

SESIONES ORDINARIAS

2005

ORDEN DEL DIA N° 3234

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS
DE LA ADMINISTRACION

Impreso el día 1° de noviembre de 2005

Término del artículo 113: 10 de noviembre de 2005

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas a fin de corregir los aspectos observados por la Auditoría General de la Nación en su informe relativo al Programa de Lucha contra la Fiebre Aftosa a cargo del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria y cuestiones conexas. (153-S.-2005.)

Buenos Aires, 21 de septiembre de 2005.

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 a este Honorable Congreso sobre las medidas adoptadas a los fines de corregir los aspectos observados por la Auditoría General de la Nación en su informe relativo al Programa de Lucha contra la Fiebre Aftosa a cargo del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria; proporcionando asimismo información actualizada sobre el estado actual de los dispositivos y tareas destinadas a la prevención del aludido flagelo.

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

Saludo a usted muy atentamente.

DANIEL O. SCIOLI.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

En su oportunidad la Auditoría General de la Nación (AGN) realizó una auditoría de gestión sobre el Programa de Lucha contra la Fiebre Aftosa a cargo del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, durante el período 1999 hasta el 12 de marzo de 2001.

La aludida tarea arrojó los comentarios y observaciones que seguidamente se detallan:

1. *Respecto de la factibilidad de evaluación de la gestión. Sistema de información*

No existió una base de datos única y confiable de los productores, en cuanto a su ubicación geográfica, stock ganadero, situación sanitaria y vulnerabilidad epidemiológica, por lo que resultó dificultoso el seguimiento de los movimientos de ganado entre los distintos campos, a fin de identificar el origen de un rebrote de aftosa u otra enfermedad. Ello impidió establecer con precisión la población bajo control por parte del SENASA, y le quita certeza a los muestreos realizados a fin de analizar la situación sanitaria de los animales. Tampoco existía un sistema estadístico que permitiera un manejo confiable.

2. *Respecto a la decisión de dejar de vacunar*

En el momento en que se deja de vacunar (abril de 1999), no se había cumplido con la implementación de todos los puntos establecidos en el Plan Nacional de FA 1998/2000, como ser: banco de vacunas, creación de una base de datos sobre movimientos internacionales, intercambio de información sanitaria entre países linderos, creación de zonas fronterizas de protección, por lo que en principio

no se encontraban dadas las condiciones para dejar de hacerlo.

3. Respecto del rebrote de la fiebre aftosa

A. Mediante la resolución 779/99 –SENASA– se aprueba el Sistema Nacional de Emergencias Sanitarias; a través del mismo se produce una delegación de funciones, de la cual surgen responsabilidades en funcionarios y agentes de distintos niveles dentro de la organización, por los actos, hechos u omisiones llevadas a cabo durante y después de decretada la emergencia sanitaria, aclarando que la declaración de la misma no es requisito para la puesta en marcha de la estructura, misiones y funciones fijadas en aquella normativa. Pudo observarse que el sistema no fue implementado adecuadamente en el período bajo análisis.

B. El 20/7/00 el SENASA dicta la resolución 1.015 que declara la emergencia sanitaria.

A principios del mes de agosto de 2000 tanto las autoridades del SENASA como el secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos y los sectores de la actividad rural representados en el Consejo de Administración del Servicio, (Confederaciones Rurales Argentinas, Sociedad Rural Argentina, Federación Agraria Argentina, industrias cárnicas, industrias alimenticias, Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa Limitada) estaban en conocimiento de la actividad viral en hacienda movida desde la provincia de Formosa, lo que llevó al SENASA a proceder al decomiso y sacrificio de animales, así como también objetos y cosas que pudieran transportar el virus; al despoblamiento de fronteras y a la vacunación estratégica, a fin de evitar su propagación. Manteniendo reserva de esta situación a fin de preservar el estatus sanitario reconocido internacionalmente. Tal como surge de lo vertido en el acta de carácter reservado del Consejo de Administración del día 9 de agosto de 2000, que a párrafo 6° dice “Acto seguido el señor secretario agrega que razones de estado obligan a que dicha circunstancia se mantenga en un ámbito de reserva a fin de preservar el estatus sanitario reconocido internacionalmente hasta tanto se cuenten con los datos que permitan evaluar la evolución de dicha situación”.

El primer foco de FA se reconoció oficialmente el 12/3/01. Atento la exposición pública que había tomado la situación sanitaria nacional, la trascendencia internacional, las reiteradas denuncias de productores afectados por la aftosa, el Consejo de Administración del SENASA recomienda, por unanimidad, se declare a partir de la fecha los diferentes focos que ocurran en la República Argentina. Tal como surge de lo vertido en el acta de carácter reservado del Consejo de Administración del día 7 de marzo de 2001, que en el párrafo 3° dice “Habiéndose mantenido en un ámbito de reserva la emergencia sanitaria según recomendaciones del

señor secretario de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentos en el acta reservada del día 9 del mes de agosto de 2000 y tomando en cuenta el informe técnico de los expertos, la exposición pública que ha tomado la situación sanitaria nacional, la trascendencia internacional, de las reiteradas denuncias de productores afectados por la aftosa, este Consejo de Administración del SENASA recomienda, por unanimidad, se declare a partir de la fecha los diferentes focos que ocurran en la República Argentina”.

De lo expuesto surge que, privilegiando razones ajenas a aspectos sanitarios, no se comunicaron los focos de FA en el momento de su detección como hubiese correspondido.

C. De acuerdo a la misión de la OIE, (septiembre de 2000), al evaluar la situación de la FA, sostiene que las “...informaciones facilitadas no permiten probar que la exposición al virus, del que eran portadores los animales importados ilícitamente, haya sido la causa de las titulaciones positivas observadas en los animales del país que habían estado en contacto con los primeros”.

En el informe de la Comisión Europea, sobre la inspección realizada por ésta entre el 19 y el 30/11/01, se afirma que “es imposible determinar la fecha en que la actual epidemia de fiebre aftosa surgió en la Argentina. La hipótesis de personal de autoridades competentes (AC), a cargo actualmente, es que la misma surgió durante los meses de marzo-abril de 2000. El virus responsable de la fiebre aftosa fue identificado como A 24. El personal de las AC de ese entonces, no cumplió con la obligación de notificar a las organizaciones internacionales incluyendo a la UE, acerca de esta situación. No obstante, una campaña de vacunación no oficial comenzó durante el verano del 2000 en las zonas más afectadas (provincia de Buenos Aires y La Pampa)”. (El texto entrecorreado corresponde a una traducción del inglés.)

A la fecha de realización del presente informe se manejan en el SENASA tres hipótesis sobre la aparición de la FA:

1. El virus pudo haber estado presente todo este tiempo en el territorio nacional y:

a) Produjo focos con posterioridad al año 1994 que no fueron identificados o reportados.

b) Se mantuvo presente y no se expresó clínicamente debido a los altos niveles de inmunidad poblacional existente.

2. El virus podría haber ingresado al país desde áreas infectadas a través de las fronteras:

a) Por medio de animales que actuaron como fuente de infección, ya que estaban incubando la enfermedad, estaban enfermos o eran portadores asintomáticos.

b) Por medio de vehículos mecánicos.

3. El virus podría haber ingresado al país desde áreas infectadas más remotas, por medio de personas, productos de origen animal, etcétera.

D. Con posterioridad al cambio de autoridades en el SENASA (decreto 394 del 1°/4/01), en el informe del mes de noviembre de 2001, se interpretan las serologías efectuadas desde septiembre 2000 a marzo 2001, por la Dirección de Epidemiología, de la Dirección Nacional de Sanidad Animal, afirmando que: “Es importante aclarar que a partir de los focos iniciales de la enfermedad, el muestreo...”, (a fin de detectar la presencia de la enfermedad), “...fue desarrollándose en aquellos lugares donde no se registraba presencia clínica de la misma, motivo por el cual principios tales como la aleatoriedad, en provincias afectadas, fueron reemplazados por el direccionamiento a lugares sin presentación de fiebre aftosa”.

4. *Respecto de la trazabilidad*

El SENASA puede efectuar la trazabilidad (seguimiento) del ganado con la información suministrada por el Sistema de Gestión Sanitaria (SGS), el Registro Nacional de Productores Agropecuarios (ReNSPA), el Documento de Tránsito de Animal (DTA), y el Registro de Marcas y Señales (este último no depende del SENASA). Como veremos en los puntos específicos, (4.5.2. a 4.5.5.), ninguno de estos sistemas generaba información confiable para tener un eficiente control sobre el *stock* ganadero, sus movimientos y los aspectos epidemiológicos.

5. *Aspectos puntuales de la campana contra la fiebre aftosa*

1. *Fundaciones y asociaciones*

En la estrategia de la lucha contra la FA (mientras se vacunó), las asociaciones y fundaciones ligadas a la actividad rural tuvieron un rol fundamental, tanto en el control sanitario, como en la aplicación de vacunas, y en la generación de información al SENASA sobre la situación sanitaria. Cuando se deja de vacunar estas fundaciones empiezan a tener cada vez menos participación, con lo cual se pierde la principal estructura que había organizado el servicio para control del ganado.

2. *Sistema de gestión sanitaria*

Este sistema es un programa informático que lleva el registro, actualización y seguimiento de hacienda con el objeto de permitir conocer el *stock* ganadero de cada productor, emitir documentos de movimiento de ganado, vacunaciones y recaudación. La actualización del mismo, se efectúa por medio del procesamiento de *back up* enviados mensualmente por las oficinas locales en la sede central de SENASA.

Del mismo se observan las siguientes deficiencias:

A. No existe una norma para su creación y que regule su funcionamiento.

B. De las 323 “oficinas locales” (OL) (oficinas del SENASA distribuidas en todo el país), en 1998 sólo enviaron información 123, en 1999, 144, independientemente de esta limitación ninguna fue procesada. Recién en el 2000 se comenzó a procesar la información recibida de las OL, en este año remitieron información 180 OL (56 % del total), y a febrero de 2001 remitieron información 193 (el 60 %). De lo expuesto se desprende la falta de confiabilidad del sistema.

C. El SGS permite:

1. La emisión de un documento de tránsito de animales (DTA) desconociendo la existencia real de hacienda en números de animales por categoría.

2. Inscribir un Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (ReNSPA) sin declaración de hacienda y luego autorizar movimientos de hacienda sin verificar existencias.

3. El ingreso de DTA provenientes de otras oficinas locales con número de identificación (00000000-0). Así es posible tener saldos negativos de *stock*, duplicación de DTA y ReNSPA.

3. *Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios*

El ReNSPA creado por resolución 417/97 tiene como objeto recabar información útil para el control sanitario y epidemiológico, y para análisis estadísticos. Es base de los programas de trazabilidad que se apliquen. La inscripción se realiza a través de formularios firmados por los productores con carácter de declaración jurada y la inscripción tiene validez por un año.

Este registro tiene un número que indica el lugar exacto donde se encuentran los animales inscriptos (provincia, departamento, localidad). Para emitirlo se requieren todos los datos personales del productor, y los datos de su existencia ganadera (cantidad de animales, estado de los mismos, etcétera).

De la documentación analizada surgen los siguientes comentarios:

A. Existían productores no registrados en el ReNSPA lo cual atenta contra un eficaz manejo epidemiológico.

B. En algunas delegaciones (las delegaciones están integradas por personas que no pertenecen al SENASA y cumplen sus funciones ad honorem) del interior del país no se registraban en los ReNSPA, la existencia inicial de hacienda, ni los ingresos y egresos de animales.

C. Era posible inscribir un ReNSPA sin declaración de hacienda y luego autorizar movimientos de hacienda sin verificar existencia.

D. Desde las oficinas locales se informaron distintos productores con el mismo número de ReNSPA.

E. Se observó la falta de definición de una metodología de procesamiento y consolidación de la información generada por los ReNSPA.

4. Registro de marcas y señales

Los animales bovinos están identificados con la marca de fuego del establecimiento. Los compradores de animales deben aplicar sus propias marcas de fuego.

No existe una coordinación en el ámbito del SENASA de los registros de marcas. Estas se registran en los municipios (aproximadamente existen 270.000 marcas registradas) pudiendo registrarse varias similares en diferentes jurisdicciones.

5. Documento de tránsito de animales

El DTA, fue creado (resolución 848/98 –SENASA–) para verificar el movimiento de hacienda y amparar el estado sanitario de los animales. De éstos surgen los siguientes comentarios:

A. El DTA era expedido por las OL o por delegaciones, integradas por personas que, en la mayoría de los casos, no tenían una especialización en sanidad animal.

En el cuadro siguiente, se puede observar la importancia del movimiento de ganado amparado por los DTA otorgados por delegaciones entre los años 1998 y 2001:

Año	Delegaciones			Oficinas locales			Totales anuales	
	DTA emitidos 1	Animales amparados 2	% 3=2/8-100	DTA emitidos 4	Animales amparados 5	% 6=5/8-100	DTA emitidos 7=1+4	Animales amparados 8=2+5
1998	620.329	11.885.729	46,33	610.746	13.771.312	53,67	1.231.075	25.657.041
1999	632.502	11.480.262	45,11	635.003	13.967.220	54,89	1.267.505	25.447.482
2000	594.527	10.371.077	41,93	667.148	14.364.679	58,07	1.261.675	24.735.756
2001	559.296	8.586.810	36,20	693.046	15.136.765	63,80	1.252.342	23.723.575

Fuente: Información estadística mensual - SENASA.

B. Del análisis de diversos informes surgen los siguientes comentarios sobre los DTA:

1. No se observaron mecanismos de retroinformación o cruces de información vinculados con el movimiento de hacienda.

2. Incongruencias en la cantidad de cabezas transportadas y la capacidad productiva que surge de las planillas ReNSPA.

3. Se observó, en algunos casos, que no constaban datos correspondientes al productor, 15 fecha de emisión, destino, información sobre el transporte, existían numerosas enmiendas y/o raspaduras, no había respaldo sobre autenticidad y/o autoridad del emisor.

4. Diferencias entre la cantidad de animales comunicada por el productor al emitir un DTA, y la cantidad de animales que realmente transportaba.

6. Banco de vacunas

Con fecha 12/8/98 el Consejo Asesor de Virología establece las “Pautas básicas de requerimiento del banco de vacunas y antígenos para la fiebre aftosa para la República Argentina”.

A través de la resolución 366 del 28/7/00 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos se procedió a la adjudicación para la provisión del banco de vacunas.

Teniendo en cuenta lo expuesto en el último párrafo del punto 3.2., sobre el tema de vacunas se desprende que:

A. Cuando se dejó de vacunar, se procedió a destruir las vacunas no utilizadas, no se realizó un control sobre la cantidad de vacunas producidas, contra las realmente utilizadas y las que se debían destruir debido a la prohibición. Con lo cual resulta imposible determinar si efectivamente se destruyó toda la existencia de vacunas en poder de veterinarios y productores.

B. El 16/8/00 mediante resolución conjunta 439 SAGPyA y 1.149 - SENASA, se aceptó la donación (por parte de la firma que ganó la licitación para proveer vacunas para el banco), de 500.000 dosis de vacuna antiaftosa trivalente para ser destinadas a la campaña de vacunación en la República de Bolivia. No se obtuvo información de cómo se recibieron y utilizaron estas vacunas.

C. Al momento de comenzar la prohibición de dejar de vacunar, no se había creado aún el banco de vacunas. Este tampoco estaba en funcionamiento al momento de la aparición de los primeros brotes de aftosa detectados. Por lo tanto, de acuerdo a la información disponible, no se actuó de la forma más conveniente para la contención del problema planteado desde el momento en que se tomó la decisión de dejar vacunar (decreto 1.394/98).

D. De la información suministrada por el organismo, no es posible conciliar la cantidad de vacunas compradas, recibidas, distribuidas y aplicadas. No existió un seguimiento y control de las etapas mencionadas.

7. Seguro para los gastos de reaparición de la fiebre aftosa

El SENASA celebró un contrato de seguro, para cubrir la indemnización, por la cobertura de los siguientes riesgos:

- a) Muerte de animales a causa de la fiebre aftosa.
- b) Lucro cesante de los productores y establecimientos afectados.
- c) Gastos incurridos durante la vigencia del estado de emergencia por FA declarada por el SENASA.
- d) El valor diferencial que pudiese sufrir el dañado cuando el valor de la carne no cubra el valor de los animales.

Del análisis de este tema surgen los siguientes comentarios:

A. El servicio procedió a pagar con recursos presupuestarios los gastos que se detallan seguidamente, sin efectuar el correspondiente reclamo ante la compañía aseguradora:

1. De la emergencia sanitaria, insumos para operativos, viáticos, vacunas, etcétera.

2. Las indemnizaciones por sacrificio de animales a productores, sin que consten a esta auditoría, que se hayan efectuado las investigaciones pertinentes, conforme lo establecen las respectivas resoluciones que autorizan los pagos, según las cuales tales pagos procederán si se comprueba la falta de responsabilidad respecto de la situación de origen de la medida.

Durante el año 2000 se pagaron \$ 488.843 a la compañía que resultara adjudicataria de la licitación pública 1/00 SENASA, (la autorización para la licitación del seguro es del 14/1/00).

De acuerdo a lo informado a la OIE el 23/8/00 se habrían sacrificado 3.617 animales. Lo informado por la Dirección de Epidemiología del SENASA detalla que el número de animales sacrificados fue de 4.036.

De la información suministrada a este equipo de auditoría, referida al pago de indemnizaciones, no surge que los productores hayan cumplido con sus deberes legales en debida forma para hacerse acreedores a tales pagos.

Las resoluciones, proporcionadas a este equipo de auditoría, que establecen el pago de indemnizaciones a productores, se detallan en el siguiente cuadro:

Resoluc. N°	Fecha	Cant. de product. indemniz.	Cant. de animales sacrificados
1121	8/8/00	2	No se detalla
1122	8/8/00	1	No se detalla
1123	8/8/00	1	No se detalla
1124	8/8/00	27	1.030

Fuente: Coord. Adm. de Interior a/c de la DNAF - SENASA.

B. Se comprobó la falta de control y comunicación entre las distintas áreas intervinientes en el pago de las indemnizaciones.

8. Indicadores de gestión

A. No ha sido posible analizar este programa desde las etapas de planificación, ejecución y control atento a que los sectores involucrados sólo contaban parcialmente con la etapa de ejecución, no habiendo conseguido evidencia sobre planificación y control desde los mismos. De lo expuesto se desprende la imposibilidad de opinar sobre eficacia.

B. Teniendo en cuenta lo expresado en puntos anteriores, la gestión llevada a cabo en el período bajo análisis resultó insuficiente.

8.1. Eficiencia

El SENASA cuenta con una coordinación de gestión técnica que tiene a su cargo el Sistema de Gestión Sanitaria para el cual se solicita información sobre establecimientos, unidades productivas, tablas centralizadas, registro de movimientos ingresos y egresos, *stock*, campañas de vacunación, etcétera. Existe además otro sector que desarrolla Informes de Estadísticas Mensuales para los cuales solicita y procesa la misma información que la mencionada consideración, duplicando el uso de recursos humanos y financieros sobre un mismo tema, y pudiendo redundar en la obtención de resultados sin la confiabilidad necesaria para la toma de decisiones.

Respuesta del SENASA

Mediante nota UP 3/02 del señor presidente del SENASA se dio respuesta al proyecto de informe que le fuera oportunamente comunicado, formulando el servicio las siguientes aclaraciones: "...el período auditado corresponde a gestiones anteriores a la mía, he dado vistas del informe a la Dirección Nacional de Sanidad Animal, área encargada del Programa de Lucha contra la Fiebre Aftosa para que tome nota de las recomendaciones efectuadas e implemente las correcciones que en la actualidad tengan vigencia".

"En otro orden de ideas quiero comentarles que comparto en términos generales las conclusiones y observaciones efectuadas por la auditoría; como es de público conocimiento, estando yo fuera del organismo me opuse al levantamiento de la vacunación primero y luego al ocultamiento de la enfermedad, entendiéndolo que en el presente corresponde a la Justicia determinar las responsabilidades que tanto al sector público como al privado se les puedan formular."

Seguidamente se describen en la nota UP 3/02 las estrategias y normativas dictadas a partir de abril 2001, las cuales no son objeto del período bajo análisis de la presente auditoría.

De lo expuesto, no surge del descargo realizado por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, modificaciones a efectuar en el presente informe.

Oscar S. Lamberto. – Mario A. Losada. – Gerardo R. Morales. – Floriana N. Martín. – Luis E. Martinazzo. – Jorge R. Yoma. – Héctor R. Romero.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración ha considerado los expedientes Oficiales Varios 385/03 y 388/03, la Auditoría General de la Nación (AGN) comunica la resolución 110/03 y descargo respectivamente, sobre el Programa de Lucha contra la Fiebre Aftosa a cargo del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, durante el período 1999 hasta 12 de marzo de 2001, 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 a este Honorable Congreso sobre las medidas adoptadas a los fines de corregir los as-

pectos observados por la Auditoría General de la Nación en su informe relativo al Programa de Lucha contra la Fiebre Aftosa a cargo del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria; proporcionando asimismo información actualizada sobre el estado actual de los dispositivos y tareas destinados a la prevención del aludido flagelo.

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 junio de 2005.

Oscar S. Lamberto. – Mario A. Losada. – Gerardo R. Morales. – Floriana N. Martín. – Luis E. Martinazzo. – Jorge R. Yoma. – Héctor R. Romero.

2

Ver expediente 153-S.-2005.

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