

## SESIONES ORDINARIAS

2011

## ORDEN DEL DÍA N° 1953

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA  
DE CUENTAS

Impreso el día 3 de marzo de 2011

Término del artículo 113: 16 de marzo de 2011

**SUMARIO:** **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas con el objeto de solucionar las observaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación con motivo de los exámenes realizados en los ministerios de Salud y del Interior para evaluar la gestión de la administración de los Fondos de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

1. (8.677-D.-2010.)
2. (577-O.V.-2008.)
3. (116 -O.V.-2010.)

## Dictamen de comisión

*Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado los expedientes O.V.D.-577/08, jefe de Gabinete de Ministros remite respuesta en relación a la resolución aprobada por el Honorable Congreso de la Nación solicitando informe sobre los procedimientos jurídicos, contables, administrativos y de gestión adoptados a fin de regularizar lo relativo al movimiento y control de los fondos transferidos a las provincias y O.V.-116/10, sobre un informe referido al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) en el ámbito del Ministerio del Interior, con el objeto de evaluar la gestión del Programa 19 - Asistencia Técnica y Financiera a Provincias, a través del análisis de la administración del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias; 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 las medidas adoptadas a los efectos de

solucionar las observaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación, con motivo de los exámenes realizados en los ministerios de Salud y del Interior con el objeto de evaluar la gestión de la administración de los Fondos de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) a las provincias.

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 de 2010.

*Heriberto A. Martínez Oddone. – Nicolás A. Fernández. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Gerónimo Vargas Aignasse. – José M. Díaz Bancalari. – Walter A. Agosto.*

## FUNDAMENTOS

*Expediente O.V.D.-577/08*

Por resolución del Honorable Congreso de la Nación (63-S.-07), de fecha 18/7/2007, se dispuso dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitando informe sobre los procedimientos jurídicos, contables, administrativos y de gestión adoptados a fin de regularizar lo relativo al movimiento y control de los fondos transferidos a las provincias. El citado requerimiento se basó en informes de auditoría efectuados por la Auditoría General de la Nación (AGN) referidos a tareas realizadas para examinar:

- a) La aplicación de los fondos nacionales correspondientes al Programa Materno Infantil, transferidos por el Ministerio de Salud de la Nación a la provincia de Formosa durante el año 2004; y b) una auditoría de gestión sobre el Programa de Promoción Social Nutricional (Prosonu) en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de Formosa.

– a) la aplicación de los fondos nacionales correspondientes a los programas: Programa Materno Infantil (PMI), Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) y Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), transferidos por el Ministerio de Salud de la Nación a la provincia de Misiones durante al año 2004; b) analizar las transferencias de los fondos nacionales correspondientes al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), transferidos por la Nación al IproDHa, durante el período comprendido entre el 1°/1/04 y el 31/12/04; y c) analizar la aplicación de las transferencias de fondos nacionales a la provincia de Misiones correspondientes a las prestaciones alimentarias del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria durante 2004.

– a) Analizar y controlar la aplicación de las transferencias de los fondos nacionales correspondientes al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), transferidos por la Nación a la provincia de San Luis durante el período comprendido entre el 1°/1/2003 y el 31/12/2003; y b) analizar la aplicación de las transferencias de fondos nacionales a la provincia de San Luis, correspondiente al Programa de Promoción Social Nutricional, durante el período comprendido entre enero de 2003 y junio de 2004.

– a) Analizar la aplicación de los fondos nacionales correspondientes al Programa Obras de Infraestructura Básica Social transferidos por el gobierno de la Nación a la provincia de Catamarca durante el año 2003; y b) analizar la aplicación de los fondos nacionales transferidos a la provincia de Catamarca, correspondientes al Programa de Promoción Social Nutricional (Prosonu) durante el ejercicio 2003; y c) la aplicación de los fondos nacionales correspondientes al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) recibidas por el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) de la provincia de Catamarca durante el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2003; y

– a) La aplicación de los fondos nacionales correspondientes al Programa Materno Infantil, transferidos por el Ministerio de Salud de la Nación a la provincia de Chaco; b) la aplicación de los fondos nacionales transferidos a la provincia de Chaco, correspondientes al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) “El hambre más urgente”, durante el año 2004; y c) la aplicación de fondos nacionales correspondientes al Fondo Nacional de la Vivienda, transferidos por la Nación a la provincia del Chaco, durante el año 2004.

Para cada caso en particular la AGN había señalado lo siguiente:

#### *Provincia de Formosa*

Conclusiones punto a):

1. El Programa Materno Infantil en la provincia de Formosa se ejecuta en forma descentralizada en los efectores de salud de once de los doce distritos, que conforman la red sanitaria de la provincia.

2. Para el abastecimiento de la leche fortificada, durante 2004, la provincia contó con el aporte mensual de las partidas adquiridas por la Nación de 311.690 kilogramos con fondos de préstamos internacionales y la adquisición efectuada por la provincia con fondos remitidos en 2003 de 59.912 paquetes de leche fortificada de 800 gramos.

3. El suministro de estos paquetes significó la entrega de un 20 % menos de leche fortificada a los beneficiarios y el no cumplimiento de la normativa del programa que establece que la adquisición de leche fortificada debe efectuarse en envases de un kilogramo.

4. La información suministrada sobre la cantidad y tipo de beneficiarios fue sobre el total de la provincia. Esto dificultó medir el nivel de cobertura real del programa, en 2004, por distrito y efecto de salud. No obstante, se contó con datos estimados por la provincia que permitieron concluir que la cantidad de leche fortificada que recibió la provincia fue de un 50,3 de la que requería y que alcanzó a un 72 % de la población objetivo del programa.

5. La distribución de la leche está centralizada. La cantidad que debe recibir cada efecto y la frecuencia de distribución es establecida por la Unidad Ejecutora Provincial, pero el nivel de cobertura, entre los efectores de salud, no fue homogénea. La ausencia de datos sobre la población objetivo efectiva del programa y la falta de movilidad propia podrían explicar esta dificultad observada en la provincia.

6. La distribución de la leche a los beneficiarios está sujeta a su captación entre la población que asiste el efecto de salud y a la regularidad con la que el beneficiario cumple con los controles de salud pautados. El elevado porcentaje de población que no pertenece al área programática del efecto y la escasez en recursos humanos y de infraestructura dificulta el seguimiento de los beneficiarios.

7. La unificación del sistema de registros y el mejoramiento del circuito de información contribuyen al acceso de datos confiables para el conocimiento de la población beneficiaria, la distribución equitativa por efecto y el seguimiento y monitoreo del programa en todo el territorio provincial.

8. El criterio provincial para la distribución de la leche por tipo de beneficiario está establecido en la ficha de control de niños de 2 a 5 años, no obstante resulta necesario reforzar la difusión de estas pautas y el control sistemático de su aplicación.

Conclusiones punto b):

1. No obstante la inmovilización de fondos por atrasos en las acreditaciones a efectores, se constató una razonable administración de los fondos ingresados a la provincia, como asimismo el cumplimiento de los circuitos administrativos implementados, aunque se verifica escasez de instrucciones y supervisión sobre presentaciones formales en las rendiciones.

2. La provincia no aplica el criterio de focalización por NBI y se orienta a universalizar el acceso a las prestaciones, la población beneficiaria se define por demanda espontánea.

3. En los comedores escolares el nivel de cobertura alcanzado se corresponde con este criterio, pero la ampliación de la población objetivo, la falta de actualización del valor de las raciones y la ausencia de recursos provinciales, inciden cualitativamente en la cobertura y en el impacto nutricional de las prestaciones. Las escuelas que reciben recursos del PNSA, destinados a complementar el aporte de las raciones, las aplican para ampliar la cantidad de niños atendidos y no para reforzar las raciones suministradas.

4. En los comedores infantiles se registra un bajo nivel de cobertura que se relaciona con la falta de estructuración del subprograma y con la dificultad de aplicar criterios de universalización a través de unidades efectoras fuera del sistema escolar.

5. La falta de articulación de la Unidad Ejecutora con otras áreas provinciales, la ausencia de normativas específicas sobre criterios nutricionales y la escasa actividad de supervisión inciden en el impacto del programa. La calidad de las prestaciones y la eficacia en la utilización de los recursos quedan sujetas a la capacidad de gestión de cada escuela o unidad efectora.

#### *Provincia de Misiones*

##### *Comentarios y observaciones punto a):*

1. El convenio con la Nación establece la apertura de una cuenta bancaria específica en el Banco de la Nación Argentina. Sin embargo debido a que el Banco Macro Bansud S.A. es el agente financiero de la provincia, todas las aplicaciones del programa se efectuaron por su intermedio, y la cuenta de Banco Nación sólo fue utilizada como receptora de los fondos.

2. El retraso en el inicio de la ejecución de los convenios, la aplicación simultánea de sus recursos y el sistema de cuenta bancaria por año y no por programa, dificultan la discriminación de los montos aplicados a cada prestación comprometida.

3. Las órdenes de pago a proveedores no incluyen datos del medio de pago utilizado (número de cuenta bancaria, número de cheque o efectivo). Las que cancelan total o parcialmente una licitación adjudicada a más de un proveedor, se emitieron a nombre de más de un beneficiario.

4. Se constató la existencia de importantes saldos en la cuenta bancaria ejecutora, sin embargo hubo atrasos en la ejecución de las prestaciones.

5. Se detectaron disparidades en los precios y variaciones en las cantidades de las unidades compradas.

6. En las últimas dos compras de las once constatadas se incluyen gastos de distribución (no significativos), contrariando la expresa prohibición que establecen los convenios con la Nación.

7. Los municipios habían rendido a fines de febrero de 2004 sólo un 65 % de los fondos recibidos. En cuanto a las rendiciones de la ejecución centralizada, si bien se constataron compras por el 82 % de los fondos recibidos, sólo se rindió ante la Nación un 36 %.

8. El significativo retraso en el sistema de seguimiento de ejecución de las prestaciones (resolución 267/04) impide evaluar el nivel de cobertura alcanzado. La información consignada es incompleta y no se ajusta a lo establecido por el sistema de seguimiento previsto en la normativa nacional y provincial del programa. De la información relevada no surge que se hayan implementado actividades de monitoreo, aunque existían montos asignados en los convenios. La modalidad de ejecución centralizada registra los mayores retrasos y falencias en las rendiciones, monitoreo y seguimiento de la gestión.

9. Del total asignado en los convenios federales para prestaciones alimentarias de ejecución centralizada, sólo se aplicó el 64 %. En la ejecución descentralizada, de las ocho cuotas recibidas del convenio 2004, la provincia transfirió seis a los municipios. Algunos aplicaron menos del 83 % establecido en prestaciones alimentarias. El total aplicado equivale al 77, 26 %. En la ejecución de las últimas cuotas disminuyó la cantidad de beneficiarios en un 50 %. Las rendiciones demoran más de los 30 días establecidos y se notaron inconsistencias con los registros provinciales.

10. Las estimaciones del valor unitario de la ración y cantidad de beneficiarios superan el monto asignado en el convenio para todo el componente de ejecución centralizada. Las adquisiciones no permiten determinar la cantidad y composición de las raciones ni evaluar su valor nutricional.

11. La cantidad de módulos adquiridos no se corresponde con las prestaciones comprometidas. Su distribución en los municipios no guarda relación con los coeficientes definidos por la provincia.

12. Los recursos del convenio focalizado comienzan a aplicarse con seis meses de atraso. La información disponible se limita a cuatro entregas de las seis previstas en 2004.

13. En la última entrega de módulos para desnutridos se observa una disminución cercana al 50 % en el total de beneficiarios atendidos. Los productos regionales, incorporados como suplemento nutricional, no resultan suficientes para atender a los beneficiarios estimados.

14. No resulta posible establecer la composición de los módulos destinados a la población aborigen. Los totales de mercadería distribuida no se corresponden con los recibidos por las familias tomadas como muestra. La cantidad de beneficiarios en la distribución descentralizada de carne no se corresponde con los datos del censo. Los kilogramos/mes por beneficiario, varían entre los municipios y respecto de las estimaciones provinciales.

Conclusiones punto b):

1. Las transferencias de fondos destinadas al FO-NAVI en la provincia de Misiones ingresaron dentro de los plazos normales de la operatoria.
2. Se verificó un crecimiento de la morosidad en la cobranza de cuotas por facturación de viviendas respecto al ejercicio anterior, lo que resintió el flujo de fondos hacia el financiamiento del objetivo social del sistema.
3. Los procedimientos y circuitos administrativos no son, en algunos casos, cumplidos adecuadamente y hay procesos pendientes en los expedientes de la muestra.
4. Se constató la concurrencia de financiación destinada a la construcción de viviendas originadas en distintos programas nacionales y provinciales, sin poder determinarse la participación de cada uno de ellos.

Conclusiones punto c):

1. Las rendiciones documentadas de fondos que reflejan las adquisiciones efectuadas por la provincia no se corresponden en su totalidad con las rendiciones sociales que detallan las prestaciones efectivamente distribuidas a los beneficiarios. Tanto en la modalidad de ejecución centralizada como en la modalidad descentralizada de los convenios, la falta o significativo retraso en las rendiciones sociales impide conocer y evaluar el nivel de cobertura alcanzado. La información consignada es incompleta y no se ajusta a lo establecido por el sistema de seguimiento de ejecución de prestaciones previsto en la normativa del programa. La ejecución tampoco se ajustó a lo establecido en la normativa provincial, que preveía acciones específicas, realizadas por equipos técnicos, para evaluar la cobertura y controlar la gestión.

2. La modalidad de ejecución centralizada es la que registra mayores retrasos y falencias en materia de rendiciones, monitoreo y seguimiento de la gestión del programa. Del total asignado en los convenios federales 2003 y 2004 a prestaciones alimentarias de ejecución centralizada, la provincia sólo aplicó el 64 %.

3. En cuanto a los módulos, las cantidades adquiridas no se corresponden con las prestaciones comprometidas, y su composición y costo unitario no coincidió respecto de lo previsto en la normativa provincial. Su distribución entre las instituciones efectoras de los municipios no guarda relación con los coeficientes definidos por la provincia.

4. En la modalidad de ejecución descentralizada, de las ocho cuotas del convenio 2004 recibidas de la Nación, la provincia transfirió seis a los municipios, que sólo aplicaron el 77,26 % de lo recibido.

5. Los recursos del convenio focalizado comenzaron a aplicarse con seis meses de atraso. En las últimas entregas disminuyó en casi un 50 % la cantidad de beneficiarios registrados atendidos y los volúmenes de mercadería adquiridos no se ajustan a las prestaciones comprometidas.

6. El objetivo del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria fue unificar todos los programas alimentarios vigentes para optimizar su impacto; su ejecución en la provincia, instrumentada desfavorablemente en diversos convenios, variadas modalidades de ejecución y de prestaciones incidió en el resultado de la gestión y consecuentemente en el acceso las prestaciones alimentarias por parte de los beneficiarios.

*Provincia de San Luis*

Conclusiones punto a):

1. La mayoría de las transferencias destinadas al programa ingresaron a la provincia dentro de los plazos normales de la operatoria. Sólo hubo retrasos de escasa significación en algunas remesas.

2. No existe un organismo autárquico que opere y administre el sistema como lo establece la Ley Federal de Vivienda. Además la aplicación de un sistema de cuenta única en el Tesoro provincial impide conocer el desarrollo completo de la financiación de viviendas de interés social y el destino de los remanentes no utilizados a fin de cada ejercicio.

3. Como efecto de la crisis de los años 2001-2002, las operatorias de viviendas se vieron restringidas, a pesar del auxilio financiero adicional de un 20 % de los montos contratados, aportado por el gobierno provincial. Debido a la profundidad de la crisis, se produjeron demoras en la ejecución de las obras seleccionadas como muestra y se rescindieron contrataciones.

4. Las obras más importantes en el período auditado se concentraron en la urbanización de La Punta, verdadera “ciudad satélite” de la capital provincial, y en La Ribera, contigua a la ciudad de Villa Mercedes. Ambas urbanizaciones son promovidas prioritariamente por el gobierno provincial, dado que el Programa Vivienda no acepta la inscripción de postulantes para las áreas urbanas de las dos ciudades citadas

5. En general, los emprendimientos visitados reúnen buenas condiciones de habitabilidad, aunque podrían mejorarse algunos detalles que asegurarían mejores condiciones de confort.

Conclusiones punto b):

1. La cobertura provincial durante el período auditado fue baja. Solo alcanzó al 17,08 % de la población menor de 14 años con NBI y al 5,1 % de la matrícula escolar. Es significativamente inferior a la de otros programas alimentarios nacionales y provinciales de carácter complementario.

2. La distribución de la cobertura no ha sido objeto de ninguna revisión durante los últimos años para adecuarla a la de la población objetivo. La ejecución de los fondos que antes se destinaban a la distribución de módulos alimentarios permitiría ampliarla.

3. El Prosonu carece de entidad institucional. Los directivos de las escuelas y cooperadoras desconocen la existencia del área de gobierno responsable. Su ejecu-

ción se reduce a la gestión del trámite de los subsidios a las cooperadoras, como una acción residual del Plan de Inclusión Social provincial.

4. Los funcionarios tienen escasa información sobre los objetivos del Prosonu, no existen normativas para su ejecución y no se desarrollan acciones de seguimiento y evaluación.

5. La eficacia de la utilización de los recursos y los criterios nutricionales queda sujeta a la capacidad de gestión de cada escuela.

6. Los fondos fueron transferidos a la provincia e ingresados a la Tesorería en tiempo y forma, pero se transfieren a los comedores con significativos atrasos, los que condiciona los criterios de compra al crédito que les otorgan los proveedores. El fortalecimiento institucional del Prosonu y la ejecución de la totalidad de sus fondos permitiría ampliar el nivel de cobertura, optimizar la gestión y el impacto de las prestaciones de los otros programas alimentarios que se desarrollan en la provincia.

#### *Provincia del Catamarca*

Conclusiones punto a):

El Programa Infrabas en la provincia de Catamarca, en el marco de lo dispuesto por el artículo 40 de la ley 24.076 y del decreto 159/94, ha sido reglamentado por el decreto provincial 2.154/99. Si bien este decreto subsana en parte el vacío normativo que deja la ley al especificar el carácter de las obras a que hace referencia, no establece criterios explícitos y objetivos que determinen un orden de prioridad entre los anteproyectos que se presentan. Consecuencia de ello, es que la mayor parte de las obras y de los recursos han sido destinados en 2003 a obras de mejoramiento de instalaciones deportivas en lugar de aplicarse al mejoramiento de las viviendas, erradicación de letrinas y/o emprendimientos de tipo productivo, ya que la provincia presenta altos niveles de población con NBI y por lo tanto, con problemas de privación habitacional y sanitaria.

El mecanismo de constitución de consorcios con responsabilidad directa en la administración de las obras es viable en aquellas comunidades con mayor densidad de población urbana, con experiencia asociativa y cercana a los centros de financiamiento, en detrimento de vastas áreas con elevado índice de NBI.

Los informes técnicos periódicos, si bien dan cuenta de la evolución de las obras, no han merecido la adecuada consideración de los responsables para la asignación de las cuotas dando lugar a aplicaciones de fondos en proyectos con bajo grado de ejecución o en proyectos con bajo contenido social. Los sucesivos cambios de responsables (tres a lo largo de los últimos años) agravaron el problema de subejecución de los fondos destinados a este tipo de proyectos. De las 36 obras aprobadas en el año 2003, solo 10 estuvieron concluidas a septiembre de 2004.

Las aplicaciones de fondos durante 2003, representaron la quinta parte de los fondos recibidos. Se utilizaron para los ingresos cuentas ajenas al programa. Las imputaciones presupuestarias incluyeron aplicaciones de diversa naturaleza, además de los proyectos específicos.

Conclusiones punto b):

1. Los fondos correspondientes al Prosonu ingresaron a la provincia durante el año 2003 en tiempo y forma. Los fondos del Prosonu y los del POSOCO se destinan al funcionamiento de los comedores infantiles, comunitarios y escolares. La provincia ha integrado varios programas nutricionales como componentes de PNSA. Varios fondos nacionales refuerzan los comedores escolares e infantiles, sin embargo, no alcanzan para atender la población bajo programa y la provincia aporta fondos propios para sustentar el Subprograma de Comedores Escolares.

2. El cambio de autoridades provinciales afectó el normal funcionamiento de los programas, principalmente porque la anterior administración no dejó registros, ni la documentación necesaria para asegurar la continuidad de la planificación prevista. La nueva estructura orgánica funcional de la Secretaría de Desarrollo Social se encontraba en proceso de definición y los equipos técnicos están avanzando en mejorar las capacidades de gestión de los programas. Sin embargo, se observa la necesidad de fortalecer una coordinación interinstitucional entre las diversas agencias estatales a cargo de programas nutricionales y de articular una planificación conjunta de la cobertura tanto de la población objetivo, como de las metas nutricionales.

3. La cobertura teórica con mayor impacto nutricional de los subprogramas considerados supera el promedio provincial de la población de 2 a 14 años con NBI, aunque no logra superar la población bajo línea de indigencia.

4. Se registró la discontinuidad de las prestaciones alimentarias debido a: la alta rotación de responsables de la Unidad Ejecutora, la modalidad de entregas parciales de las partidas, dificultades en las transferencias y rendiciones, como por debilidad organizativa de las comisiones a cargo de comedores infantiles y comunitarios, se registran comedores que no están funcionando. A todo esto se suma un sismo que ha afectado construcciones escolares y comunitarias donde funcionaban comedores que en la actualidad se encuentran funcionando precariamente o directamente han cesado de prestar servicios.

5. La composición kilocalórica de los menús elaborados para los comedores escolares e infantiles teóricamente alcanza a cubrir las ingestas recomendadas, pero éstas no pueden cumplimentarse por dos razones centrales: 1) el costo de los insumos reduce la cantidad de componentes previstos y 2) la discontinuidad de las prestaciones (por entregas parciales, retrasos en las rendiciones, no retiro de los fondos, no transferencias de partidas, entre otras

causas), dificultan cumplimentar la calidad prevista en los menús de las prestaciones alimentarias.

Conclusiones punto c):

1. El contenido de los pliegos de licitación, desde el punto de vista legal y técnico, en lo referente a las obras 57 y 48 viviendas en Capital, es claro y completo. Estos cuentan con una documentación técnica bien definida en lo que hace a la información volcada en planos, los que representan el objeto a construir en todos sus aspectos; ello implica una base importante de compresión acabada de las viviendas proyectadas, que ha sido respetada en la concreción de la obra.

2. Respecto de las “14 viviendas sector V” como parte del conjunto de “117 unidades en Capital”, puede concluirse que la información volcada en los pliegos utilizados para el llamado a concurso, contienen informaciones contradictorias. Como consecuencia de ello, pudo advertirse diferencias en materiales utilizados en obra respecto de lo contratado, así como también mejoras tramitadas y certificadas como trabajos adicionales que constan en los pliegos originales de licitación.

3. La modalidad adoptada para la contratación mencionada en el párrafo anterior, resulta económica y ejecutivamente inconveniente para los fines sociales perseguidos por este tipo de programas.

4. El IPV ha sido poco riguroso en el cumplimiento de los plazos contractuales, lo que trae aparejado un retraso importante en la entrega de las unidades de vivienda.

#### *Provincia del Chaco*

Conclusiones punto a):

1. El seguimiento y evaluación sistemático llevado a cabo por la Unidad Ejecutora Provincial del Programa Materno Infantil permitió alcanzar niveles de cobertura significativamente altos sobre todo entre la población infantil de riesgo. La cobertura de los niños desnutridos de un año osciló entre el 75 y el 94 % mientras que para los menores de un año estos valores variaron entre el 54 y el 73 %.

2. Durante 2004 ingresaron al programa 703.455 kilogramos de leche. La distribución se efectuó a través de un sistema en red en el que había setenta cabeceras de distribución que proveyeron a 380 unidades efectoras. La cuota de leche que recibió cada una de las seis zonas sanitarias que integran el sistema sanitario provincial estuvo en relación con la magnitud de su población infantil y materna demandante del Sistema Público de Salud.

3. La situación de las unidades efectoras, aún con el mismo nivel de complejidad, no es homogénea. En las visitas efectuadas se verificó que el centro de salud del barrio Toba carecía de condiciones de funcionamiento adecuadas.

4. La acción mancomunada del Programa Materno Infantil junto con otros programas destinados a la protección de la salud del niño y de la madre ha permitido

que no continúan aumentando las tasas de desnutrición y morbilidad infantil, que disminuyeron tanto las muertes por aborto en las madres jóvenes como la maternidad adolescente y que aumentara la proporción de partos institucionales. Si bien los valores continúan siendo altos en relación con la media nacional, el haber logrado un cambio de signo en estas tendencias constituye, indudablemente, un logro significativo en el campo de la atención primaria de la salud.

Conclusiones punto b):

1. Los fondos del PNSA se destinan al refuerzo alimentario de hogares en situación de riesgo social bajo las siguientes modalidades: módulos alimentarios (uno federal y otro focalizado en sectores de mayor riesgo nutricional), tickets o bonos y comedores escolares e infantiles. El refuerzo alimentario para comedores escolares se destina a complementar las prestaciones que ya realiza la provincia.

2. En la provincia la Secretaría de Desarrollo Social no cuenta con un registro único de beneficiarios, ni una base actualizada de beneficiarios por tipo de prestación. El Programa Provincial no cuenta con metas nutricionales tendientes a lograr algún impacto en la población beneficiaria. Las asignaciones familiares con módulos y tickets registran una sobre cobertura teórica de los hogares con NBI, sin embargo, la cobertura nutricional apenas cubre un 5,60 % de las necesidades nutricionales de una familia de 5 miembros. Los módulos alcanzan para 2 o 5 días y registran variaciones en su composición por incremento del costo de vida. Estos condicionantes permiten concluir que el programa tiene un reducido impacto en la seguridad alimentaria, como nutricional en la población.

3. Se observa la necesidad de fortalecer una coordinación interinstitucional entre las diversas agencias estatales a cargo de programas nutricionales y de articular una planificación conjunta de la cobertura tanto de la población objetivo, como de las metas nutricionales. El AIPO encargado de la supervisión y monitoreo no aparece integrado en la gestión de los municipios. La Subsecretaría de Gestión y Relaciones con la Comunidad y la Subsecretaría Técnica a cargo del Programa Nutricional cuentan con equipos de personal reducidos para encarar las tareas de supervisión y monitoreo.

Conclusiones punto c):

1. Las transferencias de los fondos destinados al FONAVI ingresaron dentro de los plazos normales de la operatoria.

2. El Instituto por la ley de presupuesto provincial del año 2004 debió realizar aportes al Tesoro, de acuerdo a las facultades otorgadas por el Compromiso Federal del 17 de noviembre de 2000. El presupuesto previó una recuperación de los costos por las obras ejecutadas por el Instituto por cuenta del estado provincial en períodos anteriores, por lo que se vio amenguado el ritmo de la ejecución de las obras.

3. Para un análisis pormenorizado se seleccionó un conjunto de cuatro obras cuyo monto contractual representó un 64,05 % del monto total invertido en obras en 2004. Los cuatro conjuntos auditados correspondieron a una misma tipología que forman parte de un programa para la ejecución de 5.500 viviendas en toda la provincia.

4. En las obras visitadas se constató que no contaban con un apropiado diseño en la etapa del proyecto. Como se visitaron dos días después de una excepcional tormenta, pudieron apreciarse las dificultades para acceder a los nuevos conjuntos residenciales dado que sólo uno de ellos contaba con algunas calles enripiadas, haciéndose visible la ausencia de una solución adecuada en materia hídrica en la provincia.

5. Se detectaron filtraciones de agua en las esquinas superiores de los ambientes de algunas viviendas como consecuencia de debilidades constructivas y la ausencia de aleros de dimensión apropiada.

6. El escaso desnivel de los terrenos ocasiona acumulaciones de agua. Además, se han notado rajaduras en las veredas perimetrales de las viviendas y del conjunto.

7. En términos generales, los emprendimientos visitados reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad, aunque podrían mejorarse con detalles que aseguren mejores condiciones de confort y una menor necesidad de mantenimiento futuro, sin incurrir en gastos excepcionales.

El Poder Ejecutivo nacional respondió al requerimiento parlamentario mediante nota 9/2009 de la Jefatura de Gabinete de Ministros, de fecha 5/1/2009.

Adjunta a la misma información producida por la Dirección Nacional de Salud Materno Infantil del Ministerio de Salud de la Nación, mediante decreto provincial 1.101/2007 de fecha 28/9/2007.

La citada dirección señala lo siguiente:

1. Actualmente no se efectúan transferencias de fondos a las provincias, únicamente se remiten insumos (leche en polvo fortificada con hierro, medicamentos perinatológicos y de salud infantil).

Con referencia al control de los insumos enviados, se trabaja sobre el monitoreo de las bases recibidas de las provincias, controlándose las cantidades: remitidas, distribuidas y consumidas. Cabe aclarar que asimismo se realizan controles de gestión de campo de la información recibida. En su aspecto jurídico y administrativo se ha firmado entre el Ministerio de Salud de la Nación y los ministerios provinciales un convenio marco en donde están volcados el objeto general del mismo, las obligaciones de la Nación y de las provincias, así como también el procedimiento para la resolución de los conflictos que puedan suscitarse.

2. Las transferencias de fondos fueron suspendidas durante el mes de enero del año 2004.

– Con referencia a las rendiciones de fondos, la provincia debe efectuar las mismas, según se determina en el decreto 892/95 y deben ser rendidas a la Dirección de Administración del Ministerio de Salud de la Nación.

De lo expuesto surge que el Poder Ejecutivo nacional no ha proporcionado una respuesta integral y satisfactoria al requerimiento parlamentario, por lo que corresponde solicitar ampliación de la misma.

*Expediente O.V. 116/10 - resolución AGN 93/10*

La Auditoría General de la Nación (AGN), efectuó una auditoría de gestión con relación al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) en el ámbito del Ministerio del Interior, con el objeto de evaluar la gestión del Programa 19 - Asistencia Técnica y Financiera a provincias, a través del análisis de la administración del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

El análisis se refiere al accionar llevado a cabo en razón de la administración del Fondo de ATN durante el ejercicio 2006.

Señala la AGN que para la determinación de la muestra de aportes otorgados se han seleccionado transacciones atendiendo a cuestiones de significatividad económica y a la participación de las jurisdicciones beneficiarias, habiéndose analizado transferencias que representan un 29,77 % del presupuesto devengado.

Informa que de los elementos de juicio solicitados no le fueron remitidas actuaciones sobre 4 transferencias y 20 solicitudes de asignación de ATN no atendidas, así como tampoco obtuvo aclaraciones sobre la falta de formulación de criterios y prioridades que orienten la adjudicación de ATN. Agrega que no obstante ello, las limitaciones señaladas no han afectado significativamente la posibilidad de establecer una opinión sobre las cuestiones involucradas.

Las tareas de campo en sede del organismo auditado se desarrollaron entre agosto y diciembre de 2007. El resultado de la auditoría se comunicó mediante nota 34/09 - A O2 a fin de obtener los comentarios o aclaraciones pertinentes. El Ministerio del Interior remitió su opinión mediante nota sin número, del 29/7/2009, de cuyo texto surge una serie de comentarios que fueron tenidos en cuenta al momento de la redacción final del informe.

En el apartado “Aclaraciones previas” la AGN efectúa una reseña de los aspectos normativos del fondo, señalando que el mismo fue creado por ley 23.548, artículo 3º, inciso d), al prever que el 1 % de la recaudación de impuestos nacionales coparticipables, será destinada a la conformación del mismo. El artículo 5º de la citada ley establece que el Fondo de ATN se destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y tendrá expresión presupuestaria en la jurisdicción 30 - Ministerio del Interior.

En el ordenamiento presupuestario del ministerio, el Programa 19 - Asistencia Técnica y Financiera a

Provincias prevé entre sus objetivos “atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de las provincias mediante la administración del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias.

Por otra parte, la Comisión Federal de Impuestos (CFI) es la entidad competente para dictar normas generales interpretativas de la ley 23.548 y en razón de su competencia estableció por resolución general interpretativa CFI 34 del 20/3/2006, con relación al Fondo de ATN a las provincias, lo siguiente:

*a) Tiene por único destinatario a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

*b) Su finalidad es la de atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

*c) Debe preverse presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior.*

*d) El Ministerio del Interior es la única autoridad nacional facultada para su asignación.*

*e) El Ministerio del Interior deberá informar trimestralmente a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre la situación de los fondos, indicando los criterios seguidos para su asignación.*

*f) El fondo se integra financieramente con:*

– Uno por ciento (1 %) de la masa de impuestos nacionales coparticipables.

– Dos por ciento (2 %) del producido de la Ley de Impuesto a las Ganancias.

– Veinte millones de pesos (\$ 20.000.000) como suma fija.

– Uno por ciento (1 %) del noventa por ciento (90 %) del producido del impuesto a los bienes personales.

*g) El gobierno federal no puede girar suma alguna por encima del monto resultante del inciso anterior, salvo asignaciones específicas de recursos coparticipables o créditos del Tesoro nacional destinados a incrementar la integración del fondo.*

*h) No puede darse otro destino al fondo que el previsto expresamente por la ley convenio 23.548 y por las leyes que efectuaron sus asignaciones específicas, sin modificación de éstas con los requisitos del artículo 75, inciso 3º de la Constitución Nacional.*

*i) En caso de no distribuirse el total del fondo en un ejercicio, el remanente debe ser trasladado al ejercicio siguiente pero siempre como reserva del mismo, salvo que por las leyes que corresponda se resolviera expresamente que todos los recursos asignados deben ser distribuidos en el ejercicio en que se integran.*

*j) Los recursos de este fondo se encuentran diferenciados en su naturaleza de aquellos que el Congreso puede disponer en el presupuesto nacional como subsidios a las provincias en los términos del artículo 75, inciso 9 de la Constitución Nacional.*

*k) Para modificar el régimen y destino del uno por ciento (1 %) de la masa de recursos coparticipables destinado al Fondo de ATN, se requiere una modificación de la ley convenio 23.548. Asimismo y de igual forma, para los recursos que la integran como asignación específica del producido de los impuestos a las ganancias o a los bienes personales, se requiere de una ley especial en los términos del artículo 75, inciso 3 de la Constitución Nacional.*

Agrega la AGN que entre los objetivos del Programa 19 se encuentra la atención de situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de las provincias, mediante la administración del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional. Asimismo se distingue entre los objetivos a cumplir, el de evaluar y coordinar las políticas de asistencia nacional e internacional a las provincias.

– Informa que el decreto 258/03, que aprobó el organigrama y la responsabilidad primaria de la Secretaría de Provincias y definió sus acciones hasta el nivel de subsecretaría, tiene entre sus principales lineamientos lo siguiente:

– Intervenir en la evaluación técnica de la asignación del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

– Diseñar planes y coordinar acciones en materia económica con los gobiernos de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, asesorando en la formulación y gestión de proyectos de carácter federal.

– Coordinar con el entonces Ministerio de Economía y Producción el desarrollo de las políticas y programas de asistencia a las Provincias.

Sigue diciendo la AGN que los ingresos al Fondo de ATN provienen de los conceptos recaudados por la AFIP y se transfieren automáticamente a la cuenta recaudadora 2.638/95 del Servicio Administrativo Financiero (SAF) del Ministerio del Interior, por medio del Banco Nación. Los movimientos financieros del Fondo de ATN quedan registrados en la cuenta escritural 2.638/95. Asimismo, las sumas recaudadas son transferidas diariamente a la cuenta única del Tesoro (CUT), en forma automática e independiente del Ministerio del Interior. A partir de los ingresos informados en el extracto de la cuenta recaudadora, se registran contablemente los recursos mediante la confección de un formulario C-10 por cada remesa y concepto de los enumerados en el punto 3.1.f).

Los egresos de fondos surgen a partir de las operaciones de pago registradas por el SAF, que son consecuencia del circuito administrativo definido por el memorando 1 del 25/7/2002 conjunto de la entonces Secretaría de Coordinación Legal, Técnica y Administrativa (SCLTyA) y la Secretaría de Provincias, que reconoce los siguientes pasos:

*a) Todos los pedidos provinciales de ATN deben ingresar por la Mesa General de Entradas del Ministerio del Interior, a efectos de proceder al inicio del expediente administrativo, el que será remitido a la Secretaría de Provincias.*

*b)* La Secretaría de Provincias debe elaborar un informe semanal donde se liste la totalidad de las peticiones ingresadas, que será elevado para conocimiento y consideración del ministro.

*c)* La Secretaría de Provincias procederá a remitir el expediente original a la SCLTyA, a los efectos de la elaboración del proyecto de resolución de otorgamiento del ATN, y su elevación a consideración del ministro del Interior.

*d)* Aprobada la resolución, la SCLTyA procederá a su registración.

*e)* Se remitirá el expediente administrativo con la resolución de otorgamiento a la Dirección General del SAF para la registración presupuestaria y ordenación del pago del ATN. Ésta remitirá a su vez, una copia autenticada del expediente a la Secretaría de Provincias, con los datos de la orden de pago.

*f)* La Dirección General del SAF informará a la SCLTyA y ésta a la Secretaría de Provincias, la emisión de la orden de pago y las novedades relacionadas con el trámite de la transferencia, a efectos de permitir el correcto seguimiento de la ejecución de los recursos.

*g)* La Secretaría de Provincias comunicará mediante radiomensaje de la Red Nacional de Comunicaciones Policiales la aprobación y asignación de los recursos a las autoridades provinciales.

*h)* El gobierno provincial procederá a emitir el correspondiente decreto de ampliación presupuestaria y aplicación específica de los recursos asignados, remitiendo una copia autenticada a la Secretaría de Provincias para permitir a los organismos de control nacionales el cumplimiento de sus funciones.

*i)* La Secretaría de Provincias controlará el cumplimiento de la remisión de los decretos provinciales y reclamará a las jurisdicciones que lo hayan omitido. Obtenido el citado pronunciamiento provincial en cada caso, remitirá el mismo a modo de rendición de cuentas a la Dirección General del SAF, para el cierre del expediente.

Con relación a la Comisión Federal de Impuestos (CFI) informa que es un organismo integrado por funcionarios de la Nación, del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y de los ministerios de hacienda, economía y finanzas de todas las provincias, quienes tienen a su cargo controlar el estricto cumplimiento del régimen de coparticipación federal de impuestos establecido por las leyes 23.548 y 25.049.

Entre las funciones de su comité ejecutivo (establecidas por reglamento interno del CFI) se encuentra la de dictar normas generales interpretativas de la ley 23.548.

Informa la AGN que el Ministerio del Interior debe informar a las provincias sobre la distribución de los fondos, indicando los criterios seguidos para la asignación, conforme lo normado por el artículo 5º de la ley 23.548.

Señala el órgano de control externo que consultada la Procuración del Tesoro de la Nación por la Subsecretaría de Coordinación acerca de si resulta viable que el Ministerio del Interior otorgue ATN a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aquélla se expidió señalando, entre otros conceptos, que el Ministerio del Interior es el encargado de evaluar discrecionalmente las situaciones de emergencia y desequilibrio, informando a posteriori y trimestralmente a las provincias sobre la aplicación de esos fondos y el criterio seguido (dictamen 104/06 - PTN).

Asimismo, el área de asuntos jurídicos del ministerio señala en sus dictámenes que la facultad de otorgar aportes del Tesoro nacional a las provincias es discrecional del titular del ministerio, debiendo indicar el criterio de asignación seguido.

Desde el punto de vista de la distribución jurisdiccional de los ATN durante el año 2006, la AGN informa que los límites máximos y mínimos resultan de los casos que a continuación se indican:

*a)* Las jurisdicciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chubut, Misiones, San Luis y Tierra del Fuego no registran aportes durante el período auditado.

*b)* La provincia de Buenos Aires recibió 146 aportes, Santa Fe tuvo 85 y Salta obtuvo 48. Estas tres provincias recibieron –en su conjunto– el 44 % de los aportes del año.

*c)* En ámbito municipal y para la provincia de Buenos Aires surge que 67 municipios recibieron aportes, destacándose José C. Paz y Berazategui (5 casos) y Ezeiza, Carlos Tejedor y Pilar (4 casos).

En lo referente a asistencia a las provincias efectuada en otras jurisdicciones, señala que en la jurisdicción 91-Obligaciones a cargo del Tesoro, el Programa 98-Asistencia Financiera a Provincias contiene transferencias de distinta índole a las jurisdicciones provinciales. Entre ellas se encuentran las obligaciones contraídas por el gobierno nacional como consecuencia de diversos acuerdos y convenios firmados con distintas provincias, en el marco de los denominados pactos fiscales I y II de los años 1992 y 1993, respectivamente. La ejecución presupuestaria del programa 98 y los conceptos que se transfieren a las provincias, son resumidamente los siguientes:

	Crédito Inicial	Devengado
Transf Adm. Ctral. Pcial.	247.980.000	334.613.334
Acuerdos Nación/Provincias	390.550.000	390.546.000
Artº 59, Ley 25.565	33.470.000	27.947.787
	672.000.000	753.107.121

Señala que por el artículo 11 de la ley 25.570, se estableció dar tratamiento presupuestario a las obligaciones previsionales provinciales reconocidas en el compromiso federal celebrado el 6/12/1999, dando origen a los acuerdos nación/provincias que lucen en el cuadro anterior. Idéntico tratamiento presupuestario se previó para los compromisos pendientes de cumplimiento originados en la cláusula 16 del citado compromiso federal y sobre los que se expediera la Comisión Federal de Impuestos mediante resolución CFI 69/2000, así como también aquellas obligaciones a favor de las provincias que no participen de la reprogramación de deudas prevista en el artículo 8° del mismo acuerdo, hasta la sanción del régimen integral de coparticipación federal de impuestos. La jurisdicción 91 también contempló financiar obligaciones con las provincias, asumidas por ley de presupuesto del ejercicio 2002 (artículo 59 de la ley 25.565).

La AGN formula los siguientes comentarios y observaciones:

#### *Recursos*

1. La registración de los recursos presenta un error de exposición toda vez que los ingresos provenientes del impuesto a los bienes personales y de la suma fija de \$ 20.000.000, se registran como si fueran ingresos originados en la distribución del impuesto a las ganancias.

#### *Transferencias a provincias y/o municipios*

2. La Secretaría de Provincias no posee criterios formales que guien su proceder a los efectos de otorgamiento de ATN en un sistema de prioridades para la asignación de los mismos.

3. El proceso de otorgamiento de ATN reconoce diversas acciones dentro de la Secretaría de Provincias, sin que exista departamentalización ni asignación de competencias a funcionarios que dependen de esa secretaría. En particular, la elevación a consideración del Secretario de Provincias del proyecto de resolución para el otorgamiento de un ATN es efectuada por un funcionario sin responsabilidad ni función jerárquica definida.

4. No se cumple el circuito establecido mediante memorando 1 del 25/7/2002 para la tramitación de ATN, en lo referente a que todas las solicitudes ingresen por mesa de entradas. El pase a dicha área es posterior al conocimiento del pedido por parte de la Secretaría de Provincias.

5. No existen registros formales de todos los requerimientos de ATN que recibe el ministerio. Se ha diseñado una planilla de cálculo de la cual no es posible concluir –para una solicitud a la que no se le asignó el ATN– si ésta fue analizada y denegada o bien no llegó a tratarse. En función de lo señalado en el punto anterior, tampoco existen certezas respecto de la determinación de la demanda insatisfecha ni de la integridad del registro en su conjunto. Consecuentemente el SAF

325 del Ministerio del Interior no logró establecer con precisión el nivel del crédito presupuestario necesario para atender a la totalidad de los pedidos de ATN.

#### *Desequilibrio financiero o emergencia como causales de otorgamiento*

6. No consta en las actuaciones relevadas la evaluación técnica prevista por el decreto 258/03 que debe efectuar la Secretaría de Provincias sobre los requerimientos antes de proceder al otorgamiento de un ATN. El trámite de otorgamiento de los ATN dura entre uno y dos días. En los expedientes no se identifica la causa o situación que genera el desequilibrio financiero o la emergencia. En casi la totalidad de los casos analizados los requerentes recurren a la mención de la existencia de desequilibrios financieros, sin que consten los elementos de juicio que permitan corroborar tal aserto.

La ausencia de información relevante (causas que originaron el desequilibrio, detalle e importe de las erogaciones a atender con el aporte, etcétera) afecta la posibilidad de efectuar la evaluación técnica antes referida. Finalmente, dicha ausencia de información y de las evaluaciones correspondientes condicionan en forma significativa el análisis de la adecuación de la incorporación presupuestaria y aplicación específica de los recursos en sede provincial (rendición de cuentas).

#### *7. Análisis de los expedientes de otorgamiento de Aportes del Tesoro nacional*

Informa la AGN que de las verificaciones practicadas respecto de los cuarenta y tres (43) expedientes remitidos por el organismo auditado en los que se tramitan transferencias de ATN surge:

##### *7.1. Con respecto a las solicitudes de ATN:*

*a)* No son ingresadas por la Mesa de Entradas del ministerio, de acuerdo a lo establecido en el memorando 1 conjunto de la Secretaría de Provincias y de la entonces Secretaría de Coordinación Legal, Técnica y Administrativa, careciendo de sello de ingreso formal al organismo.

*b)* En una cantidad importante de los expedientes analizados, los requerimientos no son originales sino faxes o fotocopias.

*c)* No tienen fecha.

*d)* No especifican el monto necesario para cubrir la necesidad invocada.

*e)* No especifican el motivo que provoca el pedido.

*f)* En el trámite de otorgamiento de los ATN se incluyen solicitudes de funcionarios del gobierno nacional o legisladores nacionales o provinciales que –en algunos casos– acompañan a los requerimientos formales de gobernadores o intendentes, precisando los destinatarios e importes requeridos.

*g)* En los considerandos de las resoluciones de otorgamiento de ATN, se hace referencia al artículo 40,

inciso 2 de ley 24.073, sobre distribución del impuesto a las ganancias, que fue derogado por el artículo 5º del decreto 879/92.

h) El monto otorgado es menor al monto solicitado, sin que surja de la documentación obrante en los expedientes, el análisis ni la justificación del monto otorgado.

7.2. Con relación a los decretos provinciales de ampliación presupuestaria y aplicación específica de los ATN:

a) Se agregaron a las actuaciones versiones incompletas de los decretos provinciales, verificándose faltante de fojas o de anexos.

b) Existen decretos de rendición parcial de las sumas recibidas, con lo cual no se satisface la información sobre la suma total otorgada y recibida.

c) En algunos casos no se han agregado los decretos provinciales.

d) Con relación a los ATN otorgados a la provincia de Corrientes, el requerimiento ha sido efectuado por un legislador nacional a favor de 17 municipios por un total de \$ 880.000, sin mencionar la causal del pedido (desequilibrio financiero o emergencia). Conforme surge del decreto provincial 2.375/06 se giró en concepto de ATN la suma de \$ 620.000 que fueron distribuidos entre 13 municipios. Del análisis de la información referida, surge que a 5 municipios incluidos en el pedido original (Concepción, Ituzaingó, Perugorría, Parada Pucheta y Riachuelo) no les fue otorgado el correspondiente aporte, en tanto que al municipio de Santa Lucía –que no estaba incluido en el pedido original– se le otorgó un aporte de \$ 30.000 (expedientes analizados: 19.263/06, 19.265/06, 19.267/06, 19.270/06, 19.967/06 y 19.280/06).

7.3. Por expedientes 13.770/06 y 14.151/06 se otorgaron a la municipalidad de Berazategui dos ATN por \$ 100.000 cada uno y por el mismo fundamento

(desequilibrio financiero). Se destaca que el lapso transcurrido entre uno y otro otorgamiento fue de una semana (31/8/06 y 4/9/06, respectivamente), sin evidencias –en el segundo otorgamiento– de los efectos que habría tenido el primero.

#### *Coordinación de la asistencia a provincias con otras jurisdicciones*

8. No se han detectado antecedentes que den cuenta de la realización de las acciones de coordinación con el entonces Ministerio de Economía y Producción previstas en el punto 2 del apartado “Objetivos de la Secretaría de Provincias” (anexo al artículo 2º del decreto 258/03), en orden al desarrollo de políticas y programas de asistencia a las provincias. Dicho cometido deviene necesario en función de la existencia de programas presupuestarios en jurisdicción de ese ministerio cuyos objetivos resultan concurrentes a los del Programa 19 y por las competencias asignadas por el régimen federal de responsabilidad fiscal (ley 25.917) al referido departamento de Estado.

#### *Existencia de saldos excedentes*

9. La Secretaría de Provincias es responsable de la administración del Fondo de ATN, según la política presupuestaria del Programa 19, que es ejecutado por el SAF 325 del Ministerio del Interior. Sin embargo, las acciones emprendidas por la citada secretaría sólo abarcan decisiones acerca de las aplicaciones del fondo, toda vez que carece de responsabilidad sobre los ingresos (le compete a la AFIP) y no tiene injerencia en la administración de los saldos excedentes del fondo.

Durante el transcurso de los últimos años la recaudación del fondo ha sido significativamente superior al crédito aprobado para afrontar los aportes a las provincias, lo que ha producido la acumulación de excedentes en la cuenta recaudadora correspondiente, cuya evolución se expone en el siguiente cuadro:

	2003	2004	2005	2006
Remanente Acumulado. Ejercicios Anteriores	928.950.200,91	1.397.749.619,50	2.193.328.301,78	3.074.898.781,07
Recaudación	548.719.264,59	851.612.014,28	1.041.408.340,43	1.266.527.880,54
Transferencias	79.919.846,00	56.033.332,00	159.837.861,14	79.920.000,00
Remanente del Ejercicio	468.799.418,59	795.578.682,28	881.570.479,29	1.186.607.880,54
Remanente Acumulado	1.397.749.619,50	2.193.328.301,78	3.074.898.781,07	4.261.506.661,61

En oportunidad de efectuar su descargo el organismo auditado destacó que “...la práctica de acumulación de los recursos no comenzó en el año 2002, sino en el año 2000, y se llevó a cabo ininterrumpidamente hasta la fecha”.

Estos excedentes se producen debido a que por ley de presupuesto se dispone, por un lado, un crédito para el inciso 5-transferencias sensiblemente inferior al monto del recurso presupuestario, en tanto que por

la diferencia se dispone un crédito para la aplicación financiera incremento de caja y bancos. Esta modalidad implica un diferimiento del destino asignado a dichos fondos por la Ley de Coparticipación Federal.

Por otra parte, el 28/12/06 y a partir de la autorización prevista por el artículo 37 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto –texto ordenado en 2005–, mediante el decreto 2.030/06 se estableció, al igual que para ejercicios anteriores, un

préstamo (aplicación financiera) gratuito a favor del Tesoro nacional por la suma de \$ 3.500.000.000, el que, según registros de la cuenta escritural 2.638/95 del Ministerio del Interior, fue restituido el 28/2/07. Dicha aplicación financiera fue constituida con los excedentes anteriores comentados.

Destaca que la temática tratada en este punto ha sido considerada en la nota del 5/8/2005, en la que el Ministerio del Interior, al requerir a la Secretaría de Hacienda las demandas de gastos adicionales a los límites financieros comunicados, destacó –entre otros– los siguientes aspectos:

– “Realizado un relevamiento de la situación presupuestaria del Fondo de ATN de los últimos seis ejercicios surge que para permitir el cumplimiento de las metas fiscales se han desdoblado las partidas del fondo en transferencias corrientes y aplicaciones financieras, esto en virtud a que las aplicaciones financieras son entendidas como ahorro del ejercicio vigente.”

– Luego de haber reseñado la acumulación de los excedentes por el período 1999/2005 indica que: “... no se ha dado cumplimiento a lo normado por los artículos 3º y 5º de la ley 23.548 lo expresado tiene sustento en lo normado por el artículo 1º incisos i) y j) de la resolución de la Comisión Federal de Impuestos 27/2002”.

– “Por los motivos expuestos este ministerio estima conveniente requerir al Ministerio de Economía y Producción en forma simultánea a la Jefatura de Gabinete de Ministros se dicten los instrumentos necesarios que permitan incorporar los remanentes de ejercicios anteriores al presente ejercicio.”

*Denuncias o situaciones planteadas respecto de los ATN*

10. De la información suministrada por la Dirección de Despacho y Mesa de Entradas del auditado, surge la existencia de diversos expedientes caratulados en el ejercicio 2006, como denuncias relacionadas con aportes del Tesoro nacional a las provincias. Si bien los expedientes no han sido remitidos pese a su reiteración, se identifican a continuación aquellos casos que han sido remitidos a los juzgados correspondientes:

– Expedientes S02:0007476/2006. Autos: Ordoñez, Luis Alberto s/denuncia. Ref/solicitar informe s/Aporte ATN a localidad de Eduardo Castex. Causante: Juzgado de Instrucción y en lo Correccional N° 2, 1<sup>a</sup> Circunscripción Judicial –Santa Rosa– provincia de La Pampa. El expediente administrativo fue remitido a la justicia el 27/6/06.

– Expedientes S02:0005188/2006. Denuncia de Raúl Héctor Navarro s/defraudación en perjuicio del Estado nacional (ATN) c/Luis Fernández y otro expediente 9.556/04 - Ministerio Público Fiscal de Santiago del Estero. Se remitió el expediente administrativo a la Justicia el 19/8/06.

La AGN efectúa las siguientes recomendaciones:

1. Registrar los ingresos al fondo provenientes del impuesto a los bienes personales y de la suma fija de \$ 20.000.000 por el tipo, clase y concepto que corresponde según el nomenclador presupuestario.

2. Elaborar la normativa que permita definir parámetros objetivos a fin de establecer criterios para la asignación de ATN, informando trimestralmente a las jurisdicciones respecto de estos últimos (artículo 5º ley 23.548). Asimismo, definir y requerir a dichas jurisdicciones el conjunto de información necesaria para resolver la evaluación exigida por el decreto 258/03 (cde. punto 4.2.).

3. Efectuar la departamentalización de la estructura y la asignación de competencias a los funcionarios que dependen de la Secretaría de Provincias, teniendo presente aquellas funciones que se refieren a la evaluación previa al otorgamiento de ATN (cde. punto 4.3.).

4. Dar cumplimiento a lo establecido por el memorando 1 del 25/7/2002, en el sentido de que el ingreso de las solicitudes de ATN debe efectuarse por Mesa General de Entradas del Ministerio y registrándolas bajo un número de actuación independiente para cada pedido, antes de ser giradas a otro sector (cde. punto 4.4.).

5. Efectuar la registración formal de todos los pedidos de ATN recibidos, no sólo para reflejar la integridad de la información, sino también por cuestiones estadísticas y para previsiones presupuestarias (cde. punto 4.5.).

6. Incluir en el expediente de asignación de los ATN la evaluación técnica prevista por el decreto 258/03 que debe efectuar la Secretaría de Provincias, identificando la causa o situación que genera el desequilibrio financiero o la emergencia. El conjunto de información necesaria a que se refiere la recomendación 5.2. y la evaluación cuya inclusión se propone por este punto deberían posibilitar el análisis de aquellos actos, dictados por las administraciones provinciales a fin de incorporar los ATN a sus presupuestos, que el organismo auditado utiliza a modo de rendición de cuenta (cde. punto 4.6.).

7. En la tramitación de los expedientes de asignación de los ATN se deben contemplar –entre otras– las siguientes cuestiones (cde. punto 4.7.):

– La consideración de requerimientos sólo en versiones originales.

– Que los mismos incluyan fecha y monto solicitado en forma taxativa.

– Que la causal que generó el desequilibrio financiero o emergencia sea explícita.

– Los requerimientos que son efectuados por funcionarios distintos de los titulares del Poder Ejecutivo provincial o municipal deben contar con un pronunciamiento de las instancias competentes.

– Actualizar la cita de la normativa que se refiere a la distribución del impuesto a las ganancias en los

considerandos de las resoluciones de otorgamiento de ATN.

– Cuando el monto otorgado es distinto del requerido, incluir en la evaluación que antecede al otorgamiento el motivo del monto adjudicado en más o en menos.

– Incorporar a las actuaciones el decreto provincial en versión completa, cerciorándose que las partidas que se incluyen en su texto se correspondan con la totalidad del aporte transferido.

8. Establecer con precisión las áreas responsables y las funciones específicas que deben cumplirse para coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas la asistencia financiera a las provincias (cde. punto 4.8.).

9. La existencia de los significativos saldos excedentes tratados en el punto 4.9. exige la adopción de aquellas medidas, con la jerarquía adecuada, que permitan cumplir con los destinos fijados por el artículo 5º, primer párrafo, de la ley 23.548.

10. Efectuar el seguimiento de los expedientes en los que se tramitan denuncias relacionadas con la aplicación de ATN (cde. punto 4.10.).

El órgano de control externo formula las siguientes conclusiones:

La Secretaría de Provincias es responsable de la administración del Fondo de ATN, según la política presupuestaria del Programa 19. Sin embargo, las acciones emprendidas por la citada secretaría sólo abarcan decisiones acerca de las aplicaciones del fondo, toda vez que carece de responsabilidad sobre los ingresos (le compete a la AFIP) y no tiene injerencia en la administración de los saldos excedentes del mismo.

De los comentarios y observaciones que anteceden surge que el organismo auditado debe: definir parámetros objetivos a fin de establecer criterios para la asignación de ATN, requiriendo a las jurisdicciones el conjunto de información necesaria para resolver la evaluación exigida por el decreto 258/03; efectuar la departamentalización de la estructura de la Secretaría de Provincias, asignando competencia a los funcionarios que deben entender en la evaluación previa al otorgamiento de ATN; incluir en el expediente de asignación de ATN la evaluación técnica prevista por el decreto referido precedentemente y contemplar en la tramitación de los mismos las cuestiones consignadas en el punto 4.7.; registrar formalmente todos los pedidos de ATN recibidos y efectuar el seguimiento de los expedientes en los que tramitan denuncias referidas a la aplicación de ATN.

Finalmente, los significativos saldos excedentes tratados en el punto 9 que, a estarse de lo informado por el organismo auditado comenzaron a acumularse en el año 2000 y que siguen hasta el presente, exigen la adopción de aquellas medidas, con la jerarquía adecuada, que permitan cumplir con los destinos fijados por el artículo 5º, primer párrafo, de la ley 23.548.

*Heriberto A. Martínez Oddone. – Nicolás A. Fernández. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Ernesto R. Sanz. – Gerónimo Vargas Aignasse. – José M. Díaz Bancalari. – Walter A. Agosto.*

## ANTECEDENTES

Ver expedientes: 8.677-D.-2010, 577-O.V.-2008 y 116-O.V.-2010.