

DEFENSA y SOCIEDAD

TRANSPARENCIA

Junio de 2007 | Número 2

Editorial

INDICE

Mapa de los recursos asignados a la Defensa	2
Crédito Suplementario para Defensa: "Compromiso de atender pagos de Previsión Social y de Orden Interno"	4
Agua para la NUBE (Núcleo Básico Eficaz): "Recuperando la capacidad operativa de las FFAA"	6
¿Existe transparencia en el Uso de los recursos del Fondo para las Fuerza Armadas y Policía Nacional? Por Nilton Quiñones de Propuesta Ciudadana	8
Proyecto de Ley que modifica la Ley del Ministerio de Defensa: Establece el Viceministerio de Recursos para la Defensa y el Viceministerio de Política para la Defensa	11
Ideas Finales.....	12

Recientemente se han tomado decisiones importantes respecto a la Defensa Nacional y los recursos destinados a este sector. Estimamos que estas acciones son indicios valiosos para analizar si lo realizado es consistente con lo programado. De la misma manera, las decisiones tomadas invitan a reflexionar sobre los niveles de transparencia que existe en el referido sector.

Como sabemos, el ministro Allan Wagner al iniciar su mandato como ministro de Defensa, definió sus políticas de trabajo para el período 2006-2007, entre ellas están las que tocamos en el presente informe: el proceso de recuperación de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas, el proceso de modernización y reforma del Sector Defensa, transparencia, rendición de cuentas, bienestar del personal de las FFAA, pensionistas, ex combatientes y personas con discapacidad entre otras.

En esta primera edición del informativo "Transparencia" desarrollaremos los primeros logros referidos a los procesos mencionados y algunos desafíos que aún faltan cumplir, sobre todo en los temas de transparencia y rendición de cuentas.

Mapa de los recursos asignados a la Defensa

La necesidad de conocer los recursos económicos que la Administración Pública provee para la Defensa, implica tomar en cuenta de donde provienen y como son manejados; esto nos ha llevado a formular un primer mapa de los recursos asignados al Sector Defensa

durante el presente año. Para ello se ha tomado en cuenta la información disponible de la página web del Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Defensa y publicación de normas legales del diario El Peruano.

RECURSOS PARA LA DEFENSA 2007

Financiamiento	Presupuesto del Pliego del Ministerio de Defensa	Fondo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional
Presupuesto Inicial de Apertura 2007	S/. 3,824,770,379.00	-----
Crédito suplementario del Presupuesto Fiscal 2007	S/. 75,700,000.00	-----
40% de las regalías del Lote 88 del gas de Camisea y los intereses generados en el Banco de la Nación	-----	Información no publicada. El monto recaudado estará destinado a pagar las operaciones de endeudamiento.
Endeudamiento Interno	-----	S/. 550,000,000.00
TOTAL	S/. 4'450,470,379.00	

Elaboración: Propia, basada en las fuentes del SIAF, y Ley del Crédito Suplementario

Asimismo, consideramos crucial para el conocimiento público, la información sobre los responsables de la administración, el destino de los recursos y el control y

transparencia que existe sobre los procesos y los resultados obtenidos de la ejecución de las actividades y proyectos del sector defensa.

MANEJO DE LOS RECURSOS PARA LA DEFENSA NACIONAL

Gestión de los recursos	Recursos del Pliego del Ministerio de Defensa	Fondo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional
Administración	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Defensa 	<ul style="list-style-type: none"> Comité de administración presidida por el Presidente del Consejo de Ministros
Destino de los Recursos	<ul style="list-style-type: none"> Amortización de la Deuda Bienes y Servicios Intereses y cargos de la deuda Inversiones Obligaciones Previsionales Otros Gastos Corrientes Otros Gastos de Capital Personal y Obligaciones Sociales 	<p>Inversiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> Adquisición de equipamiento destinado a la modernización de las FFAA y PNP Repotenciación y renovación tecnológica del equipamiento de las FFAA y PNP Reparación y mantenimiento del equipamiento de las FFAA y PNP
Transparencia	SI (publicación en la Ley del Presupuesto Fiscal conforme a marco legal)	NO (a la fecha no se ha publicado información alguna por el comité de administración responsable del fondo)
Control y Fiscalización según Ley	<ul style="list-style-type: none"> MEF Contraloría Congreso Defensoría del Pueblo Sociedad Civil 	<ul style="list-style-type: none"> Contraloría General de la República Comisión de Defensa Nacional del Congreso

Elaboración: Propia basada en las fuentes del SIAF, Reglamento de la Ley 28455 (Ley del Fondo de las FFAA y PN) y en la Ley 27806 (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública).

Crédito Suplementario para Defensa: “Compromiso de atender pagos de Previsión Social y de Orden Interno”

El 19 de junio del presente, el Congreso de la República aprobó la Ley Nº 29035, Ley que Autoriza el Crédito Suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007, por un

monto total de Dos Mil Ciento Trece Millones Setecientos Noventa y Cuatro Mil Ciento Veinticuatro y 00/100 Nuevos Soles (S/. 2, 113, 794, 124.00); posteriormente publicado en El Peruano el 13 de Junio.

CREDITO SUPLEMENTARIO DEL SECTOR DEFENSA - 2007

S/. Nuevos Soles	Fuente de Financiamiento	Objetivo	Exposición de Motivos
14, 100, 000.00	Recursos Ordinarios	Promover el bienestar del personal y la institución	Atender el beneficio de una asignación extraordinaria a favor del personal civil de los Institutos Armados
28, 600, 000.00	Recursos Ordinarios	Promover el bienestar del personal y la institución	Atender el Pago de devengados por concepto del incremento de la ración orgánica única al personal militar pensionista Según el Decreto de Ley Nº 19846 modificado por la Ley Nº 24640
30, 000, 000.00	Recursos Ordinarios	Operaciones de Orden Interno	Establecer el orden interno, afianzar la presencia del Estado en la Zona de Emergencia VRAE y promover el desarrollo económico para mejorar las condiciones de Vida de la población
3, 000, 000.00	Recursos Ordinarios	Operaciones de Orden Interno	Plan Impacto Rápido 2007 Lucha contra las Drogas para atender las Operaciones de vigilancia para la localización e interdicción del tráfico ilícito de Drogas en el área Marítima y Fluvial, a través de operativos marítimos y ribereños en los departamentos de Tumbes, Lambayeque, Piura, La Libertad, Ancash, Lima, Ica, Arequipa, Moquegua, Tacna, Loreto, Ucayali, Madre de Dios, San Martín, Amazonas; y para el programa de Mantenimiento preventivo de Unidades Marítimas y Fluviales.
S/. 75, 700, 000. 00			

Fuente: Ley Nº 29035 y Proyecto de Ley del Crédito Suplementario
Elaboración: Propia

El monto que corresponde para al pliego del Ministerio de Defensa es de S/. 75,7 millones de nuevos soles, provenientes de la regularización del impuesto a la Renta del ejercicio fiscal 2006 y por los mayores recursos del Impuesto General a las ventas por el mayor nivel de actividad al estimado.

La exposición de motivos presentados en el Proyecto de Ley N° 1316/2006PE discutido en el Congreso de la República muestra los rubros que cubrirán dicho monto.

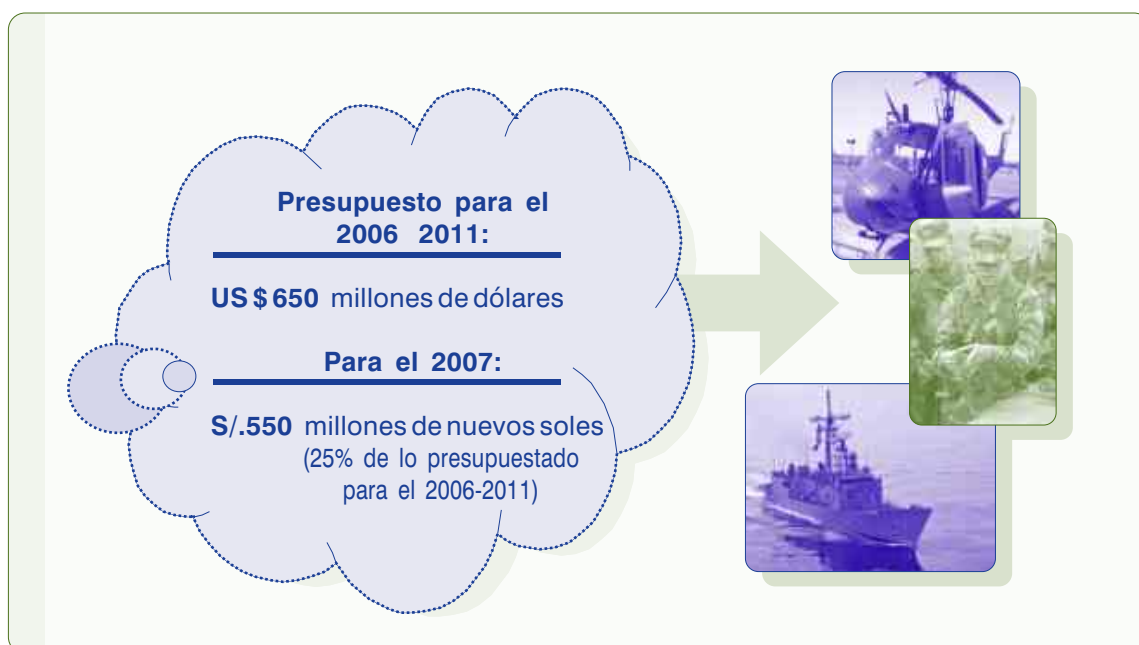
La primera asignación está destinada a cumplir el objetivo del Programa de Administración, que dispone realizar una óptima gestión de los recursos humanos a nivel del personal civil de los Institutos Armados, quienes a comparación de las demás instituciones del Sector Público, estaban en una condición de desigualdad de ingresos. Esta medida, permitirá otorgarles una asignación extraordinaria en los meses de julio y diciembre del 2007.

La segunda asignación está destinada a cumplir con el Programa de Previsión, cuyo objetivo es otorgar amparo y asistencia a los beneficiarios de los sistemas de pensiones que administra el Sector. Los compromisos de pago que no fueron concretizados en períodos anteriores, se han incorporado en este crédito para de esa manera poder cumplir con la deuda al personal militar pensionista.

Ambas asignaciones, corresponden al compromiso de pago de la Deuda Social Sectorial que el Ministerio de Defensa tenía con el personal civil que labora en los institutos armados y con el personal militar pensionista que en tiempos pasados prestaron sus servicios al Estado.

Las dos últimas asignaciones corresponden al objetivo del Programa Orden Interno, “recuperar la capacidad operativa y logística del Sector para ejecutar operaciones militares en el frente interno”. La asignación de S/. 30, 000, 000.00 nuevos soles son para lograr el objetivo de reestablecer el orden interno en el VRAE y la de S/. 3, 000, 000.00 nuevos soles, para reforzar las acciones coordinadas con diversos sectores involucrados en la lucha contra el narcotráfico tales como: DEVIDA, Ministerio de la Producción, Ministerio Público y el Servicio de Sanidad Agraria (SENASA), quienes también recibirán su propio presupuesto utilizado exclusivamente para este fin, y deberán reportar a DEVIDA la evaluación de los resultados obtenidos.

Agua para la NUBE (*Núcleo Básico Eficaz*): “Recuperando la capacidad operativa de las FFAA”



Asimismo, dentro de la Ley que aprobó el Crédito Suplementario para el Año Fiscal 2007, se aprobaron otras medidas adicionales. Una de ellas es la que dicta el artículo 15º: “ampliación en S/ 550, 000, 000. 00 de nuevos soles el monto autorizado en la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2007”. Este monto correspondería a operaciones de endeudamiento interno que acuerde el Gobierno Nacional durante el año fiscal 2007 con el Sector Defensa, y cuyo pago se realizará con los recursos de las regalías que ingresen al Fondo de Defensa, creado por la Ley Nº 28455 y modificada por el artículo 14º de la Ley del Crédito Suplementario para efectos de esta medida.

Esta asignación de recursos corresponde a la decisión del Presidente Alan García anunciada a fines del 2006, de invertir US \$ 650, 000, 000. 00 durante el período de su gobierno con el fin de recuperar progresivamente la capacidad operativa y logística de las Fuerzas Armadas y ejecutar operaciones de carácter disuasivo y defensivo, sobre todo, en el Frente Externo.

El primer monto asignado de 550 millones de nuevos soles, se concertará en el transcurso del año 2007, lo que permitirá financiar el llamado Plan NUBE (Núcleo Básico Eficaz) de la Defensa Nacional, cuyo objetivo al año 2011, es fortalecer el sistema de vigilancia, control territorial, y obtener una capacidad de respuesta esencial de los tres institutos armados ante cualquier amenaza militar.

Estos objetivos que se lograrán, según el ministro Allan Wagner, mediante el incremento de los sistemas antitanques, de defensa aérea, la recuperación de aviones de combate, la recuperación de las fuerzas especiales, un comando unificado y sistemas de comunicaciones integrales adquiridos o renovados.

Cabe resaltar que este monto, financiado con crédito interno (emisión de bonos por parte del Gobierno Nacional), no es parte del Crédito Suplementario y por ende no pasaría a ser contabilizado dentro del Presupuesto Anual 2007 del pliego del Ministerio de Defensa, sino que pasaría al Fondo de las FFAA y la PNP, para la adquisición, renovación y modernización de equipamiento militar, cuyos recursos no son contabilizados dentro de algún pliego institucional y mucho menos presenta un sistema de rendición y transparencia para la ciudadanía peruana.

Al menos, se ha logrado un importante avance en cuanto a las medidas de supervisión para garantizar la transparencia de los procesos de adquisición y contratación de los bienes y servicios que se prestarán para el Núcleo Básico y Eficaz. El primer paso se constituyó, mediante la Resolución Ministerial N° 455-2007-DE/SG publicada en El Peruano el 21 de junio del 2007, en la que se conforma el Comité de Supervisión de las Contrataciones y Adquisiciones del Núcleo básico Eficaz (NUBE) que acompañará el proceso dentro de las Instituciones de las Fuerzas Armadas, manteniendo el proceso en directa relación con la Alta Dirección del Ministerio de Defensa.

Este comité está conformado por:

- a) La Viceministra de Asuntos Administrativos y Económicos, quien lo preside.
- b) El jefe del estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- c) La Directora Técnica de Economía del Ministerio de defensa.
- d) La Directora Técnica de Administración del Ministerio de Defensa.

- e) El Director Técnico de Logística del Ministerio de Defensa.
- f) Un representante de la Contraloría General de la república.
- g) Un representante del consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.
- h) Un asesor legal especialista en contrataciones y
- i) Un asesor del Ministerio de Defensa.

Asimismo, se conformó el Sub-Comité de asesoramiento que brindará apoyo técnico al Comité de Supervisión, integrados por:

- a) Director General de Material de la marina de Guerra del Perú.
- b) El Comando General de Material de la Fuerza Aérea del Perú.
- c) El Comando General de Logística del ejército del Perú.
- d) Un asesor del Ministerio de Defensa quien actuará como secretario técnico. Lo presidirá el oficial de mayor antigüedad.

Finalmente se espera que el Comité Administrador del Fondo asigne los recursos de acuerdo a los pasos indicados en el artículo 20º del reglamento de la Ley N° 28455:

- 1) Al planteamiento de las amenazas y retos de la Seguridad Nacional planteados en Planes Estratégicos por los Institutos Armados en coordinación con el Comando Conjunto, aprobados por el Consejo de Seguridad Nacional, y formalizado mediante Resolución Suprema refrendada por el Presidente de la PCM y por el Ministro de Defensa.
- 2) A la formulación de los requerimientos priorizados por el Comando Conjunto, aprobados y gestionados por el Ministerio de Defensa para su viabilidad.

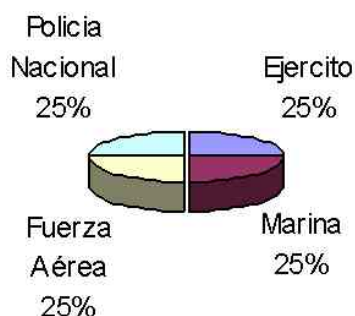
¿Existe transparencia en el Uso de los recursos del Fondo para las Fuerza Armadas y Policía Nacional?

Por Nilton Quiñones H.

Con la Ley 28455 (diciembre, 2004), se crea el Fondo para la Fuerza Armada y Policía Nacional. Tiene como objetivo adquirir,

repotenciar, reparar y mantener el equipamiento de la Fuerza Armada (FFAA) y la Policía Nacional (PN).

¿Distribución de los recursos del Fondo?



Fuente: Ley 28455.
Elaboración: Propia

Es preciso aclarar que este Fondo entró en vigencia a partir del 1 de enero del 2005, y está constituido por:

- a) S/ 25 millones provenientes de Tesoro Público (por única vez en el 2005)
- b) 20 % de las regalías que perciba el Gobierno nacional del Lote 88 de Camisea en el año 2005; y el 40% a partir del 2006.
- c) El 30% de las regalías que el gobierno nacional perciba por la explotación del Lote 56 a partir de su explotación (hasta la fecha no se explota).
- d) Los intereses que generen los ingresos mencionados.

e) Operaciones de Endeudamiento

En la actualidad, la única fuente del Fondo proviene de los recursos del pago de Regalías (37.24% del valor de producción) por la explotación del Lote 88 de Camisea que hace al Estado. Este lote es explotado por el consorcio liderado por PLUSPETROL, que inició operaciones de explotación de gas y líquidos de gas natural en junio del 2004¹.

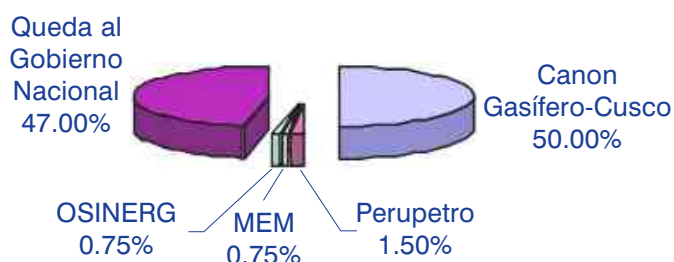
¹ Según estudio del Grupo Propuesta Ciudadana, Balance 2004-2006 de la Vigilancia de las Industrias Extractivas, el valor de producción en el 2006 fue US\$ 655 millones (25% más que el año 2005).

Para calcular cuanto se ha transferido al Fondo, por participación de las regalías cobradas del Lote 88, se debe descontar las transferencias que se efectúan al departamento de Cusco por Canon

Gasífero y los pagos al Ministerio de Energía y Minas (MINEM), OSINERG y Perupetro. Como se señala en el siguiente gráfico.

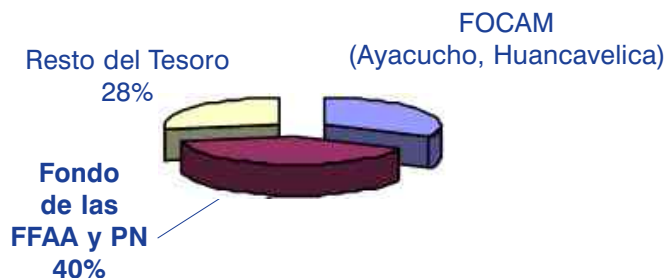
¿Cómo se reparte las regalías obtenidas por el Lote 88?

Base: 100%



¿Cómo se reparte las regalías que quedan al Gobierno Nacional?

Base: 47%



Fuente: MEF
Elaboración: Propia

Vale llamar la atención, que revisando los portales de transferencias de recursos del MEF, del Ministerio de Interior, Ministerio de Defensa y PCM no se ha encontrado publicado cifras sobre cuanto se ha transferido al Fondo. Según nuestros cálculos², entre el 2005-2006, se ha transferido al Fondo S/. 204 millones por la participación de la Regalías del Lote 88 y S/ 25 millones por la transferencia del Tesoro (por única vez en enero del 2005), dando un

2 Para calcular cuanto es el monto con que ha participado el FONDO de las regalías del lote 88; se ha procedido de la manera siguiente. Para el año 2005: se ha multiplicado S/ 603. millones (que es dos veces el canon gasífero transferido 2005) por 47% (que es lo que percibe el gobierno nacional) por 20% (que según Ley del Fondo es la participación del 2005). Para el 2006: se ha multiplicado S/ 787 millones (que es dos veces el canon gasífero transferido 2006) por 47% (que es lo que percibe el gobierno nacional) por 40% (que según Ley del Fondo es la participación del 2006).

total de S/ 229 millones (equivalentes a US \$ 70 millones de dólares). Este cálculo es conservador, ya que no se ha considerado los intereses generados en el Banco de la Nación.

Si consideramos que Camisea-Lote 88 tiene un tiempo de vida de 30 años, y considerando que los precios son constantes (en realidad se espera que los precios continúen incrementándose a medida que las reservas mundiales se agoten), los ingresos que estaría percibiendo el

Fondo serían aproximadamente US \$ 1,300 millones de dólares. Cifra nada despreciable, considerando que los cálculos son conservadores y no se ha considerado los recursos provenientes del lote 56 cuando se explote.

Por otra parte, a la intención legislativa de reorientar el 15% de la Regalías Mineras al Fondo de la FFAA y PN, se puede decir que de haberse aplicado dicha propuesta entre el 2005 y 2006, el monto captado para el Fondo hubiese sido S/92 millones:

¿Cuánto es el 15% de las Regalías Mineras?			
	En millones de soles		
	2005	2006	Total
Regalías mineras	231.99	386.40	618.40
Lo que le correspondería al Fondo de las FFAA (15%)	34.80	57.96	92.76

Fuente: MEF/ Elaboración: Propia

Pero, ¿para qué desvestir a un santo para vestir al otro?; si se quiere tener más recursos para el fondo es necesaria una reforma tributaria. Según estudios del Grupo Propuesta Ciudadana, el Estado deja de recaudar por impuestos, aproximadamente para los dos últimos años, S/ 1,900 millones de soles, que representa 25 veces lo que se quiere asignar al Fondo de las FFAA y PN por regalías mineras. Estos recursos servirían para poder enfrentar urgentes prioridades, como la lucha interna contra la pobreza, el desarrollo educativo, el desarrollo regional y nacional, además de cubrir las necesidades de Defensa³.

Por otra parte, un tema importante para la ciudadanía es el correcto uso de estos recursos. Al igual que se exige para la construcción de una carretera, un colegio, una posta; se debe exigir claridad en los beneficios del uso de este fondo.

Añadimos a esto la necesidad de transparentar el gasto. Por ejemplo, si buscamos información en la Ley de Presupuesto 2007 y anexos; en el Banco de

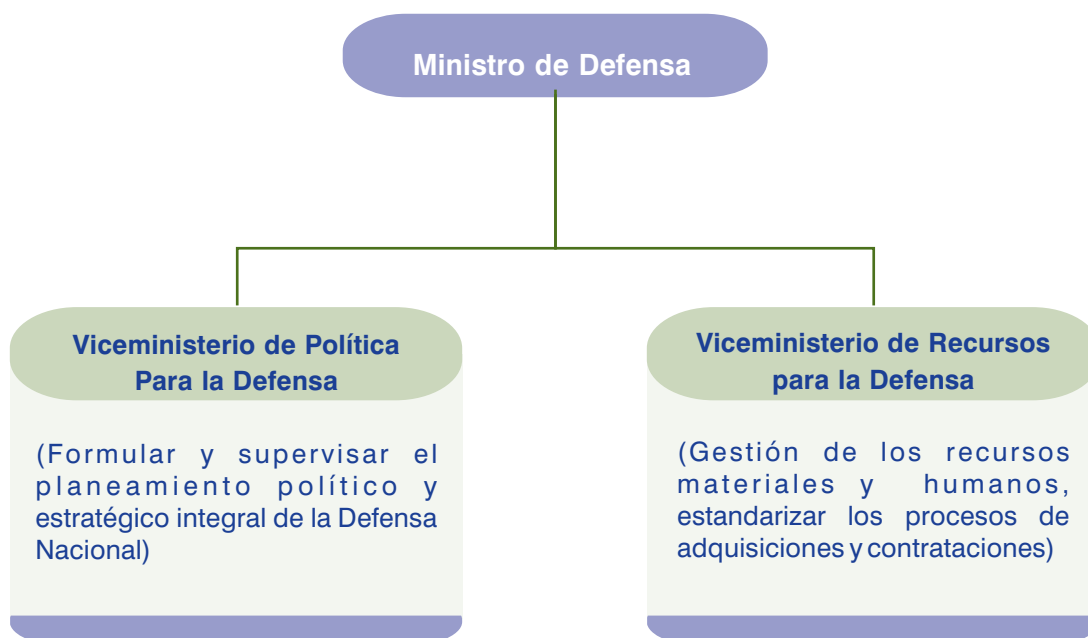
³ No esta en discusión que la Defensa Nacional es un bien común, que beneficia a todos los ciudadanos y la necesidad de la misma.

Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Portal de Transparencia Económica del MEF; en el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE); sobre el uso que se está dando a estos recursos, lamentablemente es muy difícil que el ciudadano de a pie encuentre información o simplemente se pueda acceder a ella. Adicionalmente, en los portales del Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa y la Presidencia del Consejo de Ministros, tampoco se encuentra mayor información sobre el uso de estos recursos.

Finalmente, ante las denuncias periodísticas e investigaciones de casos de corrupción, es necesario fortalecer los procedimientos de control y transparencia en la administración del presupuesto anual y del fondo de la FFAA. En ese sentido, los portales de las instituciones involucradas deberían informar sobre los programas de inversiones, detalle del presupuesto modificado, las metas físicas, así como su avance. Del mismo modo deben transparentar los procesos de selección de los bienes y servicios adquiridos con estos recursos.

Proyecto de Ley que modifica la Ley del Ministerio de Defensa:

Establece el Viceministerio de Recursos para la Defensa y el Viceministerio de Política para la Defensa



En el marco de la modernización y la reforma del Estado, el Ministro de Defensa, tomó la iniciativa de empezar el proceso de reestructuración del Ministerio de Defensa y su relación con los institutos armados. Una de las iniciativas que actualmente se encuentra en discusión en el Congreso de la República es la modificación de la Ley del Ministerio de Defensa, Ley N° 27860.

El propósito de esta iniciativa, es la incorporación de dos viceministerios en la alta dirección del Ministerio, que permitan mejorar los sistemas de información y administración; cautelar el gasto y simplificar los procedimientos administrativos con el fin de lograr mayores niveles de eficacia, eficiencia y transparencia.

Es así que se establece el Viceministerio de Políticas para la Defensa, instancia encargada de definir, formular y supervisar el planeamiento político y estratégico integral de la Defensa Nacional; ejecutar y supervisar la Política de Defensa en el ámbito de las relaciones internacionales; educación y doctrina; conducir y planificar el proceso presupuestario y de inversiones. Este órgano básico, debe estar encargado de plasmar a los órganos de ejecución, la política y estrategia de Defensa, proponiendo metas claras que apunten a la obtención de resultados concretos, y a la ejecución de los recursos económicos de manera responsable y planificada.

Asimismo, se ha establecido el viceministerio de Recursos para la Defensa, cuya función es la de conducir la gestión de los recursos materiales y humanos, formular, integrar y estandarizar los procedimientos administrativos de adquisiciones y contrataciones; de esta manera se tendrá toda la información referente a los recursos con los que cuenta la Defensa, pudiendo otorgar a la ciudadanía una información más clara y ordenada.

En ese sentido, ambos viceministerios se crean con el compromiso de garantizar una gestión pública con estándares de eficiencia y transparencia. Se espera que esta iniciativa cumpla con las orientaciones para las que fue creada “adopción e implementación de procedimientos de transparencia y control del gasto presupuestal del Sector, en las licitaciones y contrataciones, sujetas a la fiscalización del Poder Legislativo, al control especializado de la Contraloría General de la República, a la rendición de cuentas y al escrutinio público.

Además, la propuesta define las funciones de cada viceministerio dejando las duplicidades y superposiciones de competencias así como la desarticulación entre diversas unidades orgánicas que afectaban la eficiencia del Ministerio.

Ideas Finales

Se espera que la asignación de los recursos, dentro de los institutos armados corresponda a los objetivos y prioridades del Sector y la Nación, y no a intereses de cada instituto. Que los proyectos de adquisiciones y actividades financiadas con estos recursos adicionales puedan ejecutarse responsablemente este año, siguiendo los procesos adecuados de evaluación de proyectos de inversión, de adquisición y evaluación de los resultados obtenidos, cautelosamente fiscalizados no sólo por las instituciones responsables como la Contraloría General de la República, el Congreso de la República, y el Ministerio de Economía y Finanzas sino también, como se indica en la propuesta que modificaría la ley del Ministerio de Defensa, por el escrutinio público.

Por el lado de la sociedad civil, corresponde participar mediante la vigilancia del proceso y la exigencia de rendición de cuentas en cuanto a los gastos realizados y los resultados obtenidos. Si se mantiene informada la sociedad, de las decisiones y acciones del sector Defensa, los ciudadanos comprenderemos y percibiremos los resultados de una manera positiva, (re)creando confianza en la eficiencia y eficacia de nuestro sistema de defensa.

Esto exige la responsabilidad de todos. La conducción gubernamental civil debe establecer claramente los lineamientos de la política general del Estado. Asimismo, los

responsables de los diversos sectores están en la obligación de explicar la pertinencia de los planes y los recursos invertidos.

Así, es obvio que el sector Defensa tiene sus particularidades; sin embargo, nada causa mayores estragos a la confianza debida entre gobernantes y ciudadanía cuando las reglas no están claramente definidas. La transparencia no es una herramienta para dañar la debida reserva que debe mantenerse en los asuntos que conciernen a la Defensa, sino un medio para consolidar el buen gobierno del país.