

SESIONES DE PRORROGA

2003

ORDEN DEL DIA N° 40

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACION

Impreso el día: ... de 19 de febrero de 2004

Término del artículo 113: 1 de marzo de 2004

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas a fin de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con motivo de la Auditoría de Gestión Ambiental en la Unidad de Implementación del Proyecto Forestal de Desarrollo, convenio de préstamo 3.948-AR BIRF y otras cuestiones conexas. (315-S.-2003.)

Buenos Aires, 4 de diciembre de 2003.

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, solicitando informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de la Auditoría de Gestión Ambiental en la Unidad de Implementación del Proyecto Forestal de Desarrollo, convenio de préstamo 3.948-AR BIRF.

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

Saludo a usted muy atentamente.

MARCELO LÓPEZ ARIAS.
Juan H. Estrada.

FUNDAMENTOS

*Expedientes OV 99/03 y 100/03-
Resolución AGN 29/03*

La Auditoría General de la Nación (AGN) informa que en uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la ley 24.156, la Auditoría General de la Nación procedió a realizar un examen en el ámbito de la Unidad de Implementación del Proyecto Forestal de Desarrollo, con el objeto de examinar los resultados alcanzados en la implementación del Componente de Apoyo a los Pequeños Productores para la Conservación Ambiental (CAPPKA), llevado a cabo por la Unidad de Implementación del Proyecto Forestal de Desarrollo en el marco legal y normativo vigente durante el período 1998-2001.

En el apartado “Alcances del trabajo de la Auditoría”, la AGN informa que el examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por resolución 145/93 dictada en función del artículo 119, inciso d), de la ley 24.156.

La AGN dio prioridad al examen del subcomponente “Extensión y transferencia de tecnología”. Las actividades de campo se llevaron a cabo en el área de localización Misiones, en las que las tareas propias del subcomponente son realizadas por la entidad ejecutora, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, y cuyo seguimiento es efectuado por la Unidad de Implementación del Proyecto Forestal de Desarrollo (UDI) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA).

Se desarrollaron los siguientes prodimientos:

1. Análisis de la normativa vigente referida a la conservación y protección del recurso forestal antes y después del establecimiento del Proyecto Forestal de Desarrollo, hasta el 31 de diciembre de 2001 (Anexo I).

2. Entrevistas con los siguientes funcionarios:

Secretario Técnico del Proyecto Forestal de Desarrollo Personal de la Unidad de Implementación del Proyecto Responsable Técnico del Proyecto en el área de localización Misiones.

Jefe de extensionistas del área de localización Misiones.

Extensionistas de las zonas de Bernardo de Irigoyen y Puerto Rico.

3. Análisis de documentación (Anexo 2).

4. Tareas de campo: verificación de la implementación del subcomponente C2 del CAPPCA en el área de localización Misiones con el fin de observar las actividades de extensión y de apoyo económico para el desarrollo y el establecimiento de prácticas agroforestales nuevas o mejoradas con fines de producción y conservación ambiental.

En el apartado "Aclaraciones previas", la AGN señala que el Proyecto Forestal de Desarrollo comenzó a funcionar en agosto de 1996 mediante un convenio entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) a través del convenio de préstamo BIRF 3.948A-AR, comprometiéndose el organismo internacional a otorgar fondos por un valor de u\$s 16 millones y la SAGPyA fondos por un valor de u\$s 10 millones, a ser aplicados en un período de cinco años.

Para fundamentar la concesión del préstamo del Banco Mundial a la Argentina, en septiembre de 1995 fue presentado un informe del personal de evaluación del Proyecto Forestal de Desarrollo (Staff Appraisal Report - Argentina - Forestry Development Project - Report 14.134-AR.) en el cual se establecen los antecedentes que justifican tanto la concesión del préstamo como los programas concretos que habrían de ejecutarse con dicho financiamiento. Asimismo, se destacan las particulares condiciones naturales de la Argentina en comparación con otros países, en especial la riqueza de los suelos, las temperaturas y precipitaciones favorables a la producción forestal.

Asimismo la AGN señala que el equipo de auditoría elaboró, a base de la información brindada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, un análisis descriptivo de las estadísticas de la producción forestal en el país, en el quinquenio 1995-1999, período coincidente con la primera etapa del Proyecto Forestal de Desarrollo (Anexo 3).

Los objetivos del proyecto consistían en:

a) Contribuir al crecimiento eficiente y sustentable de las plantaciones forestales y las industrias de procesamiento de la madera;

b) Aliviar la pobreza rural;

c) Desarrollar una estrategia y un consenso para abordar los problemas de desertificación y erosión del suelo en la región Patagónica.

Como resultado de las tareas de auditoría en gabinete y de campo, se evidenció que de los 18 municipios previstos para ser alcanzados por el Programa de Extensión y Transferencia en el Área de Localización Misiones, 7 no recibieron asistencia, por lo que no han quedado comprendidos en el mismo los departamentos de Guaraní y de Veinticinco de Mayo, los que alcanzaron según el Censo de 91 el segundo y el cuarto valor más alto del indicador NBI a nivel provincial respectivamente. Dichos municipios se enumeran a continuación:

Ameghino; Mojón Grande; Andrade; Dos Arroyos; Dos de Mayo; San Vicente; Veinticinco de Mayo.

Si bien se definen para el componente objetivos generales a nivel socioeconómico, no se encuentran documentados los criterios utilizados para la selección de los municipios ni para la asignación de beneficiarios de los fondos locales agroforestales en función de los mismos.

Por otra parte, tampoco se dispone de un diagnóstico sobre el estado de los ecosistemas nativos a nivel departamental ni regional que fundamente la selección de municipios en relación con el objetivo de conservación de los recursos naturales nativos. No se han definido metas en función de dicho objetivo.

De las entrevistas mantenidas con el secretario técnico del Proyecto Forestal de Desarrollo en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos y con el responsable técnico del proyecto en el Área de Localización Misiones, se desprende que en el transcurso de la implementación del Proyecto Forestal de Desarrollo se han evidenciado demoras y recortes en los aportes del gobierno nacional como contrapartida del proyecto, lo que ha repercutido negativamente en el desarrollo de las funciones específicas de la SAGPyA y en el cumplimiento de las actividades propias de las entidades ejecutoras de las entidades del proyecto.

Se evidenció un retraso importante en los plazos previstos para alcanzar el número de pequeños productores a ser beneficiados por el Programa de Extensión y Transferencia Tecnológica en el Área de Localización Misiones.

La cantidad de extensionistas contratados en el área de localización Misiones se encuentra por debajo de lo planificado. El subcomponente de educación ambiental no fue implementado.

Las actividades planificadas para el objetivo Fortalecimiento de la Capacidad de las Entidades Ejecutoras del subcomponente Extensión y Transferencia de Tecnología de los Planes Operativos Anuales del Área de Localización Misiones no fueron ejecutadas en su totalidad. A saber:

El manual de extensión no fue realizado.

La actividad producción de cartillas técnicas no fue realizada.

No se encuentran definidos los criterios para la especificación de los valores esperados de los indicadores de impacto del CAPPAC.

No se halló evidencia de un documento donde se expliciten los criterios utilizados para la asignación de beneficiarios y municipios de los fondos locales agroforestales en función de los objetivos del CAPPAC.

Los informes periódicos de avance analizados para el Programa de Extensión y Transferencia de Tecnología para el Área de Localización Misiones no facilitan los medios suficientes para observar en detalle el grado de avance de las actividades planificadas y desarrolladas, lo que dificulta el seguimiento y control del programa.

Con fecha 16 de diciembre de 1998 se sancionó la ley 25.080 de inversiones para bosques cultivados que crea las condiciones jurídicas y económicas adecuadas para permitir incrementar la superficie implantada con bosques de cultivo.

Por nota 239/02 G.P. y P.E. de fecha 27-12-02 se remitió en vista al organismo copia del Proyecto de Informe de Auditoría de Gestión Ambiental referido al examen de los resultados alcanzados en la implementación del Componente de Apoyo a los Pequeños Productores para la Conservación Ambiental (CAPPAC), llevado a cabo por la Unidad de Implementación del Proyecto Forestal de Desarrollo en el marco legal y normativo vigente. El organismo hizo llegar su respuesta por nota UDI 6/03.

En opinión de la AGN, en términos generales, se evidencia que en el área auditada la implementación del CAPPAC se realiza conforme a lo planificado, especialmente en lo referido a extensión y transferencia. Resulta importante resaltar que las actividades implementadas están principalmente enfocadas hacia la forestación comercial a través del establecimiento de sistemas agroforestales y del fomento del desarrollo socioproductivo de los pequeños productores.

En contraposición, las actividades relacionadas con la conservación de bosques nativos experimentaron escasos avances. Si bien la implementación de sistemas agroforestales representa una mejora respecto del monocultivo (modalidad dominante de uso de la tierra en la zona), no se han ejecutado acciones tendientes a reducir la presión antrópica sobre los bosques nativos en lo referido a utilización de leña y su conversión para otros usos.

En consecuencia, y a fin de asegurar el alcance de la sustentabilidad social, económica y ambiental en las áreas de localización del CAPPAC, deberá garantizarse el proceso de transferencia institucional del proyecto a la SAGPyA de modo de asegurar la continuidad, consolidación, desarrollo y extensión del proyecto en las áreas de localización afectadas y en nuevas áreas geográficas del territorio nacional garantizando así una eficaz y eficiente gestión del gasto público.

Por otra parte, opina la AGN, este proyecto tiene relevancia como actividad de mitigación del cambio

climático, que implica considerar al secuestro de carbono por forestación como un aspecto significativo en el diseño de los planes de desarrollo forestal.

La AGN realiza una serie de recomendaciones a los efectos de mejorar la gestión del proyecto.

Estas consisten en:

1. Asegurar el cumplimiento de los plazos previstos para alcanzar el número de pequeños productores a ser beneficiados por el Programa de Extensión y Transferencia Tecnológica.

2. Completar la contratación de extensionistas, con el objeto de que la asistencia técnica a los productores pueda desarrollarse de manera eficaz.

3. Implementar las políticas de educación ambiental planificadas para el subcomponente C3.

4. Arbitrar los medios para que los extensionistas cuenten con la información y el material necesario para el eficaz cumplimiento de sus tareas.

5. Documentar los criterios que fundamentan la elección y construcción de los indicadores de impacto.

6. Elaborar un documento donde se expliciten los criterios de asignación de nuevos beneficiarios y municipios.

7. Elaborar lineamientos precisos para la confeción de los informes de avance.

8. Arbitrar los medios a fin de encuadrar dentro del marco de la ley 25.080 futuras ampliaciones del Proyecto Forestal de Desarrollo.

Por nota 239/02 G.P. y P.E. de fecha 27-12-02, se remitió en vista al organismo copia del Proyecto de Informe de Auditoría de Gestión Ambiental referido al examen de los resultados alcanzados en la implementación del Componente de Apoyo a los Pequeños Productores para la Conservación Ambiental (CAPPAC), llevado a cabo por la Unidad de Implementación del Proyecto Forestal de Desarrollo en el marco legal y normativo vigente. El organismo hizo llegar su respuesta de descargo por nota UDI 6/03.

Del análisis de la misma se desprenden las consideraciones que se detallan más adelante.

A continuación se procede a efectuar el análisis de la respuesta, siguiendo el orden de las observaciones efectuadas por el organismo.

Con respecto al 3.2. de “Aclaraciones previas”:

En el Proyecto de Informe de Auditoría se expresa: “Para alcanzar estos objetivos, el proyecto orientará los dos factores limitantes principales enfrentados por los pequeños agricultores pobres: la disponibilidad de asistencia técnica e información sobre abonos”. El organismo señala que debería eliminarse la referencia “abonos”, sugiriendo como texto: “la disponibilidad de asistencia técnica e información sobre tecnologías mejoradas y sustentables”.

En consecuencia, la AGN modifica el punto 3.2. de “Aclaraciones previas”.

En el citado punto se menciona el término “agrosilvopastoriles”; el organismo informa que la denominación correcta es “sistemas agroforestales”, ya que este último incluye un concepto más amplio.

Por lo tanto la AGN modifica el punto 3.2 de “Aclaraciones previas”.

Con relación al subcomponente C3 Campañas de Educación Ambiental, por nota UDI 6/03, ingresada con fecha 10 de enero de 2003, el organismo amplía la información analizada en el Proyecto de Informe manifestando que dicho subcomponente fue cancelado como programa del Proyecto Forestal. Esta información no había sido suministrada durante el período en el que se llevaron a cabo las tareas propias del objeto.

En consecuencia la AGN mantiene el comentario. Con respecto al subcomponente C5 Gestión en el Nivel Local, el organismo amplía la información analizada en el Proyecto de Informe, manifestando que si bien la información está tomada correctamente del SAR, finalmente nunca se pagaron honorarios a las entidades ejecutoras de la extensión.

Al respecto se mantiene lo expresado en el Proyecto de Informe, ya que la información consignada sólo refiere al monto estimado para el monitoreo del uso del fondo agroforestal.

En el anterior mencionado subcomponente el Proyecto de Informe describe: “Que si bien se define para el componente objetivos generales a nivel socio-económico, no se encuentran documentados los criterios utilizados para la selección de los municipios y beneficiarios de los fondos locales agroforestales”.

La información suministrada por el organismo referida a este comentario, que se desprende de la resolución 996/97, enviada a esta Auditoría con fecha 10 de enero de 2003, menciona solamente los requisitos necesarios para poder considerar a un productor como beneficiario del proyecto, y no los criterios de selección de beneficiarios a los que se realizarán las asignaciones. De lo anterior se desprende que dicha información no amplía el conocimiento que este equipo de auditoría poseía al respecto de tales requisitos durante el período en el que se llevaron a cabo las tareas propias del objeto, enunciados en el convenio de préstamo 3.948-AR, entregado a esta Auditoría a través de nota UDI 142/02 del 10 de abril de 2002.

En consecuencia la AGN mantiene lo expresado en el Proyecto de Informe.

Visto el análisis que realizó el organismo auditado sobre los apartados “Comentarios” y “Observaciones y recomendaciones” del Proyecto de Informe y a los efectos de evitar problemas de interpretación, se consideró conveniente reemplazar “criterios de selección de beneficiarios” por “criterios de asignación de beneficiarios”.

Con relación al punto 4.6. de “Comentarios” y “Observaciones”: “no se halló evidencia de un documento donde se expliciten los criterios utilizados

para la asignación de beneficiarios y municipios de los fondos locales agrofestales en función de los objetivos del CAPPICA, valen las aclaraciones realizadas en el apartado anterior.

Por lo tanto la AGN mantiene el comentario.

Con respecto al punto 6.6. de “Recomendaciones” del Proyecto de Informe: “Elaborar un documento donde se expliciten los criterios de asignación de nuevos beneficiarios y municipios”, nuevamente valen las aclaraciones realizadas apartado anterior.

En consecuencia la AGN mantiene dicha Recomendación.

Oscar S. Lamberto. – Carlos A. Verna. – José L. Gioja. – Gerardo R. Morales. – Raúl E. Baglini. – José A. Vitar. – Omar E. Becerra. – Ricardo C. Quintela.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración ha considerado el expediente Oficiales Varios 391/02 mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite Resolución sobre los Estados Financieros correspondientes al ejercicio finalizado el 31-12-01 del Proyecto de Reforma del Sector Salud - Convenio de Préstamo 3.931-AR BIRF; 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 en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de la Auditoría de Gestión Ambiental en la Unidad de Implementación del Proyecto Forestal de Desarrollo, Convenio de Préstamo 3.948-AR BIRF.

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, 4 de noviembre de 2003.

2

Ver expediente 315-S.-2003.

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