

SESIONES EXTRAORDINARIAS
2016
ORDEN DEL DÍA N° 1200

Impreso el día 13 de diciembre de 2016
Término del artículo 113: 22 de diciembre de 2016

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe realizado en el ámbito del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, en el marco del préstamo 1.950/OC-AR, referido al Programa de Gestión de la Sanidad y Calidad Agroalimentaria. Período auditado: 1º/4/08 al 31/12/12. (221-S.-2016.)

Buenos Aires, 2 de noviembre de 2016.

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

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle 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 para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe realizado en ámbito del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), en el marco del préstamo 1.950/OC-AR, referido al Programa de Gestión de la Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Prosenasa). Período auditado: 1º/4/08 al 31/12/12.

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

Saludo a usted muy atentamente.

FEDERICO PINEDO.
Juan P. Tunessi.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN), efectuó un informe aprobado por la resolución AGN 49/15, en el ámbito del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), en el marco del préstamo 1.950/OC-AR, referido al Programa de Gestión de la Sanidad y Calidad Agroalimentaria (en adelante Prosenasa).

La AGN informa que la auditoría abarcó: *a)* la gestión de los componentes de fortalecimiento institucional, de sanidad vegetal y de sanidad animal entre el 1º/4/2008 al 31/12/2012; *b)* el análisis de los procedimientos administrativos y de control interno relacionados con la gestión de los fondos financiados por el programa. El período auditado comprendió el lapso entre abril de 2008 y el 31 de diciembre de 2012.

Asimismo informa que las tareas de campo han sido desarrolladas entre el 10/10/12 y el 31/8/13. El resultado de las tareas de campo fue comunicado al organismo auditado, quien ha formulado consideraciones recibida por la AGN el 2/3/15.

El órgano de control expone los siguientes comentarios, observaciones y recomendaciones:

1. Componente modernización de la gestión institucional

La AGN indica que:

– Los incrementos de superficie en las obras correspondientes a las nuevas sedes de centros regionales fueron muy significativos y revelan defectos de relevamiento de necesidades o de planeamiento de proyecto.

– La gestión de fiscalización y control y en consecuencia la gestión de sanciones es débil: La función de fiscalización de SENASA carece de un planeamiento centralizado con objetivos de fiscalización, indicadores y metas.

– El denominado digesto normativo presenta falencias de sistematización en referencia a los contenidos. Por otro lado, si bien se encuentra en formato magnético no está estructurado en la forma de un sistema de gestión documental, por lo que su consulta y actualización es dificultosa.

– Los tiempos transcurridos entre la solicitud de gasto y la adjudicación de obra generaron modificaciones en los costos de obra y la necesidad de adecuar sus presupuestos en una cuantía muy significativa: los incrementos en los valores de adjudicación, en parte atribuibles a los incrementos de superficie son muy significativos: se verifican incrementos en un rango de entre el 90 % y casi el 200 %.

– En las adquisiciones de vehículos, el procedimiento seguido no es el adecuado y es revelador de baja comunicación entre las áreas sustantivas y la Unidad de Gestión del Programa (UGP).

2. Ejecución del programa

Indica la AGN, en este punto que:

– El Comité Técnico Asesor del Programa (CTAP) no cumplió con su rol de “coordinación institucional” e “integralidad entre los componentes”.

– No pudo constatarse que se haya designado al coordinador general regional, desde la estructuración del proceso de regionalización: El proceso de descentralización o “regionalización” emprendido por SENASA desde 1996, preveía que los responsables de centros regionales reportaran a un coordinador general; de forma similar, los coordinadores temáticos reportan a los directores nacionales sustantivos (sanidad vegetal, animal, inocuidad). Esta ausencia debilita la articulación pretendida por la norma y al funcionamiento del CTAP.

– El área ambiental de la UGP no se estructuró de acuerdo con lo ordenado por la resolución 25/08 del 11/1/08: dado que la ejecución del programa involucra el manejo de elementos con impacto ambiental, la carencia de un especialista en condiciones de actuar como interlocutor con las áreas sustantivas del SENASA es una debilidad.

– El manual de procedimientos de la UGP no se encuentra actualizado.

– La ejecución de acciones descansa en algunos casos sobre convenios con instituciones cuyo financiamiento tiene restricciones financieras y por ende afectan la eficacia.

3. Gestión de la información

La AGN señala que el Sistema de Comunicaciones Documentales (COMDOC) en uso en el SENASA no es aprovechado en forma completa, no es confiable y produce deseconomías en procedimientos internos.

4. Sistemas de información

La AGN observa en este punto que:

– El Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RENSPA), como registro universal sanitario de productores, presenta grados dispares en la integridad de la información: el denominado RENSPA Animal presenta información más actualizada y completa de productores ganaderos; en cambio la información disponible del RENSPA Vegetal es parcial y contiene información completa, mayoritariamente, de quienes exportan a mercados del exterior y cuyas normas requieren certificados fitosanitarios.

– El sistema de infracciones no está inscripto en el marco de un sistema de fiscalización coordinado, ni aprovecha ventajas tecnológicas disponibles (consulta remota de documentos digitales en lugar de movimiento de actuaciones en papel) para su gestión, lo que representa una debilidad.

5. Control interno

Señala la AGN que:

– Existen debilidades de control interno producto de la falta de separación de funciones.

– El listado de adquisiciones provisto por la UGP no surgió de un sistema estructurado que asegure la integridad de las operaciones y la confiabilidad de la información contenida.

– De la revisión de los procedimientos con que tramitan las adquisiciones se verificaron diferentes falencias administrativas y de procedimiento.

– El manejo de los expedientes de pago, separados de los expedientes de compras, genera dificultades de control interno y un engorroso manejo administrativo y demoras significativas.

– El Sistema de Gestión de Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos (UEPEX) no es aprovechado en forma completa para la gestión del préstamo.

– El proceso de adquisiciones es lento, pese a tratarse de bienes que en algunos casos son comprados en forma recurrente (por ejemplo: vacunas); esto a su vez genera demoras en la ejecución de acciones que están condicionadas por la época del año.

– El circuito de pago no siempre se inicia con la documentación necesaria para procesarlo.

6. Gestión del préstamo: metas financieras y físicas

La AGN en este punto indica que:

– Al 31/12/2012 el Prosenasa registró una significativa subejecución de los fondos del préstamo y debió soportar costos adicionales a los planificados: en los cinco años previstos para la ejecución completa de este tramo, el SENASA sólo ha logrado desembolsar y comprometer el 49,7 % del financiamiento previsto. Como consecuencia de estas demoras en la ejecución del préstamo se verificaron costos adicionales en concepto de comisión de crédito y la consecuente necesidad de solicitar una prórroga de dos años adicionales para concluir la ejecución de este primer tramo.

– Los planes operativos anuales (POA) y planes de adquisiciones formulados no cumplieron con su propósito de guiar la gestión: en especial, los planes de adquisiciones no sirvieron como planificadores de las compras en el tiempo, especialmente en aquellos insumos cuya disponibilidad es crítica en cierto momento, sea por cuestiones de ciclo biológico de los insectos o tiempo transcurrido desde las pariciones en el caso del ganado vacuno.

– La cantidad de indicadores cuantitativos de resultados previstos en el marco lógico son abundantes y las unidades de medida no siempre son adecuadas para demostrar el avance físico: el numeroso conjunto de indicadores previstos produce que el seguimiento del proyecto resulte complejo y en este sentido, no resultan una adecuada guía para la gestión. En otro orden, algunas unidades de medida basadas en magnitudes no continuas y acumulables no funcionan adecuadamente para propósitos de seguimiento.

7. Componente de protección vegetal

7.1. General

La AGN informa que:

– El módulo de plagas dentro del Sistema de Gestión de Protección Vegetal (SIGPV) abarca información parcial sólo sobre algunas plagas (*Lobesia botrana* y Huanglongbing-HLB); no así para otras plagas relevantes alcanzadas por el programa: la AGN advierte que la información sobre la geo referenciación de la red de trapeo y de las detecciones en ella se encuentra disponible sólo para *Lobesia botrana* y HLB, debido a que son programas de reciente ejecución y que manejan la información con atributos de localización ya normalizados. Los programas más antiguos que emplean información sin la normalización de cuadrículas, notoriamente Programa Nacional de Supresión de Carpocapsa (PNSC) y Programa de Centro y Erradicación de la Mosca de los Frutos (PROCEM), no tienen esta información reflejada en el sistema. En el caso del PROCEM, el coordinador regional mantiene planillas electrónicas, luego enviadas al nivel central, y en un sistema a nivel local. La carga en el módulo de plagas se ve dificultada o a veces imposibilitada por cuestiones tecnológicas.

– En la adquisición de estaciones meteorológicas, las especificaciones no fueron claras y el pedido no estuvo bien dimensionado: inicialmente, se requirieron 63 estaciones (entre fijas y móviles) que luego se redujeron drásticamente a 23 estaciones. Se verificaron en el expediente varias consultas de los proveedores que obligaron a dilatar el trámite y luego de 18 meses, se adjudicaron solamente las 5 estaciones fijas, alegando restricciones presupuestarias.

7.2. Programa Mosca de los Frutos (PROCEM)

La AGN informa que:

– El uso de galpones de productores privados para mantener cantidades significativas de producto es un riesgo. Por añadidura, las fechas de vencimiento que en

algunos casos se encuentran cercanas, perfila también el riesgo de pérdida de efectividad. Los problemas financieros y la coyuntura climática poco propicia para la aplicación de productos en la última campaña, tuvieron como consecuencia que casi 300.000 litros de Spinosad (por valor aproximado de u\$s 3.000.000) no fueran aplicados. Por ello, están almacenados en distintos sitios gracias a la colaboración de productores, pero con los riesgos de robos, pérdidas o ambientales por rotura accidental y dispersión, pese a su baja toxicidad. Además el vencimiento de las partidas más antiguas opera en junio de 2014.

– La aplicación aérea del producto sufrió inconvenientes por falta de recursos de la institución de contraparte.

8. Componente Sanidad Animal

La AGN indica que:

– El proceso de adquisición de vacunas para el cordón fronterizo es lento y no permite asegurar que se cuente con ellas en el momento requerido.

– La información sobre los muestreos de vacunas conducidos en los laboratorios proveedores no está cargada e integrada al SIGSA (Sistema de Gestión de Sanidad Animal).

– El procedimiento de vacunación no prevé mecanismo alguno que permita distinguir entre el ganado vacunado respecto del no vacunado.

En atención a las observaciones realizadas, el órgano de control formuló recomendaciones al organismo auditado.

La AGN concluye en que, las tareas se desarrollaron sobre las cuatro áreas críticas definidas para el préstamo, según su significatividad financiera:

– Gestión global del pasivo contraído.

– Sanidad vegetal (u\$s 64,4 millones).

– Modernización de la gestión institucional (u\$s 28,4 millones).

– Sanidad animal (u\$s 17,9 millones).

En este sentido, la AGN destaca que el préstamo examinado, en sus componentes de sanidad animal y vegetal, aporta recursos adicionales a programas presupuestarios que el SENASA ejecuta históricamente, sin embargo su ejecución financiera muestra una significativa subejecución ya que al año 2012, restando sólo 4 (cuatro) meses para la finalización del plazo de ejecución previsto la unidad ejecutora había utilizado sólo el 49,69 % de los fondos. Esta situación provocó costos adicionales en el servicio de la deuda pública originada en comisiones de crédito excedentes por u\$s 865,7 mil.

Gestión: Eficacia

Las acciones relacionadas con las dos principales plagas a las que el programa destinó fondos del préstamo tuvieron un desempeño sumamente dispar. El préstamo financió inversiones en control biológico de

la mosca de los frutos en la zona de Patagonia norte y sur de Mendoza mediante el empleo de insectos estériles. Mantuvieron bajos niveles de daño en frutas de pepita producidos por la carpocapsa y permitió difundir entre los productores una metodología diferente de control de la plaga mediante el uso de emisores de feromonas (también conocida como “técnica de confusión sexual”) aconsejada por su bajo impacto ambiental y mínimos niveles de residuos en frutos comparativamente con otras formas de control más agresivas al medio ambiente. En este sentido, la recepción de la tecnología se percibió como adecuada y competitiva en términos de costo.

La situación del control de la mosca en la zona del litoral mesopotámico, en cambio, resultó completamente diferente. Al momento de realizarse la auditoría, las acciones de control se encontraban reducidas, el producto adquirido por el programa para ese fin se encontraba inmovilizado y almacenado, lo mismo que el equipamiento de aplicación (pulverizadoras y tractores) en diferentes galpones. Si bien la coyuntura climática explica parte de esa parálisis, también se conjugaron factores financieros. La ONG (fundación) responsable de costear los vuelos no recibió los aportes financieros provinciales y no contó con los fondos suficientes para la realización de los mismos. Al mismo tiempo, el dimensionamiento de la superficie a tratar con estos productos se basó en datos desactualizados y poco confiables lo que generó compras insuficientes del producto.

En el caso del control de *Lobesia botrana*, las inversiones del préstamo fueron menores. Sin embargo, el SENASA—según información del sistema SIGPV que mantiene las redes de trapeo aunque no de todas las plagas—la destinó al ámbito de la provincia de Mendoza y al momento de cierre de las tareas no se observó su difusión hacia la provincia de San Juan.

Las acciones de modernización de gestión se orientaron hacia la inversión en infraestructura física (construcción de sedes de centros regionales e inversiones en laboratorios), plan estratégico de capacitación y de sistemas entre los más significativos en términos financieros. Se iniciaron obras que mostraron, al momento de la auditoría, significativo grado de avance. Sin embargo, se previó la construcción de cuatro (4) sedes de centros regionales sobre un proyecto modelo de 800 m², superficie que no se respetó en ninguno de los cuatro (4) centros cuya construcción se encaró, los que fueron ampliados hasta el 75 % respecto de su superficie original planificada (en metros cuadrados el máximo fue de 1.400 metros). Estas diferencias significativas en las superficies son indicativas de defectos de relevamiento de necesidades o permeabilidad a las presiones y demandas de los centros.

Asimismo, la AGN indica que el componente de sanidad animal, con financiamiento primordial al subcomponente del sistema de intervenciones zoonositarias (vacunaciones gratuitas en zona de frontera)

continúa desarrollando con estos fondos internacionales, acciones que preservan el estatus de libre de aftosa con vacunación de la Argentina.

Gestión: Economía

Desde el punto de vista de la aplicación de los fondos, las demoras en la ejecución financiera del préstamo devinieron en un significativo grado de subejecución y han generado cargos adicionales por comisiones de crédito, además de deseconomías en las cadenas productivas a las que se orientaron las acciones.

Esta situación provocó costos adicionales en el servicio de la deuda pública originada en comisiones de crédito excedentes por u\$s 865,7 mil.

En el caso específico del PROCEM, la ausencia de aplicaciones de Spinosad mediante los vuelos previstos generó pérdidas directas de los productores en la campaña previa a la helada del 2012.

La planificación indicaba varios vuelos por campaña así como el uso posterior del equipamiento terrestre, cuya entrega también sufrió demoras. Al momento de la auditoría, el producto se encontraba almacenado en depósitos propios del SENASA y en su mayoría en distintos galpones o depósitos cedidos por productores. El principal riesgo económico identificado, de mantenerse esta situación, es el del vencimiento del producto por el transcurso del tiempo.

En el componente de modernización, la ampliación solicitada por los centros de las superficies inicialmente planeadas generó demoras en la iniciación de las obras. Esta demora, a su vez impactó sobre los presupuestos originalmente previstos, lo que generó recálculos presupuestarios en algunos casos muy significativos y no siempre justificados por la mayor superficie proyectada.

Gestión: Eficiencia

Los señalamientos realizados en los apartados anteriores con relación a las inversiones en infraestructura y en el PROCEM permiten concluir que los resultados obtenidos en función de los recursos invertidos son subóptimos.

Entre los recursos disponibles, puede mencionarse que la unidad de ejecución no emplea óptimamente herramientas disponibles para su gestión interna (v.g. UEPEX) ni ha realizado adaptaciones a la profusa cantidad de indicadores de avance inicialmente formulados para que éstos resulten útiles como guía de gestión.

Por su parte, el SENASA tampoco aprovecha en forma integral herramientas tecnológicas disponibles. El costo y la velocidad de sus trámites internos pueden mejorarse sustancialmente con el mejor empleo de expedientes electrónicos (v.g. COMDOC) especialmente en aquellos trámites que involucran movimiento de documentación física desde y hacia los centros regionales (notoriamente la de infracciones).

De modo similar, el control sobre redes de trapeo y acciones de control de plagas no está integrado (como el caso del PROCEM o del Patagonia Traza), aunque

los sistemas centrales existen y están en condiciones de registrarla.

Por último, la AGN concluye en que, por todo lo expuesto, se entiende que el programa puede mejorar sustancialmente su gestión, en particular en futuros préstamos con objetivos similares, tomando en consideración las recomendaciones efectuadas.

Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié. – José M. Á. Mayans. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Nanci M. A. Parrilli. – Julio R. Solanas. – Miguel Á. Pichetto.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Senado de la Nación O.V.-81/145, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución 49/15 aprobando el informe realizado en el ámbito del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) - referido al Programa de Gestión de la Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Prosenasa) - convenio de préstamo BID 1.950/OC-AR. Período auditado: 1º/4/08 al 31/12/12; 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 para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su informe realizado en ámbito del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), en el marco del préstamo 1.950/OC-AR, referido al Programa de Gestión de la Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Prosenasa). Período auditado: 1º/4/08 al 31/12/12.

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, 9 de septiembre de 2015.

Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié. – José M. Á. Mayans. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Nanci M. A. Parrilli. – Julio R. Solanas. – Miguel Á. Pichetto.

2

Ver expediente 221-S.-2016.

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