

PERÍODO PARLAMENTARIO  
2009  
ORDEN DEL DÍA N° 19

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA  
REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 4 de febrero de 2010

Término del artículo 113: 15 de febrero de 2010

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de los exámenes que se realizarán en los ámbitos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, con el objeto de verificar el control ejercido por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria y otras cuestiones conexas (116-S.-2009.)

Buenos Aires, 18 de noviembre de 2009.

*Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.*

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de llevar a su conocimiento que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

**Proyecto de resolución**

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de los exámenes que se realizarán en los ámbitos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable con el objeto de verificar el control y fiscalización ejercido por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) a fin de asegurar la calidad e inocuidad en el proceso de faena de animales vacunos en frigoríficos; el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria con respecto al Programa 19 Fiscalización Agroalimentaria y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos con referencia al cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa según resoluciones 68/94 SENASA y 82/92 ex IASCAV.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

JOSÉ J. B. PAMPURO.  
*Juan Estrada.*

FUNDAMENTOS

*Expediente O.V.-37/06 - Resolución AGN 26/06*

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a realizar un examen en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable con el objeto de evaluar el control y fiscalización ejercido por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) a fin de garantizar la calidad e inocuidad en el proceso de faena de animales vacunos en frigoríficos. El período auditado fue el año 2004.

La tarea realizada arrojó los comentarios y observaciones que a continuación se detallan:

1. La normativa de protección en materia de sanidad y calidad animal surge a través del dictado de la ley 3.959, de policía sanitaria, que tenía como objetivo la aplicación de un control unificado para todo el territorio nacional. Posteriormente, se dictan el decreto 4.238/68 y la ley 22.375, que faculta al SENASA a ejercer el control del tráfico federal y las exportaciones. De este modo, se evidencia la ausencia de un control unificado para el consumo provincial y municipal, excepto en los casos de las acciones de complementariedad llevadas a cabo por el SENASA en algunas jurisdicciones.

2. Se observa la ausencia de un texto ordenado de normativa vigente que permita determinar el alcance del universo de control del SENASA sobre las plantas

frigoríficas que faenan carne bovina en el territorio nacional.

3. No existen un diseño estratégico de control ni una supervisión sistemática de visitas para el conjunto de los establecimientos habilitados por el SENASA.

4. Existen claras diferencias entre los controles implementados por el SENASA para los establecimientos exportadores a la Unión Europea y los Estados Unidos, y los dedicados al mercado interno o que exportan a otros países.

4.1. Se detectó escasez de personal del SENASA, permanente o contratado, en establecimientos habilitados por éste, y notable variabilidad en su número según se tratase, o no, de plantas exportadoras a los Estados Unidos y la Unión Europea. En las primeras –a igualdad de cabezas faenadas– la cantidad de personal del SENASA era significativamente mayor.

4.2. En vinculación con el punto anterior, se desprende la existencia de establecimientos del ámbito del SENASA en los que la responsabilidad del control profesional se halla exclusivamente a cargo de veterinarios de registro. En cuatro provincias, las plantas de faena habilitadas por el organismo sólo contaban con veterinarios de registro.

4.3. Se evidencia que no hay homogeneidad ni sistematicidad en la frecuencia de las visitas de supervisión a los establecimientos, registrándose fuertes variaciones en los establecimientos que destinan su producción a la exportación o al consumo interno.

5. Se observa que no se cumple en todos los casos con el requisito que figura en el punto 2.1.3 del decreto 4.238/68, que establece como exigencia para la habilitación nacional de un establecimiento la aprobación del permiso de vertido otorgado por las autoridades competentes nacionales, provinciales y/o municipales.

6. Se observa que la ausencia de un sistema informático unificado, completo y actualizado dificulta: el seguimiento, monitoreo y sincronización operativa del control realizado por el SENASA, la comunicación dinámica y permanente entre la sede central y las unidades de control regional y la confección de estadísticas confiables y consistentes del universo de control.

La AGN informó lo siguiente respecto de la respuesta del organismo auditado:

Por nota 46/05 AG4 de fecha 16 de diciembre de 2005, la AGN remitió en vista al organismo copia del proyecto de informe de Auditoría de Gestión Ambiental, referido al examen del control y fiscalización ejercido por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) a fin de garantizar la calidad e inocuidad de faena de animales vacunos en frigoríficos. El organismo auditado hizo llegar a la AGN su respuesta por nota 28/06 del 2 de febrero de 2006. Señala la AGN que a partir del análisis de la respuesta del organismo auditado no se modifican los comentarios y observaciones.

Atento ello la AGN formuló las siguientes recomendaciones:

1. Intensificar las acciones de complementariedad llevadas a cabo por el SENASA en otras jurisdicciones provinciales, a los efectos de lograr un control unificado de las plantas frigoríficas.

2. Elaborar un texto ordenado de la normativa vigente que permita determinar el alcance del universo de control del SENASA sobre las plantas frigoríficas que faenan carne bovina en el territorio nacional.

3. Confeccionar un diseño estratégico de control que incluya la supervisión sistemática de las visitas de inspección para el conjunto de los establecimientos habilitados por el SENASA.

4. Unificar los controles implementados por el SENASA para los establecimientos exportadores a la Unión Europea y los Estados Unidos, y los dedicados al mercado interno o que exportan a otros países.

4.1. Dotar de suficiente personal del SENASA a los establecimientos habilitados que destinan su producción al consumo interno o exportan a otros países.

4.2. Arbitrar los medios necesarios a fin de asegurar que la responsabilidad del control veterinario en las plantas de faena habilitadas por el organismo esté a cargo de profesionales pertenecientes al SENASA, y evitar que esa función sea desempeñada por veterinarios de registro.

4.3. Elaborar un cronograma de visitas sistemático con igual periodicidad para el conjunto de los establecimientos habilitados por el SENASA.

5. Cumplir con la exigencia que establece el punto 2.1.3 del decreto 4.238/68, previa a la habilitación de los establecimientos controlados por el SENASA.

6. Diseñar un sistema informático unificado, completo y actualizado, con el objeto de garantizar el seguimiento, monitoreo y sincronización operativa del control realizado por el SENASA.

La AGN concluyó lo siguiente:

Según el examen realizado sobre las acciones de control que ejecuta el SENASA en los frigoríficos que faenan carne bovina, surge que dicho organismo cumple en forma desigual con el control para asegurar la calidad e inocuidad de los alimentos en los establecimientos que exportan a la Unión Europea y los Estados Unidos, y aquellos que destinan su producción al consumo interno o exportan a otros países. En relación con estos últimos se advierte que el número de personal asignado resulta notoriamente inferior al destacado en los establecimientos de exportación a los mercados más exigentes, para volúmenes de faena similares. Estas diferencias se originan en las exigencias de la Comunidad Económica Europea tendientes a lograr un control más eficiente para asegurar el cumplimiento y optimizar las condiciones higiénico-sanitarias de los alimentos. En este sentido, sería deseable el logro de acciones de control equivalentes para el conjunto de los establecimientos del país que permita preservar la

salud de la población. Por otra parte, sería beneficiosa la extensión de acciones de complementariedad, como las ya iniciadas en las provincias de Santa Fe, Córdoba, Neuquén, Río Negro y La Pampa, a los frigoríficos que funcionan en el ámbito provincial y municipal de todo el territorio nacional.

*Expediente O.V.-275/07 – Resolución AGN 134/07*

La Auditoría General de la Nación procedió a realizar un examen en el ámbito del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), con el objeto de evaluar la gestión del Programa 19 de Fiscalización Agroalimentaria cuya unidad ejecutora es la Dirección Nacional de Fiscalización Agroalimentaria del SENASA.

La AGN señala que no se ha obtenido evidencia de que la planificación de acciones de fiscalización que le competen al auditado expliciten los criterios para la definición de los establecimientos objeto de fiscalización priorizando aquellos de mayor riesgo, ni tampoco los aspectos considerados para la definición del tamaño de las muestras que respeten el carácter de representativas ni evaluación de los resultados obtenidos con la fiscalización con el fin de definir los futuros procedimientos a desarrollar.

La AGN observó que los sistemas de información mantenidos por el auditado evidencian mayormente falta de integridad y coordinación entre los distintos participantes y baja confiabilidad en función de las plataformas informáticas en que se encuentran diseñados.

El ente auditado, mediante nota 86 del 5/3/2007, remitió las consideraciones que le merecía el proyecto de informe de la AGN puesto en su conocimiento. Analizadas las mismas, la AGN informa que el auditado, en algunos casos, anuncia la implementación de medidas que apuntarían a su resolución, las que no han sido evaluadas por dicha AGN por haberse dictado y/o implementado con posterioridad al período bajo análisis, siendo la más destacada el proyecto de descentralización y regionalización operativa. Asimismo, el auditado refiere en su descargo que: "...debido al proceso de regionalización operativa al que se halla abocado este servicio nacional, se encuentran en proceso de estudio y definición las relaciones y controles a realizar entre la sede central del organismo y las diferentes regiones". Por su significación se dispuso realizar visitas adicionales en orden a relevar los objetivos y características de dicha regionalización operativa. A continuación se resumen los aspectos más destacados de la misma:

–Se estableció que el nivel central, con responsabilidad nacional, cumplirá funciones de planificar, programar, normar, orientar, capacitar y auditar, en tanto que el grueso de las operaciones se efectuarán de manera descentralizada.

–Las estructuras regionales quedarán a cargo de las tareas operativas, que deberán realizarse conforme a las normas, procedimientos y protocolos que defina la conducción institucional.

–Las organizaciones regionales deberán contar con un claro mandato de política institucional para la representación regional del organismo y servir como centro técnico-administrativo de referencia.

–Estas unidades mantendrán relación jerárquica y funcional con la Dirección Nacional de Regiones (o como oportunamente se denomine), a crearse a tal fin en el nivel central. Es decir, sus actividades deberán responder a los lineamientos políticos y técnicos fijados por las autoridades nacionales, las que auditarán los procesos.

–Se conformó la Comisión de Regionalización en la órbita de la unidad Presidencia.

–Se definieron cada una de las jurisdicciones geográficas y los centros regionales que las comprenden.

–Se determinaron las responsabilidades del coordinador general regional y las funciones del coordinador regional temático y del jefe de laboratorio regional.

La AGN señala que la implementación de las acciones descritas por el auditado podrán ser consideradas en el marco de futuros proyectos de auditoría.

Atento ello la AGN formuló las siguientes recomendaciones:

1. Aspectos comunes a todas las direcciones:

a) Formular planes de fiscalización y actividades de control a nivel de cada una de las coordinaciones de las distintas direcciones a fin de asegurar el cumplimiento de las funciones de supervisión que tienen asignadas.

b) Desarrollar sistemas de información y registros soportados en bases de datos que compilen las acciones de fiscalización realizadas y que reúnan condiciones de seguridad e integridad, de modo de dotar a las direcciones de información centralizada y oportuna para el proceso de toma de decisiones.

c) Elaborar memorias anuales operativas que informen analíticamente las tareas cumplidas y los resultados obtenidos por parte de las direcciones y de las coordinaciones. En su instrumentación, al igual que en la de los planes de acción, se considera fundamental recurrir a indicadores que midan distintos aspectos de la gestión, de modo tal que de la comparación de los datos ex ante y ex post se pueda obtener información objetiva para dicha evaluación.

d) Definir metas que resulten representativas de las actividades desarrolladas por cada una de las coordinaciones y direcciones y desarrollar indicadores de eficacia y resultados que permitan efectuar evaluaciones a partir de los mismos y análisis del impacto emergente.

2. Dirección de Fiscalización Vegetal:

a) Adecuar la estructura orgánica, formalizando –entre otras– la transferencia de las coordinaciones de: aduanas secas y pasos fronterizos y puertos y aeropuertos, las que, de acuerdo a lo relevado, de hecho no son responsabilidad de esta dirección.

b) Fortalecer los sistemas de información soportados por bases de datos informatizadas, perfeccionando las existentes y desarrollando nuevas, y evaluar la conveniencia de desarrollar tableros de comando que permitan una adecuada gestión de gerenciamiento y supervisión.

c) Específicamente referido al SIFFAB, analizar el modelo previsto por la resolución SENASA 500/03 en orden a ponderar la factibilidad del mismo, evitando la metodología de coyuntura adoptada.

d) Revisar el circuito de toma de datos físicos para que la información que se remita a la Secretaría de Hacienda en materia de metas sea congruente con la existente en las áreas y/o con la que producen los sectores responsables de los datos estadísticos.

3. Dirección de Fiscalización de Productos de Origen Animal:

a) Desarrollar en cada una de las coordinaciones sistemas de información y registro que compilen el conjunto de acciones de fiscalización y supervisión efectuadas en cada establecimiento bajo su responsabilidad, de modo tal que a partir de dicha información se puedan generar evaluaciones respecto del comportamiento de los establecimientos, tanto de aquellos autorizados a la exportación como de los que sólo operan en el mercado interno. A tal efecto se hace necesario fortalecer el flujo de información hacia la coordinación, respecto de las labores de fiscalización y/o supervisión realizadas en todos y cada uno de los establecimientos.

3.1. Coordinación de Aves, Huevos y Animales de Caza:

a) Se sugiere la determinación explícita de frecuencias mínimas para la realización de las acciones de supervisión, adecuadas a las características propias de los distintos establecimientos, así como también fijar criterios razonables en cuanto a la cantidad de establecimientos que pueden ser atendidos por cada supervisor.

3.2. Coordinación de Lácteos y Apícolas:

a) De acuerdo a lo relevado por la AGN se considera necesario fortalecer el nivel intermedio de supervisión de esta coordinación.

b) En materia de establecimientos de tráfico federal en provincias con convenio se considera necesario que el SENASA implemente y desarrolle las acciones de supervisión previstas en los convenios.

3.3. Coordinación de Pesca:

a) Habida cuenta que la coordinación no cuenta con personal permanente en planta se considera necesario explicitar las frecuencias mínimas de supervisión con que se deben realizar las acciones de fiscalización y de supervisión.

b) Evaluar e implementar una metodología que permita controlar la producción de los barcos fresqueros, según lo previsto en la resolución SENASA 833/2000.

*Expediente O.V.-81/08 – Resolución AGN 58/08*

La Auditoría General de la Nación procedió a realizar un examen en el ámbito de la Secretaría de Agri-

cultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA), con el objeto de evaluar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa según resoluciones 68/94 SENASA y 82/92 del ex IASCAV.

La tarea realizada arrojó los comentarios y observaciones que a continuación se detallan:

1. A la fecha de la auditoría de la AGN, no se encontraba implementado el Programa Nacional de Producción Orgánica dependiente de la SAGPyA cuyo principal objetivo es el desarrollo integral de la producción orgánica en el territorio nacional. Cabe señalar que la formulación de dicho programa, al incluir objetivos generales y específicos, metas e indicadores de resultados, facilitaría el desarrollo de la producción orgánica nacional, tendiente a potenciar las ventajas competitivas que en esta materia tiene nuestro país.

2. Se advierte la ausencia de un documento que formalice un plan de gestión de control por parte de la coordinación.

2.1. Se observa la necesidad de que el organismo cuente con un procedimiento que contemple las pautas y periodicidad en la ejecución de la tarea de supervisión, monitoreo, seguimiento y corrección de las deficiencias detectadas.

2.2. No surgen con precisión los criterios con que se combinan y ponderan las distintas variables e indicadores para determinar el tamaño y las características de la muestra de operadores, a los efectos de realizar un control eficiente de éstos.

3. Se observa que la gravedad de los incumplimientos detectados a la normativa vigente no se corresponde con las sanciones efectivamente aplicadas por el organismo a las empresas certificadoras.

4. Se evidencia la inexistencia de un sistema informático ágil y de permanente actualización, que facilite el seguimiento de las unidades de producción primaria, elaboración y comercialización, resultado de los procesos de control y acciones correctivas de los incumplimientos detectados, así como también la obtención de estadísticas confiables.

La AGN informó lo siguiente sobre la respuesta del organismo auditado:

Por nota AG05 169/07, de fecha 24 de octubre de 2007, la AGN remitió en vista al organismo copia del Proyecto de Informe de Auditoría de Gestión Ambiental referido al examen del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa según resoluciones 68/94 SENASA y 82/92 del ex IASCAV. El organismo hizo llegar su respuesta por memorando PO N° 29/07 del 7 de enero de 2008. La AGN mantiene en general los comentarios, observaciones y recomendaciones de su informe.

Atento ello la AGN formuló las siguientes recomendaciones:

1. Arbitrar las acciones a fin de lograr la implementación del Programa Nacional de Producción Orgánica.

2. Formalizar un documento que contenga un plan de gestión de control integral del universo de las empresas certificadoras y los operadores.

2.1. Implementar el diseño de un procedimiento que incluya pautas y periodicidad en la ejecución de la tarea de supervisión, monitoreo, seguimiento de empresas certificadoras y operadores, y corrección de las deficiencias detectadas.

2.2. Diseñar un sistema de muestreo representativo del universo de producción, elaboración y comercialización de productos orgánicos.

3. Establecer una correspondencia entre los incumplimientos detectados a la normativa vigente y las sanciones efectivamente aplicadas.

4. Implementar un sistema informático que permita la actualización y el seguimiento de las unidades de producción, resultado de los procesos de control, acciones correctivas de los incumplimientos y la obtención de estadísticas confiables.

La AGN concluyó lo siguiente:

En el período 2006, en comparación con el año 2005, los productos orgánicos en la Argentina aumentaron su participación porcentual en las exportaciones con un predominio de las destinadas a la Unión Europea, con mayor importancia relativa de los rubros cereales y oleaginosas y productos industrializados.

La implementación del Programa Nacional de Producción Orgánica permitiría lograr el desarrollo integral de esta producción, aprovechando las ventajas competitivas (extensión territorial, diversidad climática, capacidad de los suelos y contraestación con el hemisferio Norte) que en esta materia dispone nuestro país.

El fortalecimiento del proceso de control, por parte del Estado nacional, a través del SENASA, posibilitaría el mejoramiento de los estándares de calidad y trazabilidad de los productos orgánicos, tanto para aquellos destinados a la exportación como para consumo interno.

Otro aspecto relevante para la gestión es el referido a la implementación de un sistema informático que facilite una actualización permanente de la gestión de las empresas certificadoras y de los establecimientos productores, elaboradores y comercializadores, de manera de facilitar los procesos de monitoreo y control.

*Nicolás A. Fernández. – Alejandro M. Nieva. – José J. B. Pampuro. – Gerardo R. Morales. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Juan J. Álvarez. – José M. A. Mayans. – Carlos D. Snopek.*

#### ANTECEDENTES

1

#### Dictamen de comisión

*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, ha considerado los expedientes Oficiales Varios 37/06, sobre auditoría de gestión ambiental referida al control y fiscalización ejercido por el Ser-

vicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) a fin de asegurar la calidad e inocuidad en el proceso de faena de animales vacunos en frigoríficos, en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable; 257/07, sobre auditoría de gestión referida al Programa 19 Fiscalización Agroalimentaria, en el ámbito del SENASA y 81/08, sobre un informe de auditoría de control de gestión ambiental referido al examen del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa según resoluciones 68/94 SENASA y 82/92 ex IASCAV, en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

#### Proyecto de resolución

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de los exámenes que se realizarán en los ámbitos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable con el objeto de verificar el control y fiscalización ejercido por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) a fin de asegurar la calidad e inocuidad en el proceso de faena de animales vacunos en frigoríficos; el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria con respecto al Programa 19 Fiscalización Agroalimentaria y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos con referencia al cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa según resoluciones 68/94 SENASA y 82/92 ex IASCAV.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.\*

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 30 de octubre de 2008.

*Nicolás A. Fernández. – Alejandro M. Nieva. – José J. B. Pampuro. – Gerardo R. Morales. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Juan J. Álvarez. – José M. A. Mayans. – María L. Leguizamón. – Carlos D. Snopek.*

2

Ver expediente 116-S.-2009.

\* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.