

## SESIONES ORDINARIAS

2011

## ORDEN DEL DÍA N° 1949

## COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 2 de marzo de 2011

Término del artículo 113: 15 de marzo de 2011

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en atención a las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, en el examen realizado en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, sobre la Dirección de Forestación, unidad dependiente de la Dirección Nacional de Producción Agropecuaria y Forestal, en su carácter de responsable de la aplicación de la ley 25.080, de inversiones para bosques cultivados, período analizado: ejercicio 2008 y cuestiones conexas.

1. (8.673-D.-2010.)
2. (166-O.V.-2010.)

- I. Dictamen de mayoría.
- II. Dictamen de minoría.

## I

**Dictamen de mayoría**

*Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Oficiales Varios O.V. 166/10, mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica resolución sobre auditoría de gestión del sector no financiero referido a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos –Dirección de Forestación– que tuvo por objeto la Dirección de Forestación, en su carácter de responsable de la aplicación de la ley 25.080, de inversiones para bosques cultivados, respecto de las tareas desarrolladas en el ejercicio 2008; 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, solicitando informe sobre las medidas adoptadas con el objeto de:

a) Corregir las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el examen realizado en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, sobre la Dirección de Forestación, unidad dependiente de la Dirección Nacional de Producción Agropecuaria y Forestal, en su carácter de responsable de la aplicación de la ley 25.080, de inversiones para bosques cultivados. Período analizado: ejercicio 2008; b) Determinar y efectivizar las correspondientes responsabilidades.

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

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 11 de noviembre 2010.

*Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.*

## II

**Dictamen de minoría**

*Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Oficiales Varios O.V. 166/10, mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica resolución sobre auditoría de gestión del sector no financiero referido a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos –Dirección de Forestación– que tuvo por objeto la Dirección de Forestación, en su carácter de responsable de la aplicación de la ley 25.080, de inversiones para bosques cultivados, respecto de las tareas desarrolladas en el ejercicio 2008; 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, solicitando informe sobre las medidas adoptadas con el objeto de corregir las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el examen realizado en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, sobre la Dirección de Forestación, unidad dependiente de la Dirección Nacional de Producción Agropecuaria y Forestal, en su carácter de responsable de la aplicación de la ley 25.080, de inversiones para bosques cultivados. Período analizado: ejercicio 2008.

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

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 11 de noviembre 2010.

*Nicolás A. Fernández. – Gerónimo Vargas Aignasse. – José M. Díaz Bancalari.*

### FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un examen en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; con el objeto de realizar una auditoría de gestión sobre la Dirección de Forestación, unidad dependiente de la Dirección Nacional de Producción Agropecuaria y Forestal, en su carácter de responsable de la aplicación de la ley 25.080, de inversiones para bosques cultivados, respecto de las tareas desarrolladas en el ejercicio 2008.

La AGN realiza los siguientes comentarios y recomendaciones:

#### 1. Estructura organizativa

a) La Dirección de Producción Forestal (DPF) no tiene aprobada su estructura inferior.

b) El 63,46% de las personas que conforman la DPF tienen firmado un contrato con la Fundación Argeninta, cumplen funciones en la toma de decisiones a corto, mediano y largo plazo sin tener una relación laboral con el Estado nacional. El director de Producción Forestal no contaba, a la fecha de las tareas de campo, con la designación percibiendo su remuneración de un contrato con la Fundación Argeninta.

c) La AGN no pudo determinar la cantidad de agentes que cumplen funciones en la DPF.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) informa en su descargo que: “Las diferencias surgen por el personal de planta permanente que se encuentra en comisión en otros organismos o personal contratado que se desempeña transitoriamente en otras áreas del Ministerio”.

La AGN aclara que no se adjuntó al descargo documentación que acredite la situación de revista de este personal.

d) En la DPF prestan servicio dos agentes que son personal del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.

#### 2. Presupuesto:

a) No es posible diferenciar el presupuesto de la DPF ya que el Programa 36 - Formulación de Políticas del Sector Primario de donde provienen sus recursos no tiene una apertura programática que lo permita. Esta situación impide que se puedan realizar análisis de costos respecto de la eficiencia y eficacia con que se administran los recursos.

b) Respecto de las metas físicas establecidas para el año 2008 en la ley de presupuesto (200 productores asistidos y 80.000 hectáreas forestadas), la AGN no pudo determinar en base a qué criterio se establecieron dichas cantidades.

3. *La DPF no cuenta con manuales de procedimientos debidamente aprobados.*

#### 4. Control

a) La DPF no cuenta con un sistema de información gerencial para la toma de decisiones desarrollado para toda la organización. La AGN observa, asimismo, que no se ha desarrollado un sistema de costos que permita relacionar la parte financiera con la parte física, lo que se evidencia al analizar comparativamente el presupuesto 2008 respecto del 2009.

b) La DPF no realizó informes de control de gestión durante el ejercicio 2008, para determinar el cumplimiento de los objetivos planteados y las debilidades y fortalezas de las acciones desarrolladas.

5. *Comisión asesora:* a efectos de asegurar la difusión, eficiente implementación y seguimiento del régimen previsto en la ley 25.080, su artículo 22 dispuso que la autoridad de aplicación cree una comisión asesora con carácter ad honorem. La comisión asesora fue creada el 17 de enero de 2000 por resolución 22 de la SAGPyA y durante los años 2000, 2001 y 2002 no se efectuaron reuniones. En la reunión realizada el 7 de marzo de 2003 en la SAGPyA, se presentó un proyecto de resolución de Reglamento Interno de la Comisión Asesora, en cuyo artículo 11 se prevé la realización de reuniones mensuales; esta frecuencia se habría cumplido solamente ese año. Durante 2008 sólo se reunió una vez.

6. *Adhesión de las provincias:* a fin de regularizar los nuevos emprendimientos que se realicen a partir del año 2009 se deben dictar las leyes provinciales de adhesión a la ley 26.432 y así gozar de los beneficios del régimen de promoción de las inversiones para bosques cultivados que se ha prorrogado por otro período de 10 años.

La SAGyP informa en su descargo, de fecha 1° de diciembre de 2009, que “...el entonces secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos invitó

mediante notas cursadas en fecha 6 de marzo próximo pasado a las autoridades competentes de cada estado provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a que se propicie ante el Poder Legislativo respectivo la ratificación legislativa de la adhesión a la ley 25.080 oportunamente sancionada. A la fecha de emisión del presente informe sólo la provincia de La Pampa notificó a la autoridad de aplicación su adhesión a la ley 26.432 mediante ley provincial”.

#### 7. *Apoyo económico no reintegrable*

a) Mediante la resolución 209 del 27 de marzo de 2009 de la SAGPyA se dio “... por restablecido a partir del 3 de diciembre de 2007, el 6% del presupuesto asignado al Régimen de Promoción Forestal y cumplimiento de la ley 25.080, de inversiones para bosques cultivados por las respectivas leyes de presupuesto de la administración pública nacional, a fin de atender las erogaciones necesarias para la implementación, gestión y fiscalización del Régimen de Promoción Forestal instituido por la ley 25.080, de inversiones para bosques cultivados”. De acuerdo a lo consignado en el último considerando de dicha resolución, la secretaría resultaría competente para su dictado en orden a lo prescrito en el artículo 23 de la ley 25.080, que la instituye como autoridad de aplicación de esa ley. La AGN señala que establecer un destino diferente a los fondos previstos para atender los apoyos económicos no reintegrables (artículo 17, cit.) a través del dictado de una resolución, no se compadece con el orden jerárquico de las normas a que se refiere el artículo 31 de la Constitución Nacional. A su vez, al restablecer retroactivamente al 3 de diciembre de 2007 el porcentaje aludido, la norma importaría una modificación a los presupuestos ya ejecutados (2007 y 2008). Por otra parte, los fondos necesarios para atender las erogaciones generadas por la implementación, gestión y fiscalización del Régimen de Promoción Forestal deben surgir de los créditos presupuestarios incluidos en el Programa 36 - Formulación de Políticas del Sector Primario que, entre otros aspectos, prevé la elaboración y seguimiento de políticas y estrategias de aplicación macro y microeconómicas en el orden agropecuario y forestal, incluyendo para el año 2008 la ejecución de la política forestal contribuyendo al manejo racional de los recursos. La AGN observa, además, que en el presupuesto 2009 se estableció un crédito de \$ 80.000.000 para atender el “Apoyo económico no reintegrable” a los productores, de acuerdo a lo previsto en el artículo 17 de la ley. Sin embargo, a través de la resolución 75/09 de la Secretaría de Hacienda se reasignan \$ 24.000.000, destinándolos a la organización del XIII Congreso Forestal Mundial 2009. De esta forma se modifica el destino fijado a los fondos mediante una ley nacional por una norma de menor jerarquía, no respetándose lo establecido en el artículo 31 de la Constitución Nacional.

La SAGPyP informa en su descargo que “... por decisión administrativa 463/2009 se asignaron \$ 30.000.000 para el pago del ‘Apoyo económico no reintegrable ley

25.080’ por lo cual no se han visto afectado los pagos a los productores forestales.”

b) Existen productores forestales que realizaron la inversión correspondiente a plantación, poda o raleo, cumplieron con los requisitos establecidos en la normativa, sin embargo no cobraron el reintegro que les corresponde. Del relevamiento efectuado por la auditoría al 20 de marzo de 2009 surgen 68 expedientes que se encontraban procesados y que generaban obligaciones de pago por \$ 46.691.814,68.

La SAGPyP informa en su descargo que “... se han firmado resoluciones de pago de Aporte No Reintegrable, ley 25.080, por un monto total de \$ 57.441.969, encontrándose ya pagados el 95% y el resto en proceso de pago en la Dirección de Administración y Tesorería, asimismo se encuentran ya procesados planes por un monto aproximado de \$ 30.000.000 que serán abonados una vez que se haga efectiva la cuota de la partida presupuestaria”. La AGN señala que no se adjunta documentación que respalde lo expresado por el secretario.

c) De los fondos asignados para “Apoyo económico no reintegrable” durante el período 2000/2008 y los montos aprobados para el pago a productores surge un saldo de \$ 67.730.902,08 que no es coincidente con lo informado por la SAGPyA: \$ 17.110.617,75. Durante las tareas de auditoría no se aportó documentación que respalde la diferencia de \$ 50.620.284,33.

#### 8. *Tramitación de expedientes*

a) Actualmente en la DPF la tramitación de los beneficios de la ley 25.080 se realiza a través de expedientes en cuyo seguimiento se utilizan diversos sistemas. Esta situación implica multiplicidad de carga de información, discrepancias y necesidad de conciliaciones periódicas y la imposibilidad de consultas remotas confiables.

La SAGPyP informa que: “En el año 2008 se comenzó el desarrollo de una base informática de datos forestales que reemplazará a la existente ‘BUDAF’...”. “Ésta será la única base que se utilizará para la carga, manejo, control y seguimiento de los expedientes presentados al amparo de la ley 25.080 [...] La nueva base ya está instalada en todas las áreas de la Dirección de Producción Forestal, en período de prueba y efectuando eventuales correcciones que fuesen necesarias”.

b) Por la antigüedad de varios expedientes, la AGN observa demoras en la tramitación que no se encuentran debidamente justificadas.

La SAGPyP informa que: “Con respecto a la demora en el envío de expedientes iniciados en algunas provincias se encuentra en análisis la posibilidad de extender el sistema Forest.Ar a las provincias, de modo tal de tener la información del plan presentado cuando éste se inicia en la provincia”.

c) La AGN no obtuvo constancia de los pagos efectuados en concepto de apoyo económico no reintegrable. Esta situación abarca la totalidad de los pagos del

2008 y del 2009, encontrándose en igual situación los pagos efectuados en ejercicios anteriores. Como parte de los pagos de 2008, fueron transferidos a la provincia de Misiones mediante resoluciones de la Secretaría \$ 1.553.118,12. Estas transferencias se efectuaron en el marco del convenio de pago (1/06) celebrado entre la provincia de Misiones y la SAGPyA, el 7 de noviembre de 2005, por este convenio la Secretaría delegó en la provincia el control y pago a los productores que efectuaron labores comprendidas en la ley por los períodos 2000, 2001 y 2002; si bien el envío de fondos y expedientes data de principios de 2008, a la fecha de terminación de las tareas de campo no se han recibido las rendiciones de los fondos correspondientes.

La SAGPyA informa en su descargo del 01/12/09 que "...todos los expedientes pagados, que se envían al Área Archivo tienen el recibo agregado y los que se encuentran en la DPF están a la espera de la rendición por parte de la Dirección de Administración." "A la fecha la provincia de Misiones ha presentado la Rendición de Fondos, encontrándose en la etapa de auditoría de la misma por parte de la Dirección de Producción Forestal".

d) El 62 % de los expedientes tramitados desde la aprobación de la ley 25.080 corresponden a planes con superficies menores a 5 has, situación que implica un volumen de trabajo administrativo importante, no observándose trabajo técnico que analice la rentabilidad de proyectos de esas dimensiones, ni costo administrativo para la Dirección de los trámites que se generan.

#### 9. Beneficios fiscales

a) No existe un sistema informático integrado que permita detectar la falta de presentación de las declaraciones juradas (DDJJ) de beneficios fiscales usufrutuados en el último ejercicio y sus respectivas garantías.

La SAGyP informa que: "A la fecha se ha desarrollado el módulo para el seguimiento de garantías presentadas por utilización de beneficios fiscales encontrándose en etapa de prueba".

b) No se realizan controles respecto de la obligación de los productores que solicitan beneficios fiscales de presentar una "DDJJ anual de estado de situación de la plantación". En el nuevo sistema informático denominado Forest.Ar se regularizaría lo descrito ya que se cargarían en cada expediente los datos de presentación, dejándolo expuesto en caso de incumplimiento.

La SAGyP informa en su descargo que: "El Sistema Forest.Ar que se encuentra en etapa de prueba registrará las DDJJ presentadas".

10. No se realiza un plan de inspecciones para el seguimiento de las plantaciones una vez que los planes son aprobados y pagados.

11. No existe un reglamento de infracciones y sanciones que regule el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley 25.080.

La SAGyP informa que "...el área legal de la Dirección de Producción Forestal estudia tipificar los incumplimientos con el objeto de elevar a consideración de las autoridades un régimen de infracciones y sanciones".

12. *Fundación Argentina*: la SAGPyA no solicita ni controla las rendiciones de cuentas correspondientes a las transferencias que realiza a la Fundación Argentina.

De acuerdo a las observaciones realizadas la AGN recomienda:

1. Aprobar una estructura funcional de la dirección estableciendo misiones y funciones específicas de cada una de las áreas y regularizar la situación del personal del SENASA que se encuentra prestando tareas en la dirección.

2. Propiciar una adecuada apertura presupuestaria para identificar lo gastado por la dirección; realizar informes técnicos que respalden la producción que la dirección se compromete a ejecutar en el ejercicio y desarrollar indicadores de eficacia, eficiencia, economía e impacto a partir de la información presupuestaria y de toda información que genere la DPF.

3. Aprobar manuales de procedimientos definiendo un circuito administrativo efectivo y eficiente.

4. Desarrollar una planificación anual para el área y un sistema de información para la toma de decisiones; confeccionar informes técnicos que relacionen la parte física con la financiera del presupuesto; realizar informes de gestión sobre la ejecución de la planificación oportunamente aprobada.

5. Cumplir el reglamento interno para el funcionamiento de la comisión asesora.

6. Obtener la adhesión expresa de las provincias a la prórroga prevista en la ley 26.432.

7. Cumplir con lo establecido en el artículo 17 de la ley 25.080 en cuanto a la finalidad de los fondos allí definidos; regularizar la situación de los productores; conciliar la información de la ONP, de la DPF y de la SAGPyA, determinando el saldo de los fondos destinados a atender el apoyo económico no reintegrable para los productores forestales y establecer un registro con los movimientos de ingresos y egresos de los montos asignados por la ley de presupuesto.

8. Unificar en un sistema de información integrado la registración de los expedientes; establecer la posibilidad de la consulta remota y permanente de los trámites que se realizan en la DPF; evitar la duplicidad de carga de los expedientes, las discrepancias y conciliaciones que originan distintas fuentes de información; analizar y aprobar la rendición de cuentas de las provincias que recibieron fondos mediante transferencias como consecuencia de convenio de pago y los expedientes respaldatorios de las gestiones realizadas; agregar a los expedientes liquidados y pagados la constancia de cobro por parte del beneficiario y analizar la rentabilidad

de proyectos menores a 5 has y el costo administrativo que esto genera.

9. Establecer un mecanismo que permita controlar en cada trámite la presentación de todas las obligaciones que establece la ley y detectar su incumplimiento e incorporar normas de seguridad para acceso y modificación de la información del sistema.

10. Realizar una planificación anual de las inspecciones a realizar sobre los planes ya aprobados y pagados.

11. Reglamentar la aplicación del artículo 28 de la ley 25.080 contemplando una tipificación de las circunstancias que serían pasibles de sanción.

12. Solicitar y analizar debidamente las rendiciones de cuentas de las transferencias efectuadas a la Fundación Argeninta.

Considerando las observaciones y recomendaciones realizadas, la AGN concluye que: la DPF no tiene aprobada su estructura inferior; existen funciones ocupadas por personal que no tiene relación laboral con el Estado nacional; no se ha podido determinar la cantidad de agentes que cumplen funciones; no fue posible diferenciar el presupuesto correspondiente; no se pudo determinar en base a qué criterio se establecieron las metas físicas para el año 2008; no se cuenta con un sistema de información gerencial para la toma de decisiones desarrollado para toda la organización; no se realizaron informes de control de gestión durante el ejercicio 2008; la comisión asesora sólo se reunió una vez durante 2008; no se dictaron las correspondientes leyes de adhesión provinciales a la ley 26.432; se aplican parte de los fondos establecidos para productores

como apoyo económico no reintegrable según el artículo 17 de la ley 25.080 a fines distintos a los establecidos en ella; existen productores forestales que cumplieron con los requisitos establecidos en la normativa, sin embargo no cobraron el reintegro que les corresponde; de los fondos asignados para “Apoyo económico no reintegrable” durante el período 2000/2008 y los montos aprobados para el pago a productores surge un saldo de \$67.730.902,08 que no es coincidente con lo informado por la SAGPyA; no se obtuvieron las constancias de los pagos efectuados en concepto de apoyo económico no reintegrable; el 62% de los expedientes tramitados desde la aprobación de la ley 25.080 corresponden a planes con superficies menores a 5 has; no se realizan controles respecto de la obligación de los productores que solicitan beneficios fiscales de presentar una “DDJJ anual de estado de situación de la plantación”; se observó falta de planificación de inspecciones periódicas sobre las plantaciones ya aprobadas; no existe un Reglamento de Infracciones y Sanciones que regule el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley 25080 y la SAGPyA no solicita ni controla las rendiciones de cuentas correspondientes a las transferencias que realiza a la Fundación Argeninta.

*Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.*

#### ANTECEDENTES

Ver expedientes 8.673-D.-2010 y 166-O.V.-2010.