estos sistemas, se encuentra el Sistema Decisional, el Sistema Corporativo, el Sistema de Apoyo y el Sistema Operacional. El Sistema Decisional está conformado por una serie de sistemas decisionales Político, Estratégico, Administrativo y Táctico; y conduce e integra los demás sistemas y relaciona al Sistema Organizacional con el entorno. El Sistema Corporativo ayuda a todo el Sistema Organizacional, realiza la normalización para determinar los procedimientos y formas de trabajo, y comunica y ejerce el control. Este sistema se encuentra integrado por un sistema de Planificación, de Organización, de Racionalización, de Control, de Comunicación, de Información y un sistema Jurídico Militar. El Sistema de Apoyo provee de recursos necesarios a través de un sistema Financiero, Logístico, de Personal, Tecnológico, de Acción y Movilización, de Instrucción y Entrenamiento, y de Doctrina. El Sistema Operacional, conformado por un sistema Operativo y un sistema de Inteligencia, emplea los recursos para producir la Seguridad Nacional.

Para el desarrollo y control del sistema organizacional del MINDEF se tiene como patrón de referencia a los objetivos y metas de corto, mediano y largo plazos. De esta manera, se compara el estado actual con un patrón de referencia para determinar las necesidades existentes. Luego de ello, se identifican las causas de estas necesidades y se determina las acciones a seguir. Así, la Planificación en el MINDEF se lleva a cabo de tres fases: (i) La Determinación de Objetivos, Políticas y Estrategias, (ii) la Formulación de Planes, y (iii) la Retroalimentación Permanente.

Mediante el proceso de Programación se establecen las actividades por realizar debidamente ordenadas por campos funcionales y prioridades en el tiempo, para la consecución gradual de cada objetivo en el mediano plazo³³. Los objetivos contenidos en el Plan de Objetivos constituyen el punto de partida de la Programación, la cual asegura la materialización de los planes administrativos aprobados para el mediano plazo, mediante la dosificación de las acciones durante el periodo considerado. Las metas de este proceso se establecen sobre la base de los recursos asignados para apoyarlos, por áreas funcionales específicas (Personal, Organización, Instrucción y entrenamiento, Materiales, Infraestructura, Ciencia y Tecnología, etc.) y para periodos de tiempo definidos³⁴.

El Presupuesto establece cuantitativamente el costo de las actividades, de los medios y de los recursos que involucra la ejecución de los Planes y Programas.

³² Ministerio de Defensa, Oficina de Planificación, Programación y Presupuestación.

³³ El mediano plazo es entendido por los programadores como un periodo de cinco años o menos.

³⁴ CAEN, *Desarrollo y Defensa Nacional*, Tomo III, edición revisada y actualizada, 1998.

El Presupuesto de Defensa del Perú

Para efectos del Planeamiento Estratégico Administrativo³⁵, la presupuestación se ubica en el planeamiento de mediano plazo, mientras que el Presupuesto Funcional por Programas es anual.

Las metas que se derivan de los Planes de Corto, Mediano y Largo Plazo son programadas y valorizadas en función de una proyección económica-financiera, lo cual permite la formulación del Presupuesto Anual, como la dirección y el control de las actividades.

Dentro de los Objetivos Nacionales destacan: (i) la consolidación de una sociedad justa, libre y culta, con profundo sentido humanista, nacionalista y democrático; (ii) la unidad nacional sustentada en la integración y cohesión nacional; (iii) el desarrollo integral y armónico, en concordancia con la Seguridad Nacional; (iv) el poder nacional que garantice la independencia, soberanía e integridad del patrimonio nacional; (v) y el fortalecimiento de la imagen política, cultural y económica del Perú en el ámbito internacional, latinoamericano, y subregional.

La Imagen Objetivo del Sector Defensa se deriva de estos objetivos nacionales, además de estudios de la Realidad Nacional y del contexto Internacional. Los Objetivos de Largo Plazo del MINDEF se encuentran en función de esta Imagen Objetivo y de los Objetivos del Proyecto Nacional. Los Objetivos de Largo Plazo del Despacho Ministerial y del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, así como del Ejército, Marina, Fuerza Aérea y Organismos Públicos Descentralizados, se encuentran vinculados y en función de los Objetivos de Largo Plazo del MINDEF.

Según una última evaluación de la OPPP, actualmente los órganos del MINDEF establecen sus objetivos siguiendo criterios y metodologías propios; así como se observa que, por un lado, los objetivos de algunos órganos no se conocen en la OPPP, y que, por otro lado, que no están estructurados ni interrelacionados formando un sistema. Entre los vacíos existentes, es posible apreciar que el Despacho Ministerial carece de Imagen Objetivo y de Objetivos de Largo y Mediano Plazo, debido a que este despacho no se ha establecido normas sobre el particular. Entre las alternativas existentes para resolver esta problemática, la OPPP considera que lo más conveniente es realizar la actualización de objetivos siguiendo un procedimiento general que requiere desde (i) solicitar al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, a las Institutos de la Fuerza Armada y a los Organismos Públicos Descentralizados, sus Imágenes Objetivos y Objetivos de Largo y Mediano Plazo actualizados, así como las correspondientes políticas y estrategias; (ii) analizar la información y estructurar los objetivos en un sistema integrado, para lo cual se podrá requerir la participación de los órganos involucrados; (iii) someter el proyecto resultante a la opinión de los Jefes de Oficina y Secretarías del Despacho Ministerial; (iv) establecer la normatividad y metodología a seguir en futuras actualizaciones de objetivos; (v) presentar el trabajo final y las recomendaciones respectivas al

³⁵ Conjunto de previsiones que adoptan los organismos del Sistema de Defensa Nacional a través de acciones administrativas, orientadas a organizar, racionalizar, obtener, preparar y asignar recursos que satisfagan los requerimientos surgidos en el Planeamiento Estratégico Operativo (aquel que planea y propone las acciones necesarias y las tareas de movilización), acorde con la decisión del Consejo de Defensa Nacional.

El Presupuesto de Defensa del Perú

Secretario General y luego al Ministro para su aprobación; hasta (vi) difundir los objetivos y políticas aprobadas³⁶.

Objetivos del Sector Defensa para el año 2000

Entre los objetivos del Sector Defensa para el año 2000, y sobre la base de los cuales se ha programado el presupuesto para el próximo año, se pueden mencionar los siguientes³⁷:

- Disponer de un nivel adecuado de fuerzas que permita cumplir las misiones y las tareas derivadas del Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional en el frente externo e interno.
- Mantener el máximo grado de preparación y entrenamiento de las Fuerzas Armadas, tanto institucional como en conjunto, mediante una óptima organización, operatividad del equipo y apoyo logístico.
- Concluir y consolidar las acciones que corresponden al campo militar, derivadas de los acuerdos que han dado solución definitiva al diferendo con el Ecuador.
- Concluir la consolidación de la pacificación nacional en el campo militar.
- Fortalecer la cohesión, integración, moral y motivación del personal militar y civil.
- Incrementar y mejorar el bienestar del personal militar y civil.
- Incrementar las operaciones de Acción Cívica y de Asuntos Civiles para contribuir al desarrollo económico y social del país.
- Mantener actualizado el Planeamiento Estratégico y el Planeamiento de Movilización y Desmovilización.
- Mejorar la infraestructura de las instalaciones militares, particularmente las de apoyo logístico y mantenimiento.
- Preparar y participar con eficiencia en las tareas correspondientes al próximo proceso electoral y censos que se encomienden al Sector.
- Modernizar y racionalizar la organización para la planificación, normatividad, ejecución, control y evaluación de las actividades administrativas del Sector.
- Impulsar la investigación y el desarrollo científico y tecnológico en las áreas militares, cartográficas, aeroespaciales, meteorológicas, hidrográficas y otras áreas de interés.
- Apoyar las actividades de los Organismos Públicos Descentralizados del Sector, difundiendo las actividades que realizan y promocionando sus productos, así como apoyando con la capacitación técnica de su personal.

Por otro lado, sin descuidar sus misiones fundamentales, el Sector Defensa se ha planteado la política de orientar sus acciones hacia una mayor participación del

³⁶ MINDEF, Documento Interno al que se tuvo acceso de la Oficina de Planificación, Programación y Presupuestación, División de Planeamiento y Presupuesto, Lima, 1999.

³⁷ Ibid.

El Presupuesto de Defensa del Perú

Sector en el Desarrollo Nacional, incidiendo en actividades que contribuyan al logro de los objetivos del Gobierno en su lucha contra la pobreza extrema y la generación de empleo.

Con el fin de mantener el máximo grado de preparación y entrenamiento de las Fuerzas Armadas, las escuelas de los institutos de las Fuerzas Armadas incidirán en la doctrina de operaciones conjuntas y en el afianzamiento de la cultura corporativa; así como se preparará y desarrollará ejercicios de entrenamiento conjuntos.

Para lograr el objetivo de concluir y consolidar las acciones que corresponden al campo militar, derivadas de los acuerdos que han dado solución definitiva al diferendo con el Ecuador, durante el próximo año se concluirá con el desminado en las zonas fronterizas con el Ecuador, el Sector participará en los Comités Multisectoriales Regionales de Desarrollo de Fronteras que se han constituido. Asimismo, se buscará lograr la participación de los diferentes sectores, a través de la Comisión Multisectorial de Desarrollo de la Frontera Nor Oriental (CMDF-NO), en las tareas de ocupación y desarrollo de esa zona de frontera. Por último, se propiciará la difusión en el ámbito nacional e internacional de los mapas cartográficos con el límite fronterizo definitivo con el Ecuador.

Debido al objetivo de concluir la consolidación de la pacificación nacional en el campo militar, el Sector Defensa se ha planteado las políticas de lograr la conversión de las zonas declaradas en emergencia en zonas pacificadas normales; desarrollar, incentivar y apoyar las acciones de los Comités de Autodefensa; desarrollar y apoyar las acciones de las Unidades de Asuntos Civiles con el objetivo de incrementar la adhesión y el apoyo de la población a las Fuerzas Armadas; apoyar las acciones del Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia y otros programas del Gobierno que sean afines; e incrementar y mantener las acciones de inteligencia tendientes a prever el rebrote subversivo.

Para fortalecer la cohesión, integración, moral y motivación del personal militar y civil, se reforzará la disciplina y la lealtad, comandando con el ejemplo, desarrollando un alto grado de responsabilidad y sancionando drásticamente y ejemplarmente la comisión de faltas y delitos. Asimismo, se fortalecerá la moral administrando al personal militar y civil en forma justa, estableciendo planes de carrera adecuados, y capacitando, incrementando y mejorando las actividades de bienestar. A su vez, se desarrollará una cultura corporativa basada en la necesidad de la acción conjunta para el mejor cumplimiento de la misión constitucional de las Fuerzas Armadas.

Para alcanzar el objetivo de incrementar y mejorar el bienestar del personal militar y civil, se realizará acciones efectivas en las áreas de educación, salud, recreación y vivienda en las diversas guarniciones del país. En el área de educación, el Sector se ha propuesto mejorar la infraestructura física y docente para la educación de los hijos del personal militar, abarcando hasta la preparación pre-universitaria. En el área de vivienda, se ha planteado establecer nuevos programas de vivienda propia y vivienda de servicio para las familias de Oficiales y Subalternos. En el área de salud, se mejorará la atención médico-quirúrgica, el servicio hospitalario, la provisión de medicinas y la integración de servicios médicos especializados de los institutos de las Fuerzas Armadas. Por último, en lo que sea factible, se extenderá las acciones de bienestar al personal civil que labora en las organizaciones militares.

El Presupuesto de Defensa del Perú

Con el propósito de incrementar las operaciones de Acción Cívica y de Asuntos Civiles, se participará con unidades orgánicas y medios propios en la ejecución de los proyectos de construcción de carreteras, construcción de puentes y el mantenimiento de vías programadas en el Plan Vial Nacional. Asimismo, se participará en la alfabetización, tanto del personal en servicio militar como en apoyo de programas de alfabetización del Sector Educación. Por su parte, se fomentará la difusión de la Carta Nacional concluida y se desarrollará el Atlas Nacional Digital.

Actualmente, este proyecto último es el principal objetivo del IGN. El Proyecto Atlas Digital del Perú consiste en construir un sistema de información de datos geoespaciales, a través de imágenes tridimensionales de la geografía peruana. Éste se está realizando con apoyo del Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH) y el Centro de Investigación en Geografía Aplicada de la Universidad Católica del Perú. Con una inversión de un millón de dólares norteamericanos, financiados por el BID, este proyecto será el primero que empleará tecnología multimedia. El Atlas Digital será presentado en formato CD-ROM y mostrará a los usuarios información textual y cartográfica, con secuencias de música y video de diversas áreas geográficas del Perú. Éste se trata de un objetivo que se hará realidad en el próximo año, y colocará al Perú a la vanguardia en tecnología cartográfica³⁸.

En cuanto a la Carta Nacional, elaborarla y actualizarla fue la función primordial del Instituto Geográfico Nacional, durante los últimos años. Ésta es la representación del terreno peruano, en un papel o disco magnético, y su función fundamental es dar a conocer el potencial de los recursos naturales peruanos, para formular planes de seguridad interna o externa, y para trazar la ruta que conduzca al desarrollo nacional. Este desarrollo está ligado íntimamente al desarrollo de la cartografía. Prueba de ello es que no existe en el país ninguna obra de importancia en la que el IGN no haya participado directa o indirectamente, a través de sus mapas, cartas y planos, en los que se planean las operaciones militares, la colocación de hitos, irrigaciones, carreteras, proyectos mineros, aeropuertos, represas, centrales hidroeléctricas, y se evalúan los desastres naturales.

El IGN, en 1998, inició el Proyecto de Cartografía Satelital con señales de radar, con la finalidad de completar, a corto plazo, el cubrimiento cartográfico de todo lo faltante del territorio nacional. En tal sentido, se ha dado una especial consideración a la modernización y adquisición de instrumentos y equipos cartográficos, para mantener el nivel científico y tecnológico que le corresponde al Instituto, como entidad rectora de la cartografía nacional.

En cuanto al objetivo de mantener actualizado el Planeamiento Estratégico y el Planeamiento de Movilización y Desmovilización, el Sector se ha propuesto planear, preparar y estar en condiciones de ejecutar la movilización militar, y mantener las reservas empadronadas, organizadas, equipadas y entrenadas, así como realizar ejercicios de llamamientos de reservas y proponer la actualización de la legislación sobre movilización.

Por su parte, se rehabilitará, desarrollará y mejorará las instalaciones de las Unidades de las Fuerzas Operativas y Órganos de Apoyo, particularmente sus áreas de entrenamiento, talleres de mantenimiento e instalaciones para el personal de Oficiales, Suboficiales y Tropa; y se mejorará las vías terrestres, aeropuertos, helipuertos, campos de aterrizaje y establecimientos navales. Con ello, se cumplirá

³⁸ Instituto Geográfico Nacional, Informativo Anual 1998.

El Presupuesto de Defensa del Perú

con el objetivo de mejorar la infraestructura de las instalaciones militares, particularmente las de apoyo logístico y mantenimiento.

Con el fin de modernizar y racionalizar la organización para la planificación, normatividad, ejecución, control y evaluación de las actividades administrativas del Sector, durante el próximo año, se tiene planeado establecer la normatividad para la planificación y programación integral en el Sector Defensa, se modernizará y racionalizará la organización y funciones de todos los órganos del Sector, y se racionalizará el gasto e incrementará las fuentes de recursos directamente recaudados.

Acceso a Información sobre Presupuesto

Según la Ley de Presupuesto del Sector Público, el Presupuesto del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior tienen carácter de Reservado. La única información presupuestal a la cual se puede acceder es al monto total asignado al Sector Defensa, así como a la Distribución de los Recursos Públicos por Pliegos y a la distribución por Funciones. El público general puede obtener dicha información de aquella exposición que no tiene carácter de confidencial que realiza todos los años el Ministro de Defensa frente al Congreso de la República, entre los meses de setiembre y octubre, con el fin de sustentar el presupuesto de su Sector. Actualmente, esta exposición puede verse a través de un canal nacional de televisión por cable, así como puede obtenerse una copia escrita del Diario de Debates del Congreso, con unos meses de retraso³⁹, el cual se encuentra disponible en Internet⁴⁰.

Por lo tanto, por mecanismos regulares, no es posible acceder a información desagregada por programas, dentro de cada pliego del Sector Defensa, y menos aún información presupuestal sobre el destino y el tipo de gasto de estos recursos. Por ello, el tipo de análisis que puede ser realizado es la importancia del Sector Defensa y de la Función Defensa y Seguridad Nacional, dentro del Presupuesto Público Global; así como el peso que se le da a los pliegos de la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (CONIDA), el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI), el Instituto Geográfico Nacional (IGN), el Consejo Supremo de Justicia Militar (CSJM), y a la Escuela Nacional de Marina Mercante (ENAMM), en comparación con el total de recursos que son asignados al Ministerio de Defensa. De la misma forma, al encontrarse disponible la desagregación del presupuesto del Sector Defensa por Funciones, es posible realizar una evaluación general y global de cuál es el destino de los recursos presupuestados del Sector.

Análisis Presupuestario

Función Defensa y Seguridad Nacional

Como se mencionó anteriormente, el objetivo de la función de Defensa y Seguridad Nacional es el de garantizar la independencia, soberanía e integridad

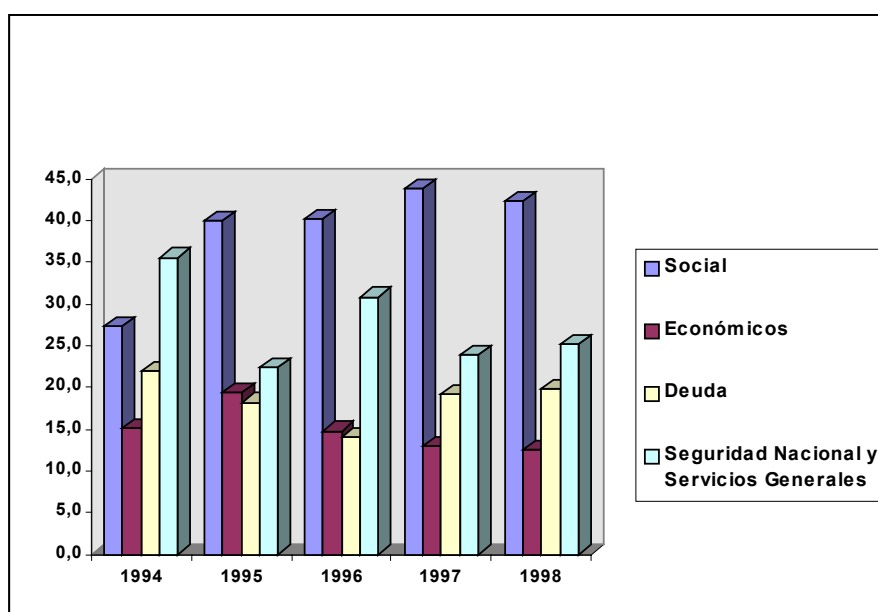
³⁹ La Exposición del Ministro de Defensa del día 15 de Octubre de 1999, hasta la fecha, aún no ha sido publicada en el Diario de Debates del Congreso que se encuentra en la página web de dicha institución.

⁴⁰ <http://www.congreso.gob.pe>

El Presupuesto de Defensa del Perú

territorial del Perú; así como mantener y restablecer el orden público y preservar el orden interno⁴¹. Sus programas se dividen en Defensa Terrestre, Defensa Marítima, Defensa Aérea, Servicios de Inteligencia, Orden Interno, Defensa Contra Siniestros y Defensa Conjunta. En cuanto a su presupuesto, se puede apreciar que éste ha perdido participación dentro del Presupuesto Público en los últimos 5 años: de una participación de 17.8% y 19.9% del total del Presupuesto Público de 1995 y 1996, respectivamente, ésta cayó a un 15.3%, durante 1997, y a aproximadamente un 14%, durante los últimos dos años⁴² y para Presupuesto Público del año 2000⁴³.

Gráfico 1: PERÚ, PRESUPUESTO DEL GASTO PÚBLICO, SEGÚN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL, 1994-1998⁴⁴.
(en porcentajes)



Fuente: Comisión de Presupuesto del Congreso de la República

Sector Defensa

La participación del presupuesto del Sector Defensa dentro del Presupuesto General de la República ha ido cayendo a lo largo de los años. Ello puede ser deducido del comportamiento presentado por el presupuesto del Ministerio de

⁴¹ Incluye además acciones de prevención y atención a la población en situación de desastre o calamidad pública.

⁴² Fuente: Comisión del Presupuesto del Congreso de la República.

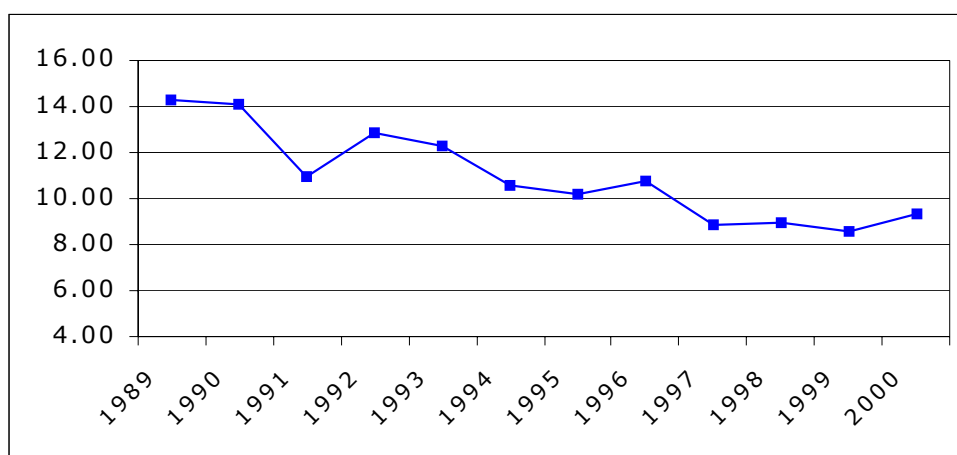
⁴³ Fuente: Diario de Debates del Congreso.

⁴⁴ En términos generales, Servicios Generales es todo aquello que corresponde a la labor administrativa que desarrolla el Estado, contiene los presupuestos de Defensa y Seguridad Interna. Para efectos del presente gráfico, se ha desagregado el servicio de la deuda.

El Presupuesto de Defensa del Perú

Defensa, ya que a este pliego es destinada la mayor parte de recursos del Sector (más del 90%). Desde 1989, la importancia relativa del Ministerio de Defensa dentro del Presupuesto público ha disminuido gradualmente, desde representar el 14.26%, durante ese año, hasta el 9.35% del Presupuesto Público del año 2000; salvo durante épocas en las que hubo situaciones de conflicto con el Ecuador, lo cual afectó positivamente los presupuestos de los años 1992 y 1996.

Gráfico 2: PERÚ, PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE DEFENSA EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA REPÚBLICA, 1996-2000.



Fuente: OPPP.

En cuanto al Sector Defensa en general, la cifra que se le asignó durante 1999 fue de 2 mil 772 millones 803 mil 520 nuevos soles, aproximadamente el 8.7% del Presupuesto Público. La distribución de los recursos públicos por pliego fue la siguiente: el presupuesto del pliego Ministerio de Defensa fue de 2 mil 734 millones 049 mil 234 soles, que equivalieron al 98.60%, en comparación al 0.11% del CONIDA, 0.49% del SENAMHI, 0.19% del Instituto Geográfico Nacional, 0.41% Consejo Supremo de Justicia Militar, y el 0,20% de la Escuela Nacional de Marina Mercante⁴⁵. De ello se puede confirmar la importancia que posee el Ministerio de Defensa dentro del Sector. Ello era predecible debido a que éste integra los presupuestos de las instituciones de las Fuerzas Armadas.

La distribución por funciones del presupuesto del Sector Defensa de 1999 fue la siguiente: justicia, 11 millones 275 mil nuevos soles, que equivalieron a 0.41%; administración y planeamiento, 17 millones 661 mil 750 nuevos soles, que equivalen a 0.64%; asistencia y previsión social, 491 millones 131 mil 184 nuevos soles, esto es, 17.71%; defensa y seguridad nacional, 2 mil 201 millones 291 mil 935 nuevos soles, significa esto 79.39%; educación y cultura, 18 millones 211 mil 058 nuevos soles, representa 0.66%; salud y saneamiento, 33 millones 232 mil 593 nuevos

⁴⁵ Fuente: Diario de Debates del Congreso.

El Presupuesto de Defensa del Perú

soles, esto es, 1.19%⁴⁶. De esta manera, se puede observar que, luego del financiamiento de los proyectos relacionados a la Defensa y Seguridad Nacional, se destina una parte importante del presupuesto del Sector Defensa hacia la Asistencia y Previsión Social.

Para el próximo año, el Sector Defensa participará del 9.48% del Presupuesto General de la República, lo que equivale a 3 mil 182 millones 917 mil 605 millones de nuevos soles. Esto significa un crecimiento nominal de alrededor del 16%⁴⁷.

Según la información que se obtuvo en una entrevista con un alto funcionario de la Oficina de Planeación, Programación y Presupuesto (OPPP)⁴⁸, tal crecimiento nominal en el presupuesto del Sector Defensa se explica por el aumento en los salarios de los miembros de las Fuerzas Armadas⁴⁹, que se realizó en el presente año y no fue contabilizado en el presupuesto respectivo. Los recursos dirigidos al pago del personal y las obligaciones sociales, junto con lo asignado a obligaciones previsionales, representan un porcentaje muy importante dentro del presupuesto (aproximadamente el 60%), por lo que este aumento en los salarios tuvo un impacto considerable dentro del presupuesto global del Sector. Asimismo, este aumento del 16% en el presupuesto del Sector se debe al mayor apoyo que se le está brindando a la Asistencia y Previsión Social y al Desarrollo de las Fronteras.

Con respecto al tipo de financiamiento, en el año 2000, el 95.73% de los Recursos Públicos del Sector Defensa se financiará con recursos ordinarios, y el resto con recursos directamente recaudados⁵⁰. Esto mantiene la tendencia observada en los años anteriores.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Información obtenida en la OPPP.

⁴⁸ El informante pidió mantener su identificación en reserva.

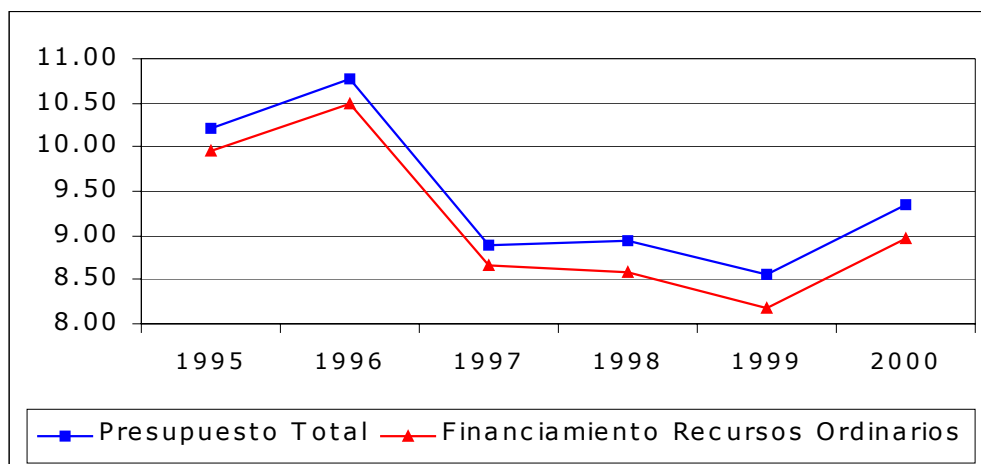
⁴⁹ Aproximadamente del 10%.

⁵⁰ Información obtenida en la OPPP.

El Presupuesto de Defensa del Perú

Gráfico 3: PERÚ, PRESUPUESTO TOTAL V.S. FINANCIAMIENTO CON RECURSOS ORDINARIOS DEL MINISTERIO DE DEFENSA, 1995-2000.

(porcentaje del Presupuesto General de la República)



Fuente: OPPP.

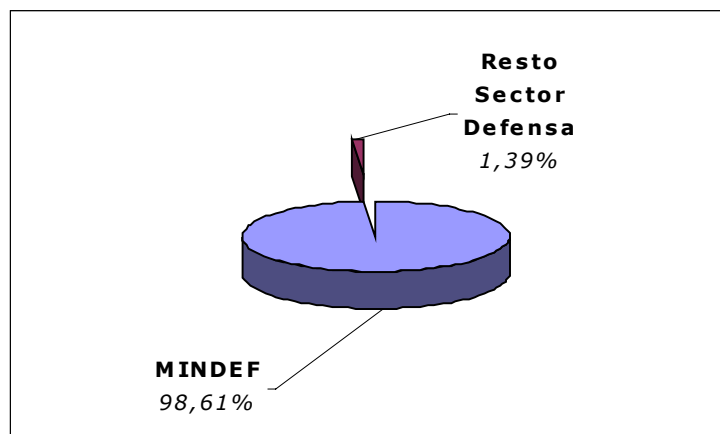
La distribución por pliegos de los recursos públicos del Sector Defensa, durante el año 2000, se realizará de la siguiente manera: 98.61% para el Ministerio de Defensa (MINDEF), 0.10% para la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (CONIDA), 0.58% para el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI), 0.17% para el Instituto Geográfico Nacional (IGN), 0.35% para el Consejo Supremo de Justicia Militar (CSJM), y 0.19% para la Escuela Nacional de Marina Mercante (ENAMM). Ello revela que la estructura porcentual del presupuesto del Sector se mantendrá casi inalterable, con respecto a 1999; salvo algunos pequeños incrementos en los pliegos del SENAMHI, en detrimento de los presupuestos del IGN y el Consejo Supremo de Justicia Militar.

De acuerdo con la Distribución Funcional del Presupuesto, para el año 2000 el 80.02% del Presupuesto del Sector Defensa se destinará a la función de Defensa y Seguridad Nacional, el 17.42% a la Asistencia y Previsión Social, el 1.02% a la función de Salud y Saneamiento, el 0.7% a la Administración y Planeamiento⁵¹, el 0.49% a la Educación y Cultura, y el 0.35% a la función de Justicia. Por ello, tal como ocurrió con la distribución de los recursos por pliegos presupuestales, la distribución funcional del presupuesto del Sector Defensa del año 2000 no presenta cambios considerables, con respecto a 1999.

⁵¹ Esta función corresponde al nivel máximo de agregación de las acciones desarrolladas para el planeamiento, dirección, conducción y armonización de las políticas de gobierno, necesarias en la gestión pública, así como para la ejecución y control de los recursos públicos.

El Presupuesto de Defensa del Perú

Gráfico 4: PERÚ, DISTRUBUCIÓN POR PLIEGOS DE LOS RECURSOS DEL SECTOR DEFENSA, 2000.

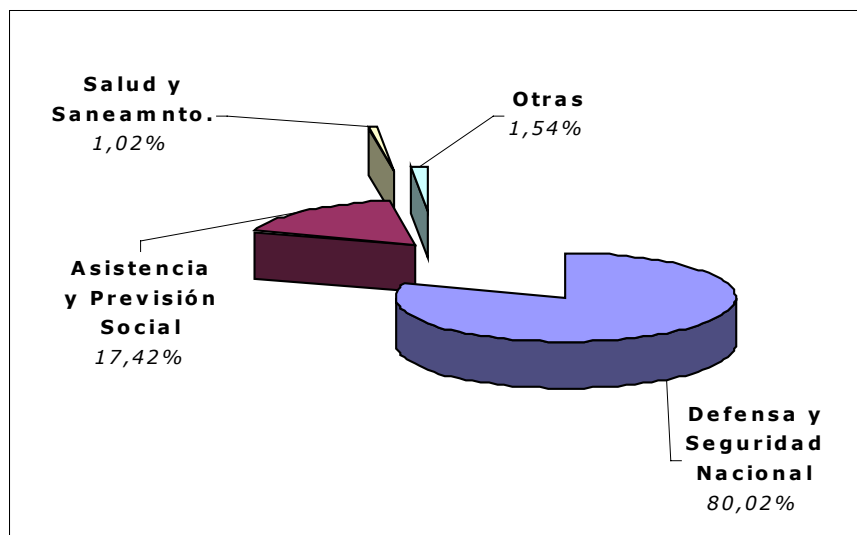


Fuente: OPPP.

Según información obtenida en la OPP, la distribución del Presupuesto del Sector Defensa por Categoría del Gasto será la siguiente: el 97.82% corresponden a gastos corrientes, mientras que tan sólo el 2.18% corresponden a gastos de capital. En lo que se refiere a la distribución por Grupo Genérico del Gasto, el 41.75% es para el Personal y las Obligaciones Sociales y el 17.42% corresponde a las Obligaciones Previsionales, para Bienes y Servicios se ha presupuestado el 31.98%, para Otros Gastos Corrientes, el 6.67%; el 1.57% del Presupuesto del Sector Defensa se gastará en Otros Gastos de Capital, mientras que tan sólo el 0.65% en Inversiones.

El Presupuesto de Defensa del Perú

Gráfico 5: PERÚ, DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR DEFENSA, 2000.



Fuente: OPPP.

Con respecto a esto último, es preciso mencionar que, según información brindada en la OPPP, el presupuesto del Sector Defensa no alcanza para cubrir la compra de mayor armamento. Los recursos asignados sólo son utilizados en el mantenimiento de las flotas y el armamento. Si el Estado planifica una compra de armas, lo cual no se tiene ahora previsto debido a la paz que se vive con Ecuador, ésta se financia mediante recursos extraordinarios.

Conclusiones

Una primera evaluación del sector defensa y de su presupuesto nos indica que la información disponible es escasa y casi de nula utilidad puesto que no permite una evaluación de la rentabilidad social de proyectos individuales asociados a dicho sector.

Asimismo, una gran parte del presupuesto se destina a acciones orientadas a atender los programas de gasto social. Esto genera una distorsión con respecto a la evaluación del resto de la política de gasto social del gobierno. Es difícil medir cuanto del gasto de defensa destinado a atender necesidades sociales de la población resulta complementario o sustituto del resto de acciones del gobierno. Podemos pensar en que las Fuerzas Armadas muchas veces se encargan de la distribución de los alimentos del Programa Nacional de Alimentos (PRONAA) pero no necesariamente eso contribuye a que dichos recursos lleguen efectivamente a poblados aislados.

En cuanto a temas más complejos como el gasto militar en equipo se debería incluir referencias a Jane's u otras fuentes no militares para encontrar

El Presupuesto de Defensa del Perú

información valiosa que se pueda comparar con lo efectivamente declarado en las cuentas públicas. Claramente este último gobierno ha sido muy celoso con la información relacionada a este tema pero constituye una potencial fuente de conflicto al existir reportes sobre la posibilidad de haberse utilizado fondos de la privatización en gastos de equipo militar.

El Presupuesto de Defensa del Perú

Bibliografía

CAEN, *Desarrollo y Defensa Nacional*, Tomo III, edición revisada y actualizada, 1998.

Centro de Altos Estudios Militares, *Planeamientos Doctrinarios y Metodológicos de la Defensa Nacional*, Chorrillos, 1990.

Clasificador Institucional para 1999 de los Pliegos Presupuestarios, Diario Oficial *El Peruano*, Lima, 30 de diciembre de 1998.

Comisión Multisectorial de Desarrollo de la Frontera Nor Oriental, Revista *Otorongo*, edición Nº 5, agosto de 1999.

Diario de Debates del Congreso

Instituto Geográfico Nacional, Informativo Anual 1998.

Ley del Sistema de Defensa Civil, Decreto de Ley Nº 19338, del 28 de marzo de 1972, y modificaciones por Decretos Legislativos Nº 442, 735 y 905.

Ley del Sistema de Defensa Nacional, D. Legislativo 743.

SEDENA, *Doctrina Básica de Defensa Nacional*, 1997.

Páginas Web

Congreso de la República: <http://www.congreso.gob.pe>

Comisión de Defensa del Congreso:

<http://www.congreso.gob.pe/comision/defensa.htm>

Ejército Peruano: <http://www.ejercito.mil.pe>

Marina de Guerra del Perú: <http://www.marina.mil.pe>