



Ministerio de Defensa
Unidad de Auditoría Interna

INFORME DE AUDITORÍA Nº 56/2021
MINISTERIO DE DEFENSA FONDONACIONAL DE LA DEFENSA
(FONDEF)

Tabla de Contenidos

Informe Ejecutivo	1
Informe Analítico	2
Objetivo	2
Alcance	2
Limitaciones al Alcance	2
Tarea Realizada	3
Marco Normativo	3
Marco de Referencia	4
Desarrollo de la tarea	8
Hallazgos	8
Conclusión	9
Anexo I	10



Ministerio de Defensa
Unidad de Auditoría Interna

Informe Ejecutivo

INFORME DE AUDITORÍA N° 56/2021
MINISTERIO DE DEFENSA FONDONACIONAL DE LA DEFENSA
(FONDEF)

Objetivo

Evaluar el proceso de la planificación y formulación presupuestaria correspondiente al Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF), creado por la Ley N° 27.565.

Hallazgos

Hallazgo N° 1:

De la información proporcionada por el auditado, si bien está facultada por el artículo 2° de la Resolución N° 294/2021, no surge que la Comisión del Fondo Nacional de la Defensa cuente con una instancia técnica preliminar que regule la elaboración y análisis de los proyectos incorporados en forma directa por la Comisión - aquellos que no son remitidos por el Estado Mayor Conjunto-, que incluya la fundamentación relativa a su vinculación con el PLANCAMIL.

Conclusión

De los trabajos efectuados según el rubro Tarea Realizada, considerando la limitación al alcance y los hallazgos esbozados en el presente informe, esta Unidad de Auditoría Interna entiende que el proceso de la planificación y formulación presupuestaria correspondiente al Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF) creado por la Ley N° 27.565, cumple razonablemente los objetivos previstos en la mencionada Ley y normativa vinculada.

No obstante, la implementación de acciones tendientes a formular y documentar procedimientos que contengan una instancia técnica preliminar que regule la elaboración y análisis de los proyectos incorporados en forma directa por la Comisión del Fondo Nacional de la Defensa y su vinculación con el PLANCAMIL, contribuirían a fortalecer el control interno referente al proceso de elegibilidad de los proyectos de inversión a financiar por el Fondo Nacional de la Defensa.

BUENOS AIRES, diciembre 2021



Ministerio de Defensa
Unidad de Auditoría Interna

Informe Analítico

INFORME DE AUDITORÍA Nº 56/2021 MINISTERIO DE DEFENSA FONDONACIONAL DE LA DEFENSA (FONDEF)

Objetivo

Evaluar el proceso de la planificación y formulación presupuestaria correspondiente al Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF), creado por la Ley Nº 27.565.

Alcance

Las tareas de auditoría se desarrollaron de acuerdo a las Normas de Auditoría Interna Gubernamental, aprobadas mediante Resolución Nº 152/02-SIGEN y Normas Generales de Control Interno Resolución Nº 172/14-SIGEN, dirigiéndose a obtener un diagnóstico sobre el proceso de la planificación y formulación presupuestaria del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF), creado por la Ley Nº 27.565.

Limitaciones al Alcance

- No se tuvo acceso al Anexo I de la Resolución Ministerial Nº 402 de fecha 30 de marzo de 2021 por la cual se aprueba el Plan Anual de Inversiones FONDEF 2021, cuyo contenido es el detalle de los proyectos de dicho Plan, documentación que ha sido clasificada de “CONFIDENCIAL”, circunstancia que impidió verificar el contenido del Plan en relación a los proyectos aprobados y su adecuación a las previsiones de la normativa.
- No se tuvo acceso a las fichas que fundamentan los proyectos incorporados al Plan Anual de Inversiones FONDEF 2021 por la Comisión del Fondo Nacional de la Defensa, remitidas oportunamente a las Comisiones de Defensa Nacional del Honorable Congreso de la Nación, ni a otra documentación que sustenten los mismos y su vinculación con el PLANCAMIL.
- El área responsable del aspecto presupuestario tampoco informó el detalle de los proyectos financiados con el FONDEF, modificaciones sufridas y monto total afectado presupuestariamente, debido al carácter confidencial de la información involucrada.



Ministerio de Defensa
Unidad de Auditoría Interna

Tarea Realizada

Las tareas de campo se realizaron durante el lapso comprendido entre los meses de octubre y noviembre de 2021.

El presente informe se refiere a las observaciones y conclusiones sobre el objeto de la tarea hasta la fecha indicada en el párrafo precedente, y no contempla la eventual ocurrencia de hechos posteriores que puedan modificarse su contenido.

En función de la Metodología de Trabajo formulada se desarrollaron los siguientes procedimientos:

- a) Recopilación y análisis del marco legal y normativo aplicable a la planificación y formulación del Plan Anual de Inversiones del FONDEF.
- b) Desarrollo del proceso de planificación y formulación del Plan Anual de Inversiones FONDEF a los efectos de adquirir un conocimiento general de los procesos ejecutados.
- c) Entrevistas con los funcionarios responsables intervinientes en la planificación, formulación y seguimiento de la ejecución del Plan de Inversiones FONDEF.
- d) Compilación, análisis y evaluación de la información, datos y documentos obtenidos.

Marco Normativo

- Ley N° 27.565 – Fondo Nacional de la Defensa, del año 2020.
- Ley N° 23.554-Defensa Nacional del año 1988, su decreto reglamentario N° 727 del año 2006, y sus modificaciones.
- Ley N° 27.591– Presupuesto 2021.
- Ley N° 24.948-Reestructuración de las Fuerzas Armadas, del año 1988.
- Ley N° 24.354-Inversión Pública, del año 1994.
- Ley N° 24.156-Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.
- Ley N° 27.591–Presupuesto General de la Administración Pública Nacional del Ejercicio 2021.
- Decisión Administrativa N° 4/2021–Distribución del Presupuesto General de la Administración Pública Nacional del Ejercicio 2021.
- Decreto N° 720/95 del PEN-Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN).
- Decreto N° 1.691/2006-Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.



Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

- Resolución MD N° 1.441/08- Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID II) y normativa complementaria.
- Directiva del JEMCFFAA 18/JIV/15- Reglamentación Interna de la Resolución del MD 1.441/08–SIGIDII.
- Plan de Capacidades Militares del año 2011 (PLANCAMIL).
- Resolución MD No 54/11- Sistema de Planeamiento de los Recursos para la Defensa (SIPRED).
- Resolución MD No 18/13- Reglamentación del SIPRED.
- DPDN 2021–Directiva de Política de Defensa Nacional.
- Resolución MD N° 294/21-Pautas para la asignación y destino de los recursos del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF) y la elaboración del Plan Anual de Inversiones del FONDEF.

Marco de Referencia

La ley 27.565 crea el Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF) con el fin de financiar el proceso de reequipamiento de las Fuerzas Armadas, estableciendo que los recursos de dichos fondos serán afectados exclusivamente a la recuperación, modernización y/o incorporación de material de conformidad con lo previsto en el artículo 19 de la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, que establece las siguientes alternativas:

- a) Recuperar el material fuera de servicio, cuando ello sea factible y aceptable y siempre que mantenga la aptitud necesaria para responder a las capacidades operativas a retener;
- b) Modernizar el material disponible, cuando resulte apto, factible y aceptable para satisfacer las capacidades operativas previstas;
- c) Incorporar nuevo material, para lo que se deberá dar prioridad a aquellos que potencien la capacidad disuasiva, favorezcan la normalización con los ya existentes a nivel conjunto y aporten nuevos desarrollos tecnológicos.

El destino y asignación de los recursos del FONDEF se efectuará en el marco normativo de la Defensa Nacional, debiendo tenerse en cuenta siempre que sea posible, los siguientes criterios:

- 1) Favorecer la sustitución de importaciones, el desarrollo de proveedores y la inserción internacional de la producción local de bienes y servicios orientados a la defensa.
- 2) Promover la innovación preventiva, inclusiva y sustentable, por medio de un mayor escalonamiento tecnológico.
- 3) Incrementar las acciones de investigación y desarrollo, tanto en el sector público como privado.



Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

- 4) Mejorar las condiciones de creación, difusión y asimilación de innovaciones por parte de la estructura productiva nacional.

La ley establece que el FONDEF estará integrado de la siguiente forma:

- 1) Con un porcentaje del total de los Ingresos Corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado para el Sector Público Nacional, según el siguiente detalle:
 - Año 2020: 0,35%
 - Año 2021: 0,50%
 - Año 2022: 0,65%
 - Año 2023 y subsiguientes: 0,80%
- 2) Con aportes de personas humanas o jurídicas, públicas o privadas, así como también con otras fuentes de origen nacional o internacional.
- 3) Con las donaciones, legados y/o herencias que se efectuaran a su favor.
- 4) El Fondo deberá ejecutarse anualmente en su totalidad, pudiendo disponerse en forma excepcional de un 10 % en concepto de remanente no atribuido al objeto de la ley, debiendo ser imputado al ejercicio siguiente.
- 5) El artículo 6° de la mencionada ley, otorga a las Comisiones de Defensa Nacional de ambas Cámaras del Congreso, competencia para intervenir en el seguimiento del proceso de reequipamiento de las Fuerzas Armadas implementado mediante el Fondo Nacional de la Defensa. A tal fin tendrán las siguientes funciones:
 - a) Recibir el 31 de marzo de cada año el plan anual de inversiones previstas al 31 de marzo del año siguiente.
 - b) Recibir informes semestrales, el 31 de mayo y 30 de noviembre de cada año, acerca de la marcha y la implementación del FONDEF.
 - c) Requerir al Ministerio de Defensa los informes necesarios sobre el cumplimiento de la Ley.
 - d) Verificar la ejecución presupuestaria de los recursos asignados.
 - e) Formular las observaciones y sugerencias que se estime pertinente remitir al Ministerio de Defensa como autoridad de aplicación.

A los fines de su implementación, el Ministerio de Defensa dictó la Resolución N° 294/2021, aprobándose en su artículo 1° las pautas para la asignación y destino de los recursos del FONDEF, y la elaboración del Plan Anual de Inversiones del FONDEF. El anexo del mencionado artículo establece el marco normativo para el destino y la asignación de los recursos del FONDEF.

En ese orden de ideas, establece que los recursos del FONDEF deberán destinarse a lo determinado en el artículo 2° de la Ley 27.565, siguiendo los



Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

criterios de destino y asignación de los recursos estipulados por el artículo 3° de la referida ley.

Respecto al Plan Anual de Inversiones dispone su elaboración sobre la base de los criterios estratégicos de la Ley 27.565 y del Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL), determinando las siguientes etapas para su elaboración:

- 1) Las FFAA elevarán, a requerimiento del EMCOFFAA, las propuestas a ser financiadas por el FONDEF.
- 2) El EMCOFFAA priorizará las propuestas de acuerdo a los criterios establecidos en la Ley 27.565 y en el PLANCAMIL. Esta priorización se materializará en un documento que será elevado a la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares.
- 3) Sobre la base del documento elevado por el EMCOFFAA, la Comisión del FONDEF elaborará, con las modificaciones que considere pertinentes, el “Plan Anual de Inversiones del FONDEF” que será elevado a consideración del Ministro de Defensa, culminando el trámite administrativo con el dictado de una Resolución Ministerial.

El artículo 2° de la Resolución crea la Comisión del Fondo Nacional de la Defensa, especificando que estará coordinada y presidida por el titular de la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares e integrada por la Secretaría de Investigación, Política Industrial y Producción para la Defensa, por la Subsecretaría de Planeamiento Operativo y Servicio Logístico de la Defensa y por la Subsecretaría de Gestión Administrativa, asignándole las siguientes funciones:

- a) Elaborar sobre la base del documento remitido por el EMCOFFAA y con las modificaciones que considere pertinentes, el “Plan Anual de Inversiones del FONDEF”, el cual será elevado a consideración y aprobación del Ministerio de Defensa;
- b) Requerir al EMCOFFAA los informes necesarios para la elaboración del “Plan Anual de Inversiones FONDEF”;
- c) Coordinar los pedidos de informes que efectúen las Comisiones de Defensa Nacional de Ambas Cámaras del Congreso.

Se establece que la Subsecretarías de Planeamiento Operativo y Servicio Logístico de la Defensa y la Subsecretaría de Gestión Administrativa son las responsables de la elaboración de los informes que deberán ser presentados a las Comisiones de Defensa Nacional del Congreso, previo conocimiento de la Comisión del FONDEF.

Asimismo, y para contribuir a la elaboración de estos informes, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, a partir de la información suministrada por cada una de las Fuerzas, deberá elevar mensualmente a ambas subsecretarías el estado de avance de los proyectos incluidos en el “Plan Anual de Inversiones”, así como cualquier otra información que éstas consideren relevante.



Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

Si por circunstancias ajenas al Ministerio de Defensa no pudiera avanzarse en la concreción de algunos de los proyectos previstos en el Plan Anual de Inversiones del FONDEF, el mismo podrá ser reemplazado por otro proyecto a los efectos de dar cumplimiento a lo fijado en el Artículo 5° de la Ley N° 27.565 en lo relativo a la ejecución del fondo.

El Plan será informado a las Comisiones de Defensa Nacional del Honorable Congreso de la Nación por el Ministro de Defensa el 31 de marzo, de acuerdo a lo establecido en el inciso a) del artículo 6° de la Ley N° 27.565.

El Ministro de Defensa deberá poner a disposición de las Comisiones de Defensa del Congreso informes semestrales, el 31 de mayo y el 30 de noviembre relacionados con el avance y cumplimiento del Plan Anual de Inversiones del FONDEF.

Asignación Presupuestaria

Por el Artículo 127 de la Ley N° 27.591- De Presupuesto Nacional 2021- se autoriza al Jefe de Gabinete de Ministros a efectuar las gestiones presupuestarias necesarias en el ejercicio presupuestario 2021 a fin de garantizar el cumplimiento de la ley 27.565, por la que se sancionó la creación del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF) para financiar el proceso de reequipamiento de las Fuerzas Armadas, estableciéndose que se computarán a cuenta del FONDEF del año 2021 los refuerzos presupuestarios que se hayan otorgado para gastos de equipamiento e inversión para la defensa nacional, en el cuarto trimestre del Ejercicio 2020.

El Artículo 3° de la Decisión Administrativa 4/2021 –Distributiva del Presupuesto 2021, establece que la totalidad de las asignación es presupuestarias destinadas a financiar gastos de capital y adelantos a proveedores y contratistas de la jurisdicción, entidades y empresas que operan bajo la órbita del MINISTERIO DE DEFENSA, que para el Ejercicio 2021 se contemplan en la distribución de gastos del artículo 1° de dicha medida, integran el FONDONACIONAL DELA DEFENSA (FONDEF).

Para el Ejercicio 2021 los créditos asignados al FONDEF fueron del orden de los PESOS TREINTAYCUATRO MIL MILLONES (34.000.000.000).

Asimismo, cabe mencionar que el auditado no remitió el detalle de los proyectos financiados con el FONDEF, modificaciones sufridas y monto total afectado presupuestariamente, ya que la información contenida en el Plan Anual de Inversiones 2021 (IF-26928874-APN-SECEYAM#MD) aprobado por RESOL-2021-402-APN-MD, tiene carácter confidencial.

A los efectos de reflejar las erogaciones de los gastos financiados mediante el Fondo Nacional de la Defensa Argentino (FONDEF), en el marco de la Ley de creación del FONDEF N° 27.565, se estableció para la Jurisdicción 45– Ministerio de Defensa, la apertura programática descrita en el **Anexo I** del presente informe.



Desarrollo de la tarea

El procedimiento de trabajo que sirvió de base para analizar y evaluar la puesta en funcionamiento y la planificación del FONDEF del año 2021, fue el seguimiento de las tareas realizadas por cada uno de los órganos responsables del Ministerio de Defensa y del Estado Mayor Conjunto durante las tres etapas establecidas por la Resolución N° 294/2021 para la elaboración del Plan Anual de Inversiones del FONDEF.

En ese sentido, el Plan Anual de Inversiones FONDEF 2021 fue confeccionado siguiendo los lineamientos antes descriptos, habiéndose aprobado por Resolución del Ministro de Defensa N° 402/2021, componiéndose, de acuerdo con la información obrante en el archivo embebido a la NO-2021-124994422-SECEYAM#MD, de la siguiente manera:

	Asignación financiera	Porcentaje
Incorporación	\$ 26,514,300,000	77.98%
Modernización	\$ 4,847,400,000	14.26%
Recuperación	\$ 2,638,300,000	7.76%
	\$ 34,000,000,000	100.00%

Conforme se menciona en el apartado Limitaciones al Alcance, debido a la clasificación de “CONFIDENCIAL” asignada al Plan Anual de Inversiones del Fondo Nacional de la Defensa 2021 (FONDEF 2021), no fue posible acceder al Anexo I (IF-26928874-APN-SECEYAM#MD) del Artículo 1° de la aludida Resolución MD N° 402/21, cuyo contenido es el Plan.

Hallazgos

Hallazgo N° 1:

De la información proporcionada por el auditado, si bien está facultada por el artículo 2° de la Resolución N° 294/2021, no surge que la Comisión del Fondo Nacional de la Defensa cuente con una instancia técnica preliminar que regule la elaboración y análisis de los proyectos incorporados en forma directa por la Comisión - aquellos que no son remitidos por el Estado Mayor Conjunto-, que incluya la fundamentación relativa a su vinculación con el PLAN CAMIL.

Comentario del auditado: *Parcialmente de Acuerdo*

No hay una instancia conjunta, definida y formalizada en la propia Comisión, pero las competencias y las capacidades técnicas necesarias y requeridas son justamente las que tienen las áreas ministeriales que participan de su conformación. De ninguna norma surge que deba constituirse una instancia como la señalada.



Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

De todos modos, se ha evaluado avanzar en formular procedimientos integrados, con mayores criterios e indicadores de evaluación y medición.

Descripción del curso de acción a seguir:

Avanzar en formular procedimientos integrados, con mayores criterios e indicadores de evaluación y medición.

Fecha de regularización prevista: sin datos.

Área o Sector Responsable: Comisión del Fondo Nacional de la Defensa.

Opinión UAI: Se mantiene el hallazgo

Recomendación:

Formular y documentar procedimientos que contengan una instancia técnica preliminar que regule la elaboración y análisis de los proyectos incorporados en forma directa por la Comisión del Fondo Nacional de la Defensa y su vinculación con el PLANCAMIL.

Conclusión

De los trabajos efectuados según el rubro Tarea Realizada, considerando la limitación al alcance y los hallazgos esbozados en el presente informe, esta Unidad de Auditoría Interna entiende que el proceso de planificación y formulación presupuestaria correspondiente al Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF) creado por la Ley N° 27.565, cumple razonablemente los objetivos previstos en la mencionada Ley y normativa vinculada.

No obstante, la implementación de acciones tendientes a formular y documentar procedimientos que contengan una instancia técnica preliminar que regule la elaboración y análisis de los proyectos incorporados en forma directa por la Comisión del Fondo Nacional de la Defensa y su vinculación con el PLANCAMIL, contribuirían a fortalecer el control interno referente al proceso de elegibilidad de los proyectos de inversión a financiar por el Fondo Nacional de la Defensa.

BUENOS AIRES, diciembre 2021



Anexo I

JURISDICCIÓN: 45 - Ministerio de Defensa

SUBJURISDICCIÓN: 20 – Ministerio de Defensa

ENTIDAD: 000 – Ministerio de Defensa

PROGRAMA: 18 – Mantenimiento, Producción y Soporte Logístico para la Defensa - Fondo Nacional de la Defensa “FONDEF”

FIN. FUN: 2.1 – Defensa

JURISDICCIÓN: 45 - Ministerio de Defensa

SUBJURISDICCIÓN: 20 – Ministerio de Defensa

ENTIDAD: 000 – Ministerio de Defensa

PROGRAMA: 23 – Logística de la Defensa

ACTIVIDAD: 2 – Gestión Logística - Fondo Nacional de la Defensa “FONDEF”

FIN. FUN: 2.1 – Defensa

JURISDICCIÓN: 45 - Ministerio de Defensa

SUBJURISDICCIÓN: 21 – Estado Mayor General del Ejército

ENTIDAD: 000 – Estado Mayor General del Ejército

PROGRAMA: 16 – Alistamiento Operacional del Ejército

ACTIVIDAD: 15 - Fondo Nacional de la Defensa – “FONDEF”

FIN. FUN: 2.1 – Defensa

JURISDICCIÓN: 45 - Ministerio de Defensa

SUBJURISDICCIÓN: 22 – Estado Mayor General de la Armada

ENTIDAD: 000 – Estado Mayor General de la Armada

PROGRAMA: 16 – Alistamiento Operacional de la Armada

ACTIVIDAD: 15 - Fondo Nacional de la Defensa – “FONDEF”

FIN. FUN: 2.1 – Defensa

JURISDICCIÓN: 45 - Ministerio de Defensa

SUBJURISDICCIÓN: 23 – Estado Mayor General de la Fuerza Aérea

ENTIDAD: 000 – Estado Mayor General de la Fuerza Aérea



Ministerio de Defensa

Unidad de Auditoría Interna

PROGRAMA: 16 – Alistamiento Operacional de la Fuerza Aérea

ACTIVIDAD: 15 - Fondo Nacional de la Defensa – “FONDEF”

FIN. FUN: 2.1 – Defensa

JURISDICCIÓN: 45 - Ministerio de Defensa

SUBJURISDICCIÓN: 24 – Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas

ENTIDAD: 000 – Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas

PROGRAMA: 16 – Planeamiento Militar Conjunto

ACTIVIDAD: 8 - Fondo Nacional de la Defensa “FONDEF”

FIN. FUN: 2.1 – Defensa