

**SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD  
AGROALIMENTARIA (SENASA)**

**CALIDAD E INOCUIDAD EN EL PROCESO DE FAENA  
DE ANIMALES VACUNOS EN FRIGORÍFICOS**

**INFORME DE AUDITORÍA  
SICA N° S00103 / ACTUACION N° 529/18-AGN**

**AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

**GERENCIA DE PLANIFICACIÓN Y PROYECTOS ESPECIALES**

**DEPARTAMENTO DE CONTROL DE GESTIÓN AMBIENTAL**

***Equipo de Trabajo***

*Abg. Natalia Berjeco*

*Lic. Silvia Mirta Leicher*

*Lic. Silvana Beatriz Martinez*

*Lic. Francisco Javier Casavelos*

*Sr. Emanuel Augusto Arias*

*Sr. Jorge Ignacio Correa*

*Sra. Mirta Belén Gil*

*[Handwritten signatures]*

## ÍNDICE

1. OBJETO.....	3
2. ALCANCE.....	4
3. ACLARACIONES PREVIAS .....	7
3.1. Marco legal e institucional .....	7
3.2. Universo de control del SENASA .....	10
3.3. Relaciones con las provincias.....	13
3.4. Sistema de Inspección Veterinaria - Supervisión .....	14
3.5. Presupuesto y ejecución presupuestaria según información del Organismo 2017 y enero - agosto 2018 y según Oficina Nacional de Presupuesto, Cuenta de Inversión 2017 y 2018.....	15
3.6. Hechos Posteriores .....	16
4. HALLAZGOS DEL SEGUIMIENTO DE LOS COMENTARIOS, OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES DEL INFORME APROBADO POR RESOLUCIÓN AGN Nº 26/2006.....	17
5. ANÁLISIS DE LA VISTA .....	31
6. RECOMENDACIONES .....	31
7. CONCLUSIÓN .....	31
8. LUGAR Y FECHA .....	33
9. FIRMAS.....	33
ANEXO I - MARCO LEGAL .....	34
ANEXO II - ORGANIGRAMAS .....	36
ANEXO III - CUADROS ESTADÍSTICOS .....	39
ANEXO IV - CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA INTENCIONAL .....	41
ANEXO V - SISTEMAS INFORMATICOS .....	43
ANEXO VI - DESCARGO DEL ORGANISMO.....	44
ANEXO VII - ANÁLISIS DE LA VISTA .....	47

## ACRÓNIMOS, SIGLAS Y ABREVIATURAS

**DNCCA:** Dirección Nacional de Control Comercial Agropecuario

**DNICA:** Dirección Nacional de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria

**DTe:** Documento de Tránsito Electrónico

**HACCP (APPCC):** Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control

**MIP:** Manual Integral de Plagas

**NC:** No Conformidad

**ONCCA:** Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario

**PDS:** Programa de Desarrollo de Sanidad

**POE:** Procedimientos Operativos Estandarizados

**POES:** Procedimientos Operativos Estandarizados de Saneamiento

**SIGCER:** Sistema de Certificación Electrónica

**SIGICA:** Sistema Integrado de Gestión de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria

**SIGSA:** Sistema Integrado de Gestión de Sanidad Animal

**SIV:** Servicio de Inspección Veterinaria

**SUBPGA:** Subproductos Ganaderos Argentinos

**SUR:** Sistema Único de Registro

**UAI:** Unidad de Auditoría Interna

**VB:** Visto Bueno



Auditoría General de la Nación

## INFORME DE AUDITORÍA

Al Sr. Presidente del  
Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria  
Ing. Ricardo Luis NEGRI

En uso de las facultades conferidas por los artículos 85 de la Constitución Nacional y 118 de la Ley 24.156, la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (AGN) efectuó un examen de seguimiento de la Dirección Nacional de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, organismo de la Secretaría de Gobierno de Agroindustria del Ministerio de Producción y Trabajo.

### 1. OBJETO

Examen de seguimiento de la gestión ambiental del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria a fin de garantizar la calidad e inocuidad en el proceso de faena de animales vacunos en frigoríficos - Seguimiento Resolución AGN N° 26/2006.

**Período auditado:** 1 de enero 2017- 31 de agosto 2018

### B. OBJETIVOS

#### Objetivos Generales

1. Seguimiento de las Observaciones y Recomendaciones de la Resol. AGN N° 26/2006.
2. Examen de las debilidades y las amenazas para alcanzar en el mercado interno nacional los estándares óptimos de inocuidad y calidad.

## Objetivos Específicos

1. Determinar si el Organismo arbitró los medios para solucionar/ subsanar las deficiencias observadas por la AGN en la gestión del SENASA en el período 2004 (Res. AGN N° 26/2006).
2. Identificar si en el período auditado hubo modificaciones legales y/o institucionales y, en caso afirmativo, examinar la índole y el impacto sobre la gestión del SENASA.
3. Analizar, teniendo en cuenta que se trata de un organismo nacional con competencia en el tráfico interjurisdiccional, las acciones y actividades desarrolladas por el SENASA para lograr acuerdos interinstitucionales con las dependencias provinciales a fin de asegurar la inocuidad y la calidad del ganado bovino faenado en todos los establecimientos del país.
4. Establecer, en relación con lo anterior, si se avanzó hacia los objetivos de la Planificación Estratégica 2015-2020 vinculados con el objeto de la presente auditoría.

## 2. ALCANCE

*San*  
*JFB*

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental de la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, aprobadas por la Resolución 26/15 y Res. 186/16, y con la Disposición 194/00, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d, de la Ley 24.156, habiéndose practicado los siguientes procedimientos para obtener las evidencias necesarias:

- Procedimientos de recolección: solicitud de información, relevamiento de información y documentos de distinta índole disponibles en soporte digital o papel, entrevistas, verificación in situ del sistema informático.
  - Procedimientos de análisis: legal, documental, cuali-cuantitativo, estadístico, comparativo (y de contrastación).
- [Handwritten scribble]*



## Auditoría General de la Nación

### ➤ Documentación relevada

- Conjunto de normas (leyes, decretos, resoluciones, disposiciones, circulares) que constituyen el marco legal e institucional del objeto de auditoría.
- *Ley de Presupuesto de la Nación 2017, 2018.*
- Presupuesto SENASA, DNICA 2017 y 2018. Ejecución presupuestaria. Información suministrada por el Organismo
- Informes de auditoría de la UAI del Organismo 2017 y 2018, y anteriores al período auditado
- Modelo de la *Carta Acuerdo de Trabajo* suscripta con provincias
- *Estadísticas de Faena de Bovinos por Frigoríficos 2017 y 2018*
- *Relevamiento Personal Frigoríficos 2018*
- *Relevamiento de Personal Frigoríficos Faena Solo Bovinos 2018*
- SENASA, *Rediseño del Control Oficial en las Plantas de Faena en Base al Riesgo* – Documento borrador, junio 2017.
- *Manual del Usuario SUR- Frigoríficos*
- *Manual del Usuario - Partes de Supervisión (SIGICA)*
- *Manual del Usuario Sistema SIGICA*
- *Estadísticas de faena y decomisos*
- Organigrama 2017 – Organigrama 2018
- Decisión Administrativa. 1881/2018 - Presentación nueva estructura 2019 (Hechos posteriores – ver punto 3.6 – Aclaraciones Previas)
- Circular N° 4056/A de 18/12/13. Frecuencia de las supervisiones en los establecimientos
- Circular N° 3958 A, 30/01/2019. Trazabilidad y recupero de mercancías

- Resolución 1881/2018
  - Presentación nueva estructura 2018
  - Circular N° 4056/A de 18/12/13. Frecuencia de las supervisiones en los establecimientos
  - Res. AGN N° 26/2006
  - Sistemas informáticos sobre Faena de Bovinos
  - Muestra intencional seleccionada del SIGICA de 14 establecimientos de faena de bovinos según destinos. (Para mayor detalles, ver Anexo IV)
- Notas del Organismo
- Nota SENASA del 26/11/18 con CD adjunto
  - Nota SENASA S/N° del 8/04/19 con CD adjunto.
  - Nota SENASA S/N° del 3/05/19 con CD adjunto.
- Entrevistas a funcionarios y agentes:
- Director Nacional de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
  - Coordinador General de Gestión Técnica en Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
  - Medica Veterinaria de la DNICA
  - Contador del Área Contable de la DNICA
- Tareas de campo: del 26 -10-18 al 03-05-19, desarrolladas en la Dirección Nacional de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, SENASA.
- **Criterios fundamentales**
- Ley 3959 (1900)
  - Ley 15.945 (1961)
  - Ley 17.160 (1967)
  - Ley 22.375 (1981)
  - Ley 27.233 (2015)
  - Ley 27.467 (2018)



## Auditoría General de la Nación

- Decreto PEN 27342/44
- Decreto PEN 4238/68
- Decreto PEN 264/2015
- Plan Estratégico SENASA 2015-2020
- ODS relacionados con el objeto de auditoría: 2 (2.1); 3 (3.3); 6 (6.3, 6.6)

### 3. ACLARACIONES PREVIAS

#### 3.1. Marco legal e institucional

##### 3.1.1. Aspectos jurídicos relacionados con el objeto de auditoría

En 1900 se dicta la Ley 3959, “Ley Básica de Policía Sanitaria de los Animales” para luchar contra la invasión de enfermedades contagiosas exóticas y epizootias<sup>1</sup>. Declara que es competencia del Poder Ejecutivo la defensa del ganado en todo el territorio de la República.

La Ley 17.160 (1967) delega en la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería, todo lo relacionado con la habilitación, fiscalización sanitaria integral e inspección en los mercados de ganado, tabladas, ferias, mataderos, frigoríficos, saladeros, y los establecimientos donde se elaboren o depositen productos de origen animal, donde se efectúen las ventas o el sacrificio de animales, correspondientes a la jurisdicción federal y al comercio internacional.

Dado que dicha temática requiere el control de un organismo técnicamente competente, se dicta el Decreto PEN 4238/1968, según el cual el SENASA ejercerá el control del tráfico federal y exportaciones de los productos, subproductos y derivados de origen animal. El SENASA es un organismo sanitario autárquico dentro del ámbito de la actual Secretaría de Agroindustria del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación.

---

<sup>1</sup> Epizootia: Enfermedad que acomete a una o varias especies de animales, por una causa general y transitoria. Es como la epidemia en el hombre.



El Decreto PEN 1585/96 aprueba la estructura del organismo, establece la responsabilidad en la ejecución de políticas nacionales en materia de sanidad y calidad animal y vegetal, verificando el cumplimiento de la normativa vigente y asegurando la aplicación del Código Alimentario Argentino en todo el país.

La Ley 27.233 (2015) otorga carácter de interés nacional y de orden público a las normas del SENASA y refuerza la responsabilidad primaria de cada actor sobre su actividad.

Quedan comprendidas en los alcances de la ley las medidas sanitarias y fitosanitarias definidas en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), aprobado por la ley 24.425.

### **ODS y metas vinculados con el objeto de auditoría**

**Objetivo 2:** Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

**2.1.** Poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.

**Objetivo 3:** garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. Con el fin de erradicar por completo una amplia gama de enfermedades y hacer frente a numerosas y variadas cuestiones persistentes y emergentes relativas a la salud, se toman iniciativas tales como:

**3.3.** Poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles.

**Objetivo 6:** garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.



## Auditoría General de la Nación

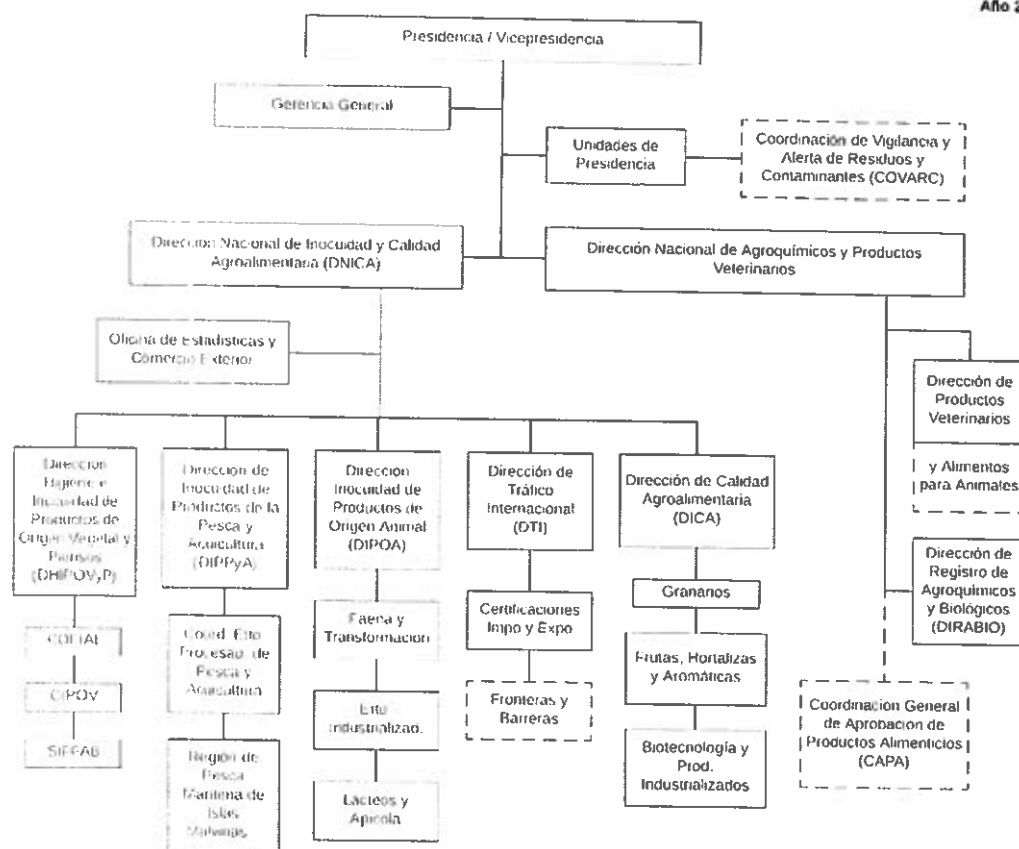
La escasez de recursos hídricos, la mala calidad del agua y el saneamiento inadecuado influyen negativamente en la seguridad alimentaria y la salud. Se toman las siguientes iniciativas:

**6.3.** Mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos, reduciendo el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial.

**6.6.** Proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.

### 3.1.2. Marco institucional

En el período auditado, la estructura organizativa de SENASA se encontraba compuesta, entre otros sectores, por la Dirección Nacional de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (DNICA) y la de Agroquímicos y Productos Veterinarios, cuyas aperturas inferiores pueden observarse en el organigrama de la página siguiente.



Cabe destacar, como hecho posterior al período auditado, que a partir de la Decisión Administrativa JGM 1881/2018 del 11 de diciembre, se estableció una nueva estructura organizativa que formalmente entraría en vigencia en 2019. No obstante, importa señalar que en junio de 2018 se inició “de hecho” la transición estructural a partir de la integración de los Centros Regionales, que pasaron de 14 a 7, y en octubre de 2018 comenzó en Casa Central y Direcciones Nacionales<sup>2</sup> (Ver ANEXO II, Organigramas).

### 3.2. Universo de control del SENASA

En 2004 el universo de control del SENASA abarcaba, aproximadamente, del 80 al 85% del volumen total de la faena bovina del país, según datos de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA). Se faenaron 14.267.296 cabezas de ganado

<sup>2</sup> Información suministrada por el Coordinador General de la DNICA, 03-03-19.



**Auditoría General de la Nación**

vacuno, de las cuales 11.549.644 correspondieron a establecimientos habilitados por el SENASA; el resto lo controlaban las jurisdicciones provinciales.

En 2017 se faenaron 12.697.674 cabezas; de éstas, 10.402.512 en establecimientos habilitados por SENASA de manera que descendió el número total de cabezas, pero se mantuvo la proporción correspondiente al SENASA, casi 82%.<sup>3</sup> (Para mayor detalle en cuanto a animales y toneladas ingresados, en números absolutos y porcentajes, ver *Anexo Cuadros estadísticos III. Cuadro N° A1*).

**Cuadro N° 1: Total de bovinos faenados en 2017, en números absolutos y porcentajes. Distribución por habilitación de SENASA o de otros organismos**

<i>2017</i>	<i>Animales Faenados</i>	<i>Animales Faenados %</i>
<i>Frigoríficos SENASA</i>	10.402.512	81,92
<i>Frigoríficos No SENASA</i>	2.295.162	18,08
<b>Total</b>	<b>12.697.674</b>	<b>100,00</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a información suministrada por el SENASA

Para obtener la habilitación nacional, esto es la otorgada por el SENASA, el establecimiento debe cumplir ciertos requisitos entre los que se encuentra el permiso previo, provisional o definitivo, de funcionamiento otorgado por la autoridad local (comunal y/o provincial) según corresponda (Decreto 4238, Capítulo II, inciso 2.1.2.. f). De manera que la norma autoriza al SENASA a habilitar establecimientos con certificados “en trámite” otorgados por la autoridad local.

<sup>3</sup> En 2018 el número de cabezas faenadas se elevó a 13.452.831

El universo de **establecimientos faenadores de bovinos** en 2004 alcanzaba un total de 469 plantas, según datos de ONCCA, de las que 182 estaban habilitadas por SENASA<sup>4</sup> (De éstas, 10 estaban suspendidas). Los 172 frigoríficos habilitados por SENASA y activos se distribuían geográficamente de la siguiente manera: 69 en la Provincia de Buenos Aires; 32 en Santa Fe; 18, Córdoba y 15 en Entre Ríos; es decir, más de las tres cuartas partes del conjunto de establecimientos (134 sobre 172) se encontraban en esas cuatro jurisdicciones. Los 38 establecimientos restantes correspondían a las demás provincias del país. El número de plantas que exportaban a Estados Unidos de América y a la Unión Europea ascendía a 42, cantidad que representaba poco menos de una cuarta parte de los 172 establecimientos habilitados por SENASA y en actividad.

En 2017 el universo de plantas de faena de bovinos había descendido a 430, de las cuales 147 estaban habilitadas por SENASA, activas y distribuidas de la siguiente manera: en Provincia de Buenos Aires, 57; en Córdoba, 13; Santa Fe, 24; Entre Ríos, 15; las restantes 38, en las demás jurisdicciones.

Por lo tanto, las primeras cuatro provincias concentraban casi las tres cuartas partes del total (109 sobre 147 establecimientos). Adicionalmente, se observa que el descenso del total de establecimientos habilitados por el SENASA se registró en esas cuatro provincias, donde el número declinó de 134 a 109 entre 2004 y 2017 (*Ver Anexo III CUADROS ESTADÍSTICOS: Cuadros A1 y A2*).

Al comparar 2017 con 2004, surge que no varió el número de **plantas exportadoras a los “principales países”** (Unión Europea, China, Chile, Israel, EEUU, Rusia): 42 establecimientos (*Cuadro N° 2*).

**Cuadro N° 2: Establecimientos de faena de bovinos habilitados por SENASA, 2017.  
Total, distribución por localización geográfica y destinos de la faena.**

---

<sup>4</sup> Los demás establecimientos se hallaban bajo jurisdicciones provinciales.



## Auditoría General de la Nación

CENTRO REGIONAL	AUTORIZACION de DESTINOS			TOTAL ESTABLECIMIENTOS
	Principales países (UE/ USA/Chile/Israel/ demás)	Otros países	Consumo Interno	
METROPOLITANO (AMBA)	11	3	10	24
BUENOS AIRES	9	10	14	33
CORDOBA	1	5	7	13
SANTA FE	9	5	10	24
ENTRE RIOS	2	1	12	15
OTROS	10	6	22	38
<b>TOTAL</b>	<b>42</b>	<b>30</b>	<b>75</b>	<b>147</b>

147

**Fuente:** Elaboración propia en base al documento *Relevamiento de Personal Frigoríficos -Faena de Bovinos-* y a otros datos suministrados por el SENASA.

### 3.3. Relaciones con las provincias

El SENASA contempla la realización de acciones de complementariedad con organismos provinciales para unificar el control y alcanzar la aplicación del Reglamento del Decreto PEN 4238/68 en distintas jurisdicciones. En 2004 se encontraban realizando esas acciones en las provincias de Santa Fe, Córdoba, La Pampa, Neuquén y Río Negro.

Durante el período de la presente auditoría se habían firmado cartas acuerdo con Córdoba, Salta, Corrientes, Catamarca, Santiago del Estero y San Juan con el objetivo de mejorar el estándar de las plantas de faena provinciales y una Carta Acuerdo más amplia con la provincia de Santa Fe (con los objetivos de promover actividades conjuntas e intensificar acciones de sanidad animal, prevenir delitos rurales y asegurar la calidad agroalimentaria).

### 3.4. Sistema de Inspección Veterinaria - Supervisión

El Decreto PEN 4238/68 establece que la inspección veterinaria de los establecimientos nacionales se lleva a cabo por intermedio del SENASA (y se denomina Inspección Nacional). La fiscalización higiénico-sanitaria (control ante-mortem, controles pre-operacionales y operacionales, controles post-mortem, registros y certificación de producción de la faena diaria) es ejercida por el Sistema de Inspección Veterinaria (SIV). Integran los SIV: los Jefes de Servicio, Inspectores veterinarios, Ayudantes del veterinario, Veterinarios de Registro.

Se designa al Jefe de Servicio en los establecimientos donde se requiere la actuación de más de un inspector veterinario. Si la inspección sanitaria es atendida por un solo Inspector veterinario, éste asume las responsabilidades asignadas a los jefes de servicio.

Los Veterinarios de Registro se diferencian de los anteriores en que mantienen una relación contractual con el establecimiento en cuanto al pago de sus haberes. Es el *“profesional veterinario contratado por la empresa, seleccionado de un Registro que a tal efecto llevará el SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD ANIMAL”*, señala el Decreto 4238/68. Tiene asignadas las mismas funciones que el personal veterinario oficial del SENASA<sup>5</sup>.

Las plantas de faena son controladas por el Supervisor oficial de la Coordinación Regional Temática de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria del Centro Regional de la jurisdicción. La frecuencia de supervisión deber ser mensual. Se inspecciona el desempeño del SIV y se elabora un parte de supervisión. Cada “no conformidad” debe ser aceptada por la empresa; se informa la medida correctiva y la fecha de cumplimiento. A partir de la fecha de vencimiento para la modificación que requiere la NC, se inspecciona a fin de verificar in situ el cumplimiento, procedimiento que fue verificado en la muestra seleccionada por el equipo de auditoría (ver *Anexo IV, Características de la muestra*).

---

<sup>5</sup> En el caso de los establecimientos provinciales, los SIV pueden ser agentes de los gobiernos o veterinarios de registro, y los operadores de los establecimientos pueden tratarse de empresas privadas, municipalidades o gobiernos provinciales.



Auditoría General de la Nación

**3.5. Presupuesto y ejecución presupuestaria según información del Organismo 2017 y enero - agosto 2018 y según Oficina Nacional de Presupuesto, Cuenta de Inversión 2017 y 2018**

**Cuadro N° 3:**

**a) SENASA 2017 - SENASA enero – agosto 2018. Información del Organismo**

<b>PRESUPUESTO</b>	<b>CRÉDITO INICIAL</b> \$	<b>CRÉDITO VIGENTE</b> \$	<b>DEVENGADO CONSUMIDO</b> \$	<b>EJEC.</b> %
<b>SENASA 2017</b>	<b>6.192.960.571</b>	<b>7.602.329.349</b>	<b>5.457.211.091</b>	<b>71,78</b>
<b>SENASA enero – agosto 2018</b>	<b>5.620.412.395</b>	<b>6.206.334.311</b>	<b>2.783.497.644</b>	<b>44,85</b>
<b>DNICA 2017</b>	<b>707.157.492</b>	<b>737.577.864</b>	<b>844.784.748</b>	<b>114,53</b>
<b>DNICA enero – agosto 2018</b>	<b>1.217.860.606</b>	<b>1.163.016.826</b>	<b>577.351.281</b>	<b>49,64</b>
<b>Gasto en personal TOTAL 2017</b>	<b>2.892.002.992</b>	<b>3.077.102.992</b>	<b>2.977.262.950</b>	<b>96,76</b>
<b>Gasto en personal enero - agosto 2018</b>	<b>3.354.025.735</b>	<b>3.351.094.218</b>	<b>1.918.344.031</b>	<b>57,25</b>

**Fuente:** Información suministrada por el Contador responsable del área contable de la DNICA.



**b) SENASA – Oficina Nacional de Presupuesto, Cuenta de inversión  
2017 – 2018 y al tercer trimestre de 2018  
(en millones de pesos)**

2017			2018		
<i>Crédito. Vigente</i>	<i>Crédito Devengado</i>	<i>Ejecución Presupuestaria %</i>	<i>Crédito Vigente</i>	<i>Crédito Devengado</i>	<i>Ejecución Presupuestaria %</i>
4.527,4	4.371,8	96,6	4.700,7	4.671,0	99,4

<i>III trimestre 2018 (30-09-18)</i>		
<i>Crédito Vigente</i>	<i>Crédito Devengado</i>	<i>Ejecución Presupuestaria %</i>
4.700,7	3.105,1	66,1

**3.6. Hechos Posteriores**

A partir de la Decisión Administrativa JGM 1881/2018 del 11 de diciembre, se estableció una nueva estructura organizativa que formalmente entraría en vigencia en 2019. No obstante, cabe señalar que en junio de 2018 se inició “de hecho” la transición estructural a partir de la integración de los Centros Regionales, que pasaron de 14 a 7, y en octubre de 2018 comenzó en Casa Central y Direcciones Nacionales, es por ello que se incluye en el presente informe.



Auditoría General de la Nación

#### 4. HALLAZGOS DEL SEGUIMIENTO DE LOS COMENTARIOS, OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES DEL INFORME APROBADO POR RESOLUCIÓN AGN N° 26/2006.

4.1. La normativa de protección en materia de sanidad y calidad animal surge a través del dictado de la ley 3959 de Policía Sanitaria que tenía como objetivo la aplicación de un control unificado para todo el territorio nacional. Posteriormente, se dicta el Decreto 4238/68 y la ley 22.375 que faculta al SENASA a ejercer el control del tráfico federal y exportaciones. De este modo, se evidencia la ausencia de un control unificado para el consumo provincial y municipal, excepto en los casos de las acciones de complementariedad llevadas a cabo por el SENASA con algunas jurisdicciones.

**Recomendación realizada:** Intensificar las acciones de complementariedad llevadas a cabo por el SENASA en otras jurisdicciones provinciales, a los efectos de lograr un control unificado de las plantas frigoríficas.

**Situación actual:** Persiste la ausencia de control unificado para el conjunto de los establecimientos faenadores de carne vacuna del país. Durante el período auditado no se ejecutaron acciones de complementariedad del SENASA con jurisdicciones provinciales, excepto con la provincia de Buenos Aires.

**Opinión:** No regularizada.

**Hallazgo:** A principios de 2017 el Consejo Federal Agropecuario (dentro del ámbito del ex Ministerio de Agroindustria) consensuó con las provincias el ordenamiento de las cadenas cárnicas a fin de lograr unificar el control en todo el país. El proceso se inició con los establecimientos de faena de bovinos, para garantizar el cumplimiento de la norma básica de faena, el Decreto PEN 4238/68, firmando Cartas Acuerdo sobre el trabajo conjunto a realizarse entre las provincias y el SENASA. Se suscribieron cartas acuerdo con Córdoba, Salta, Corrientes, Catamarca, Santiago del Estero y San Juan, y una Carta Acuerdo más amplia con

Santa Fe. En la provincia de Buenos Aires, si bien no hubo suscripción de acuerdo, desde comienzos de 2018, se trabajó con la jurisdicción y se logró reordenar las 39 plantas provinciales, de las que 6 continuaban clausuradas. <sup>6</sup> Cabe señalar, que los convenios suscriptos con las provincias mencionadas “no se reflejaron en actividad real ulterior”<sup>7</sup>.

**Nueva recomendación:** Se reitera la recomendación 6.1 de la Resolución AGN 26/06: “Intensificar las acciones de complementariedad llevadas a cabo por el SENASA en otras jurisdicciones provinciales, a los efectos de lograr un control unificado de las plantas frigoríficas.”. A la que se agrega: Es necesario que los compromisos asumidos en las cartas acuerdo se concreten efectivamente y se continúe con esta línea de trabajo para ampliar el universo de jurisdicciones comprendidas.

4.2. Se observa la ausencia de un texto ordenado de normativa vigente que permita determinar el alcance del universo de control del SENASA sobre las plantas frigoríficas que faenan carne bovina en el territorio nacional (Cf. Anexo I, Marco Legal e Institucional).

**Recomendación realizada:** Elaborar un texto ordenado de la normativa vigente que permita determinar el alcance del universo de control del SENASA, sobre las plantas frigoríficas que faenan carne bovina en el territorio nacional.

**Situación actual:** La Ley 27.233 de 2015 determina el alcance del universo de control del SENASA sobre los establecimientos que faenan carne bovina. Declara de interés nacional la sanidad de los animales y los vegetales, otorga carácter de orden público a las normas del SENASA y refuerza la responsabilidad primaria de cada actor sobre su actividad.

**Opinión:** Regularizada.

<sup>6</sup> SENASA, Nota del Coordinador General de la DNICA, s/nº, del 26-11-18.

<sup>7</sup> SENASA, Información suministrada por el Coordinador General de la DNICA, 03-03-19.



## Auditoría General de la Nación

**4.3.** No existe un diseño estratégico de control, ni una supervisión sistemática de visitas para el conjunto de los establecimientos habilitados por el SENASA.

**Recomendación realizada:** Confeccionar un diseño estratégico de control que incluya la supervisión sistemática de las visitas de inspección, para el conjunto de los establecimientos habilitados por el SENASA.

**Situación actual:** La circular N° 4056/A del 18-12-13 de la Dirección de Inocuidad de Productos de Origen Animal establece las frecuencias de supervisión para los distintos tipos de establecimientos habilitados por el SENASA. Para los **establecimientos de faena es mensual**, independientemente de los mercados hacia los que se orienten.

**Opinión:** Parcialmente regularizada.

**Hallazgo:** Durante el año 2017 hubo 147 establecimientos faenadores de bovinos que realizaron alguna actividad, frente a los 143 registrados en 2018<sup>8</sup>. El Organismo brinda los siguientes datos de la cantidad de plantas supervisadas mensualmente durante el período auditado<sup>9</sup> (donde cada parte corresponde a una supervisión):

<sup>8</sup> Nota SENASA S/N° del 8-04-19

<sup>9</sup> Nota SENASA S/N° del 8-04-19.

AÑO PARTE	PARTE_MES	TIPO HABILITACIÓN	PARTES DE SUPERVISIÓN	FRIGORÍFICOS INSPECCIONADOS
2017	1	Frig.Senasa	105	101
	2	Frig.Senasa	83	82
	3	Frig.Senasa	109	106
	4	Frig.Senasa	97	96
	5	Frig.Senasa	104	103
	6	Frig.Senasa	105	104
	7	Frig.Senasa	106	105
	8	Frig.Senasa	119	118
	9	Frig.Senasa	105	102
	10	Frig.Senasa	104	103
	11	Frig.Senasa	104	103
	12	Frig.Senasa	107	105
2018	1	Frig.Senasa	103	102
	2	Frig.Senasa	111	109
	3	Frig.Senasa	111	109
	4	Frig.Senasa	118	116
	5	Frig.Senasa	127	127
	6	Frig.Senasa	126	125
	7	Frig.Senasa	119	119
	8	Frig.Senasa	125	123

Fuente: SENASA, DNICA.

Se observa:

- En ambos años, el promedio mensual de establecimientos supervisados es claramente inferior al total de establecimientos de faena bovina activos en esos años, lo que implica un desvío significativo de la frecuencia establecida en la circular N° 4056/A del 18-12-13 de la DIPOA.
- Sin embargo, en el período enero – agosto 2018 el promedio mensual de establecimientos supervisados mejora respecto de 2017. Durante 2017, el promedio fue de 102 plantas por mes. Entre enero y agosto de 2018, ascendió a 116.



## Auditoría General de la Nación

De la muestra <sup>10</sup> de catorce establecimientos, 7 de ellos exportadores a “principales países<sup>11</sup>” y 7 a “terceros países<sup>12</sup>” o consumo interno, surge que:

- De los exportadores a “principales países”, en dos se registran incumplimientos de frecuencia de supervisión. Se trata de 2 meses durante 2017.
- De los orientados al mercado interno, en tres establecimientos se presentan incumplimientos. Cabe destacar que, entre estos últimos, el número de meses *sin supervisión es significativamente mayor* que en los anteriores. En uno, no se registró supervisión en tres meses de 2017; en los otros dos, la falta de supervisión alcanzó niveles sumamente elevados: 14 meses sin supervisión durante el período auditado (20 meses).
- Los 9 establecimientos restantes han sido supervisados con la frecuencia establecida. (Para mayor detalle, ver *Anexo IV. Características de la muestra*).

Si bien las frecuencias de las supervisiones, fundamentales para corregir los desvíos que pueden afectar la inocuidad, han mejorado, todavía se observa una importante brecha entre las frecuencias de las supervisiones a los establecimientos dedicados a la exportación a los “principales países”, más sistemáticas, y las orientadas a la exportación a “terceros países” y al mercado interno, de menor sistematicidad.

**Nueva recomendación:** Intensificar las acciones para asegurar el cumplimiento de la supervisión mensual en todos los establecimientos de faena teniendo en cuenta la importancia de este control a los efectos de garantizar la inocuidad, tal como se establece en la Circular N° 4056/A de la Dirección de Inocuidad de Productos de Origen Animal.

<sup>10</sup> Muestra intencional.

<sup>11</sup> Principales países: UE; EEUU; Israel; Chile; China; y Rusia.

<sup>12</sup> Terceros países: Albania; Angola; Argelia; Aruba; Bolivia; Brasil; Egipto; Gabón; Ghana; Japón; Libia; Perú; República Del Congo; Singapur; Uruguay.


4.4. Existen claras diferencias entre los controles implementados por el SENASA para los establecimientos exportadores a la Unión Europea y Estados Unidos, y los dedicados al mercado interno o que exportan a otros países.

4.4.1. Se detectó escasez de personal del SENASA, permanente o contratado, en establecimientos habilitados por éste, y notable variabilidad en su número según se tratase o no. de plantas exportadoras a Estados Unidos y la Unión Europea. En las primeras –a igualdad de cabezas faenadas- la cantidad de personal de SENASA era significativamente mayor.



4.4.2. En vinculación con el punto anterior, se desprende la existencia de establecimientos del ámbito del SENASA en los que la responsabilidad del control profesional se halla exclusivamente a cargo de veterinarios de registro.

En cuatro provincias, las plantas de faena habilitadas por el Organismo sólo contaban con veterinarios de registro.

4.4.3. Se evidencia que no hay homogeneidad ni sistematicidad en la frecuencia de las visitas de supervisión a los establecimientos, registrándose fuertes variaciones en los establecimientos que destinan su producción a la exportación o al consumo interno.



**Recomendaciones realizadas:** Unificar los controles implementados por el SENASA para los establecimientos exportadores a la Unión Europea y Estados Unidos, y los dedicados al mercado interno o que exportan a otros países.

- 
1. Dotar de suficiente personal de SENASA a los establecimientos habilitados que destinan su producción al consumo interno o exportan a otros países.
  2. Arbitrar los medios necesarios a fin de asegurar que la responsabilidad del control veterinario en las plantas de faena habilitadas por el organismo, esté a cargo de profesionales pertenecientes al SENASA, y evitar que esa función sea desempeñada por veterinarios de registro.
  3. Elaborar un cronograma de visitas sistemático con igual periodicidad para el conjunto de los establecimientos habilitados por el SENASA.
- 



**Auditoría General de la Nación**

**Situación actual:** Continúa existiendo falta de profesionales veterinarios del SENASA en la constitución de los SIV y diferencias en cuanto a la presencia de personal profesional oficial del SENASA en los establecimientos faenadores de bovinos de exportadores a los "principales países", "exportadores a terceros países" y dedicados al mercado interno.

*[Handwritten signatures in blue ink]*



Cuadro N° 4:

**SENASA. Personal propio (planta y contratados) en establecimientos de faena de bovinos. Comparación con la dotación óptima y determinación del diferencial óptimo en profesionales y paratécnicos. 2018**

Centro Regional	Personal existente Propio		Dotación óptima		Diferencial Óptimo		
	Profesionales	Paratécnicos (+administrativos)	Profesionales	Paratécnicos	Profesionales	Paratécnicos	Total
Metropolitano	34	108	34	78	0	-30	-30
Bs.As. Norte	17	31	22	38	5	7	12
BS.AS. SUR	12	20	11	19	-1	-1	-2
Córdoba	6	17	14	18	8	1	9
Santa Fe	32	109	36	76	4	-33	-29
Entre Ríos	2	10	17	25	15	15	30
La Pampa - San Luis	10	30	9	25	-1	-5	-6
Cuyo	3	3	4	4	1	1	2
Corrientes - Misiones	0	2	3	3	3	1	4
Chaco - Formosa	1	0	2	2	1	2	3
NOA Norte	2	2	2	2	0	0	0
NOA SUR	2	7	5	9	3	2	5
Patagonia Norte	1	0	3	3	2	3	5
Patagonia Sur	3	5	5	9	2	4	6
<b>Total</b>	<b>125</b>	<b>344</b>	<b>167</b>	<b>311</b>	<b>42</b>	<b>-33</b>	<b>9</b>
	<b>469</b>		<b>478</b>				

Fuente: Información suministrada por el Organismo. *Relevamiento Personal Frigoríficos Faena 2018 – Solo Bovinos*

El informe UAI 2017 observa en el mismo sentido: "(...) la prestación de servicios por parte de los agentes del SENASA presenta una relación deficiente funcionarios/establecimiento, situación que se resuelve en algunos casos parcialmente con el esfuerzo y la disposición propia del SIV y también porque las firmas proporcionan



**Auditoría General de la Nación**

*personal propio para las actividades indispensables en los trabajos de inspección, de manera de asegurar un producto inocuo para la salud humana. Sumado a la falta de personal, se observa que muchos agentes se encuentran en edad de retiro jubilatorio (profesionales y ayudantes). Frente a esta circunstancia esta UAI sugiere que las autoridades superiores implementen políticas activas de capacitación y desarrollo de nuevos técnicos y profesionales a fin de poder garantizar a la comunidad el acceso a un alimento inocuo, saludable y seguro en el futuro."*

**Opinión:** Sin regularizar

**Hallazgo:**

1) *Más de la mitad de los veterinarios de SENASA (62 respecto de 122) se desempeña en establecimientos que exportan a los "principales países" aun cuando estos representan poco más de una cuarta parte del total frigoríficos (36 respecto de 131) incluidos en ese Relevamiento.*

Por otra parte, los establecimientos orientados al consumo interno y a la exportación a terceros países, que constituyen casi tres cuartas del conjunto (95 plantas), solo reúnen 60 de los 122 veterinarios oficiales; y casi todos los veterinarios "de registro" (41 respecto de 45) trabajan en ellos (Cf. Cuadro 5 y Anexo IV Cuadros Estadísticos Cuadro A3).

**Cuadro N° 5:**

**SENASA 2018. Veterinarios oficiales (jefes e inspectores) en SIV de establecimientos de faena de bovinos. Distribución por mercados de destino.**

*Mercados de destino*

**Veterinarios**

**Jefes de servicio e inspectores**

	<i>Principales países</i>	<i>Otros</i>	<i>Consumo interno</i>	<i>Total</i>
SENASA Planta Permanente	23	9	14	46
SENASA Art. 9	39	10	27	76

*[Handwritten signatures]*

*[Handwritten signature]*

<b>Profesionales veterinarios Subtotal SENASA</b>	62	19	41	122
<b>Veterinarios de Registro</b>	4	13	28	45
<b>Total</b>	66	32	69	167

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del *Relevamiento de Personal de Frigoríficos de Faena de Bovinos 2018*, realizado por el Organismo.

De la muestra de 14 establecimientos de faena de bovinos seleccionados, 7 orientados a la exportación a los “principales países” y 7 exportadores a “terceros países” u orientados al mercado interno, en los primeros el número de veterinarios del SENASA (16) duplica al de los segundos. Estos últimos presentan un veterinario de registro y cabe señalar que hay un establecimiento en el que no se registra veterinario alguno, esto es, tampoco de registro (hay paratécnicos del Organismo).

#### Cuadro N° 6:

#### SENASA. Profesionales Veterinarios en establecimientos de faena de bovinos seleccionados en la muestra- 2018

##### Establecimientos seleccionados

<i>Profesionales Veterinarios</i>	<i>Exportadores a principales países</i>	<i>Exportadores a otros países o consumo interno</i>	<i>Total</i>
<i>Veterinarios de SENASA</i>	16	8	24
<i>Veterinarios de Registro</i>	-	1	1
<i>Total</i>	16	9	25

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Organismo (Nota s/n° del 17-04-19)

2) Es importante el número de establecimientos faenadores de bovinos habilitados por SENASA que no contaban en 2018 con ningún veterinario oficial: 42 frigoríficos que, respecto de los 131 establecimientos incluidos en el Relevamiento



#### Auditoría General de la Nación

de Personal<sup>13</sup>, representaban casi un tercio (32.06%) del total. De éstos, 13 correspondían al Centro Regional de Entre Ríos; 8 al de Córdoba; 5 a Buenos Aires Norte. El resto se distribuía entre los centros regionales de Santa Fe (4), Metropolitana (3), Corrientes -Misiones (3), Patagonia Norte (2), Patagonia Sur (1), NOA Sur (1), Chaco – Formosa (1) y Cuyo (1).

**Nueva recomendación:** Arbitrar los medios necesarios para que los SIV de todos los establecimientos que faenan bovinos habilitados por SENASA, cuenten con el suficiente personal profesional oficial del Organismo para asegurar la inocuidad teniendo en cuenta las características de las plantas y las variabilidades entre ellas, en cumplimiento del Reglamento de Inspección de Productos, Subproductos y Derivados de Origen Animal establecidos por el Decreto 4238/68 y sus modificatorias, independientemente de los mercados a los que se orienten. En este sentido, se considera necesario cubrir el número de plazas de profesionales veterinarios a fin de evitar el riesgo sanitario y sostener criterios de equidad respecto del conjunto de los consumidores, en línea con los ejes del Plan Estratégico 2015-2020 del Organismo.

*Seub*  
*q/pB*  
**4.5.** Se observa que no se cumple en todos los casos con el requisito que figura en el punto 2.1.3. del Decreto 4238/68 que establece como exigencia para la habilitación nacional de un establecimiento la aprobación del permiso de vertido otorgado por las autoridades competentes nacionales, provinciales y/o municipales.

**Recomendación realizada:** Cumplir con la exigencia que establece el punto 2.1.3. del Decreto 4238/68, previa a la habilitación de los establecimientos controlados por el SENASA.

*[Handwritten mark]*  
**Situación actual:** el punto 2.1.3. del Decreto 4238/68 fue modificado por la Resolución N° 155/2007 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y

<sup>13</sup> El Relevamiento de Personal del Organismo se realizó sobre 131 de los 143 establecimientos de faena de bovinos.

Alimentos, de manera que donde decía: "g) Sistema de eliminación de aguas servidas. Para cumplir este requisito deberá acompañarse también un certificado acreditando la aprobación del mismo por las autoridades nacionales, provinciales y/o municipales competentes."

Cambió por: "g) Sistemas de eliminación de aguas servidas. Para cumplir con este requisito deberá acompañarse un certificado acreditando la aprobación del mismo por las autoridades nacionales, provinciales o municipales competentes. **Se considerará satisfecho este requisito con el cumplimiento de lo establecido en el Numeral 2.1.2., Inciso f), salvo disposición en contrario de la autoridad interviniente.** (Art. 1º de la Resolución N° 155/2007 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, B.O. 2/10/2007)." El inciso f) expresa: "Permiso provisional o definitivo de funcionamiento del establecimiento, otorgado por la autoridad local (comunal y/o provincial), según corresponda."

Por lo tanto, el SENASA se encuentra facultado para habilitar establecimientos de faena que cuenten con el certificado "en trámite" de las autoridades locales.

El Organismo informa<sup>14</sup>:

- Al momento de la habilitación del establecimiento de faena solicita la habilitación de la actividad otorgada por la autoridad jurisdiccional, municipio y/o provincia según correspondiere, la que incluye los aspectos ambientales de efluentes.
- Los certificados "en trámite" emitidos por la autoridad local resultan suficientes al SENASA para habilitar el funcionamiento. Hay establecimientos con certificados "en trámite".
- SENASA valida el cumplimiento de las capacidades de contención de efluentes según faena potencial indicada, sin competencias para verificar el cumplimiento de la normativa ambiental, procesos y tiempos de tratamiento.
- Considera que el manejo de efluentes es un "tema medioambiental que depende del Ministerio de Ambiente de la Nación y sus competencias descentralizadas constitucionalmente en cada provincia".

<sup>14</sup> Nota s/nº del SENASA 26- 11-18.



## Auditoría General de la Nación

**Opinión:** Dado el cambio normativo no resulta pertinente.

**Nueva recomendación:** Articular con la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y, por su intermedio, con los organismos provinciales y/o municipales responsables del otorgamiento de los permisos de vertidos de efluentes, mecanismos que agilicen los trámites de aprobación, denegación o renovación de los certificados según correspondiere.

**4.6.** Se observa que la ausencia de un sistema informático unificado, completo y actualizado dificulta: el seguimiento, monitoreo y sincronización operativa del control realizado por el SENASA; la comunicación dinámica y permanente entre la sede central y las unidades de control regional y la confección de estadísticas confiables y consistentes del universo de control.

**Recomendación realizada:** Diseñar un sistema informático unificado, completo y actualizado, con el objeto de garantizar el seguimiento, monitoreo y sincronización operativa del control realizado por el SENASA.

**Situación actual:** Considerando el proceso de faena desde el Sistema Integrado de Gestión de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria SIGICA –Ciclo I, encontramos que la mayoría de las funcionalidades que se habían recomendado fueron implementadas en los establecimientos bovinos habilitados por el SENASA.

La comunicación entre las oficinas regionales y la central del SENASA con respecto a los documentos de tránsito electrónico (DTe) se realiza en tiempo real. La actualización de otros archivos se realiza cada 12 horas.

Además, utiliza herramientas como el Tablero de Control, instrumento de gestión que permite, mediante indicadores, cuantificar y abordar la solución de problemas detectados en la organización.

Falta desarrollar interfaces automáticas entre el sistema SIGSA (Sistema de Gestión de Sanidad Animal) para los DTe, el sistema SIGICA (Sistema de Gestión de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria) para el cierre de DTe y declaración de hallazgos de faena y decomisos, la "Lista de matanza y romaneos digitales", que se relacionan con los controladores fiscales de faena –de la Dirección Nacional de Control Comercial Agropecuario, y el sistema SIGCER (Sistema Integrado de Gestión de Certificaciones) que emite el certificado de egreso de animales.<sup>15</sup>

**Opinión:** Parcialmente regularizada

**Hallazgo:** La trazabilidad documental, desde el ingreso de la hacienda al establecimiento (SIGICA-Ciclo I) hasta la emisión de los respectivos certificados de egreso no está totalmente automatizada pues algunos procesos son manuales.

Según el Decreto 4238/68, los establecimientos pueden ser de faena propiamente dicha (ciclo I), despostadores o industrias (ciclo II) y depósitos, dadores de frío y centros de distribución (ciclo III). Dentro de los considerados "ciclo I" pueden estar los "ciclos completos", es decir los que poseen despostada y/o industrialización en el mismo establecimiento. La trazabilidad es efectuada mediante la combinación de procesos automatizados y registros documentales manuales, los controles del SIV y la certificación.<sup>16</sup>

**Nueva recomendación:** Implementar las sistematizaciones pendientes para contribuir al mejoramiento continuo de los objetivos de la organización.

---

<sup>15</sup> Entre las funcionalidades que no cuentan con un sistema de seguimiento, y que fue definido como tema no prioritario por SENASA, está la verificación de maduración de 1/2 reses. El SIV es el que verifica el cumplimiento al momento de liberar la mercancía y certificarla. (Fuente: Nota SENASA del 3-05-19)

<sup>16</sup> El seguimiento del proceso de corte efectuado por el establecimiento, que es parte del ciclo I, no está automatizado. Fuente: Minuta reunión 29 de abril de 2019.



Auditoría General de la Nación

## 5. ANÁLISIS DE LA VISTA

El presente informe en su etapa de proyecto fue puesto en conocimiento del Organismo mediante Nota N° 574/19 – P de fecha 11/09/2019.

La respuesta, enviada por Nota de fecha 26/09/2019, que se encuentra en el Anexo VI del presente Informe, formula descargos que son analizados en el Anexo VII y que no modifican los Hallazgos ni las Recomendaciones, por lo que se mantienen.

## 6. RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta la presentación que establece la Disposición AGN 194/00 acerca de los informes de seguimiento, cada **Nueva Recomendación** se encuentra al finalizar cada hallazgo del punto 4.

## 7. CONCLUSIÓN

El universo de establecimientos faenadores de bovinos alcanzaba en 2004 un total de 469 plantas, de las que 182 estaban habilitadas por el SENASA y 172 se encontraban activas. En 2017 ese universo había descendido a 430 establecimientos, de los cuales 147 habían sido habilitados por SENASA y estaban activos; en 2018, había 143 activos.

El seguimiento de la Resolución AGN N° 026/2006 indica que persiste la ausencia de un control unificado de las plantas frigoríficas del país, esto es, falta de acciones de complementariedad entre el SENASA y las jurisdicciones provinciales, excepto con la provincia de Buenos Aires.

La Ley 27.233 de 2015, que determina el alcance del universo de control del SENASA y otorga carácter de orden público a las normas del Organismo, ha regularizado la situación anterior de ausencia de un texto ordenado de la normativa en vigencia.

Con respecto al diseño estratégico de control y a la supervisión sistemática del conjunto de establecimientos habilitados por el SENASA, se ha avanzado en la regularización. La circular N° 4056/A del 18-12-13 de la Dirección de Inocuidad de Productos de Origen



Animal, que establece las frecuencias de supervisión para los distintos tipos de establecimientos, determina que en los de faena debe ser mensual, independientemente de los mercados a los que se orienten.

A lo largo del período auditado se observa la brecha entre las supervisiones a los establecimientos dedicados a exportación a los “principales países”, más sistemáticas, y las realizadas a plantas que se dedican a la exportación a “terceros países” y al mercado interno, si bien la frecuencia presenta mejoras en los meses comprendidos entre enero y agosto de 2018 con relación a 2017.


En cuanto a la presencia de veterinarios oficiales del SENASA en la constitución de los SIV, no se han regularizado las fuertes diferencias entre establecimientos exportadores a los “principales países” y los dedicados al mercado interno y a la exportación a “terceros países”. Más de la mitad de esos veterinarios se desempeña en establecimientos exportadores a “principales países” aun cuando representaban poco más de una cuarta parte del total de frigoríficos<sup>17</sup>. Los establecimientos orientados al consumo interno y a la exportación a terceros países concentran casi todos los veterinarios “de registro” (41 sobre un total de 45). Estos veterinarios son profesionales que mantienen una relación contractual con el establecimiento en cuanto al pago de sus haberes, situación que podría afectar su independencia de criterio. Por último, el número de plantas que no cuentan con ningún veterinario oficial alcanza en 2018 a 42.


Con relación al hallazgo del informe de auditoría anterior (Resolución N° 26/2006) que indica ausencia de un sistema informático unificado, completo y actualizado, cabe señalar que las funcionalidades que se recomendaron han sido, en importante medida, implementadas.

Para garantizar la inocuidad se requiere asegurar el cumplimiento de la supervisión mensual de todos los establecimientos que faenan bovinos habilitados por SENASA y arbitrar los medios necesarios para que los SIV cuenten con el suficiente personal profesional oficial del Organismo, teniendo en cuenta las características de las plantas, independientemente de los mercados a los que se orientan.

---

<sup>17</sup> De acuerdo con el Relevamiento efectuado por el organismo: 36 respecto de 131.

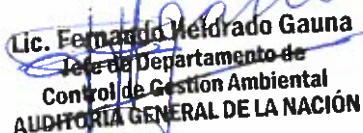
 Con relación al hallazgo del informe de auditoría anterior (Resolución N° 26/2006) que indica ausencia de un sistema informático unificado, completo y actualizado, cabe señalar que las funcionalidades que se recomendaron han sido, en importante medida, implementadas.

 Para garantizar la inocuidad se requiere asegurar el cumplimiento de la supervisión mensual de todos los establecimientos que faenan bovinos habilitados por SENASA y arbitrar los medios necesarios para que los SIV cuenten con el suficiente personal profesional oficial del Organismo, teniendo en cuenta las características de las plantas, independientemente de los mercados a los que se orientan.

## 8. LUGAR Y FECHA

Buenos Aires, noviembre de 2019.

## 9. FIRMAS

  
Lic. Fernando Meirado Gauna  
Jefe de Departamento de  
Control de Gestión Ambiental  
AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN

  
Dr. GERARDO G. PRATAVIERA  
Gerente de Planificación  
y Proyectos Especiales  
AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN

## ANEXO I - MARCO LEGAL

### LEYES:

- Ley 3959 (1900)
- Ley 15.945 (1961)
- Ley 17.160 (1967)
- Ley 22.375 (1981)
- Ley 27.233 (2015)

### DECRETOS:

- Decreto PEN 27.342/44
- Decreto PEN 4238/68 Aprueba el Reglamento de Inspección de Productos, Subproductos y Derivados de Origen Animal.
- Decreto PEN 1714/83 SANIDAD ANIMAL Modifica el Reglamento de Inspección de Productos y Subproductos y Derivados de Origen Animal
- Decreto PEN 264/2015 - Declaración de Interés Nacional Promulgación Ley 27.233-

### RESOLUCIONES:

- Resolución 890/1991 SENASA- Aprueba como nuevo texto de los numerales 2.1.3 y 2.2.16 del Reglamento De Inspección De Productos, Subproductos Y Derivados De Origen Animal, el que figura como Anexo I de la presente Resolución.
- Resolución 155/2007 SENASA - Sustituyese el texto del Numeral 2.1.3., inciso g) del Reglamento de Inspección de Productos, Subproductos y Derivados de Origen Animal, aprobado por el Decreto PEN 4238.
- Resolución 53/2017 SENASA-Registro de Establecimientos Rurales Proveedores de Ganado Para Faena
- Resolución E 382/2017 SENASA-Plan Nacional de Control y/o Erradicación de la Garrapata del Bovino
- -Resolución E 609/2017 SENASA-Fiebre Aftosa - Requisitos Habilitación de Establecimientos
- -Resolución E 678/2017 SENASA - Certificación de Calidad
- -Resolución E 1/2018 SENASA - Procedimiento Único de Registro para Veterinarios y Técnicos Acreditados
- -Resolución 893/2018 SENASA - Marco Reglamentario para la Provisión de Equipos para Faena



**Auditoría General de la Nación**

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

- Resolución E 122/2017 - SENASA
- Resolución E 94/2017 - SENASA
- Resolución E 563/2017 - SENASA
- Resolución E 791/2017 - SENASA
- Resolución 175/2018 - SENASA
- Resolución 585/2018 - SENASA
- Resolución 684/2018 - SENASA
- Resolución 744/2018 – SENASA

**CIRCULARES**

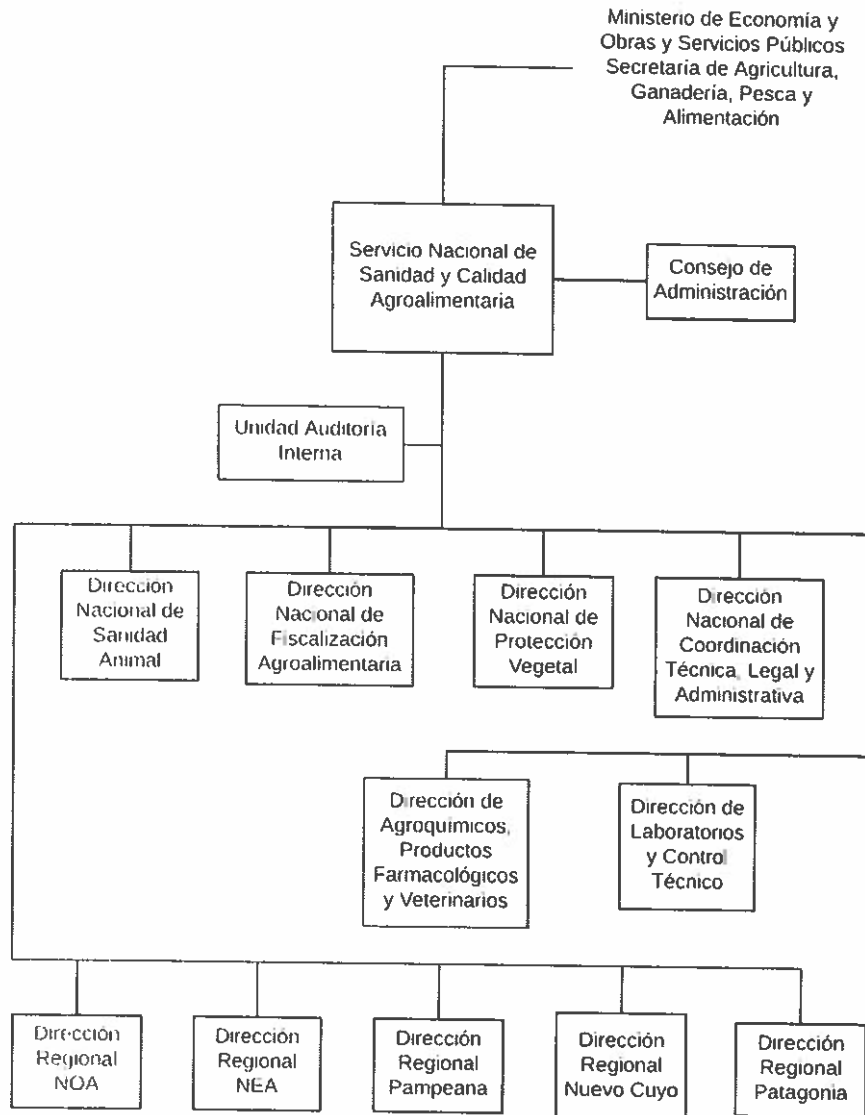
*[Handwritten signature]*

Circular N° 4056/A de 18/12/13. Frecuencia de las supervisiones en los establecimientos habilitados por el SENASA.

## ANEXO II - ORGANIGRAMAS

Año 2005

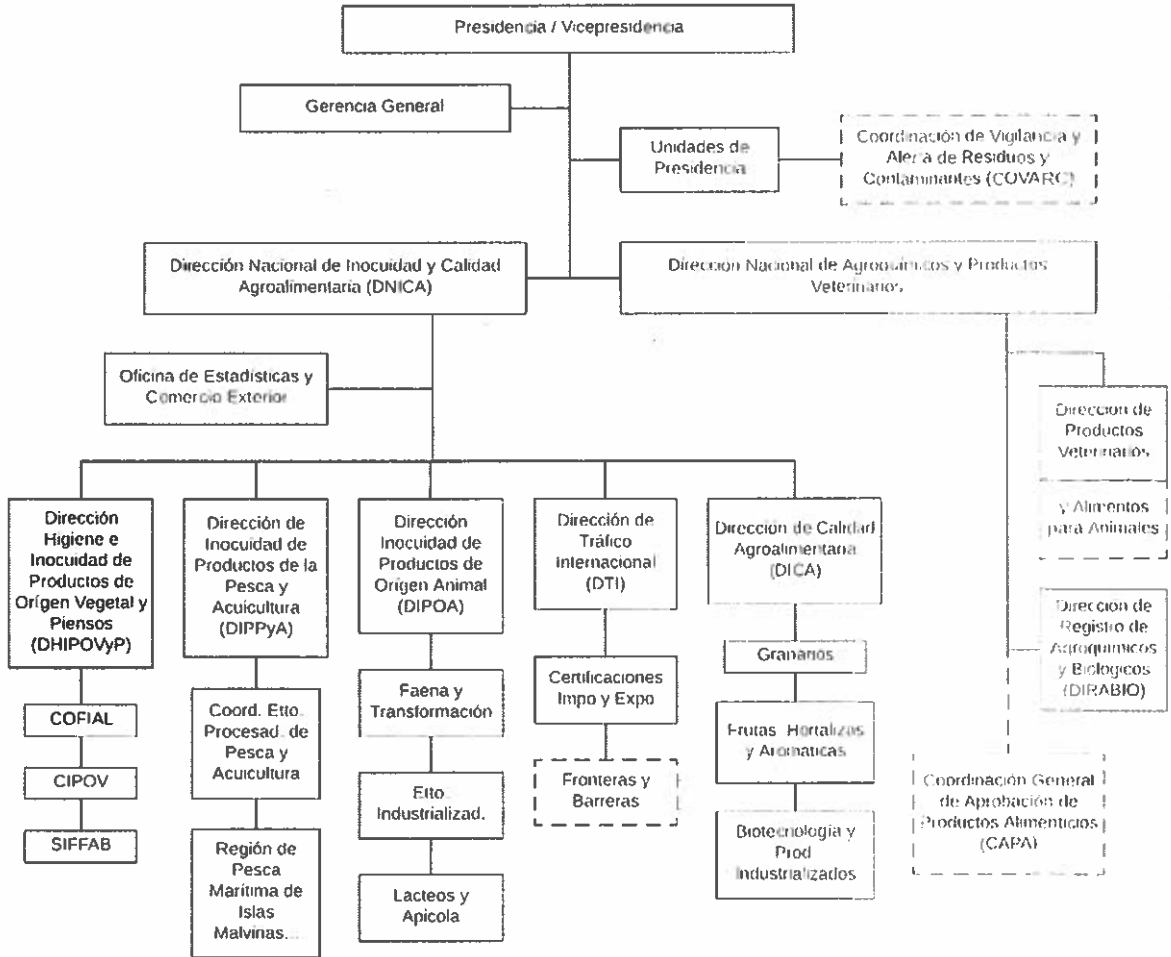
Decreto N° 1585/96 - ANEXO I



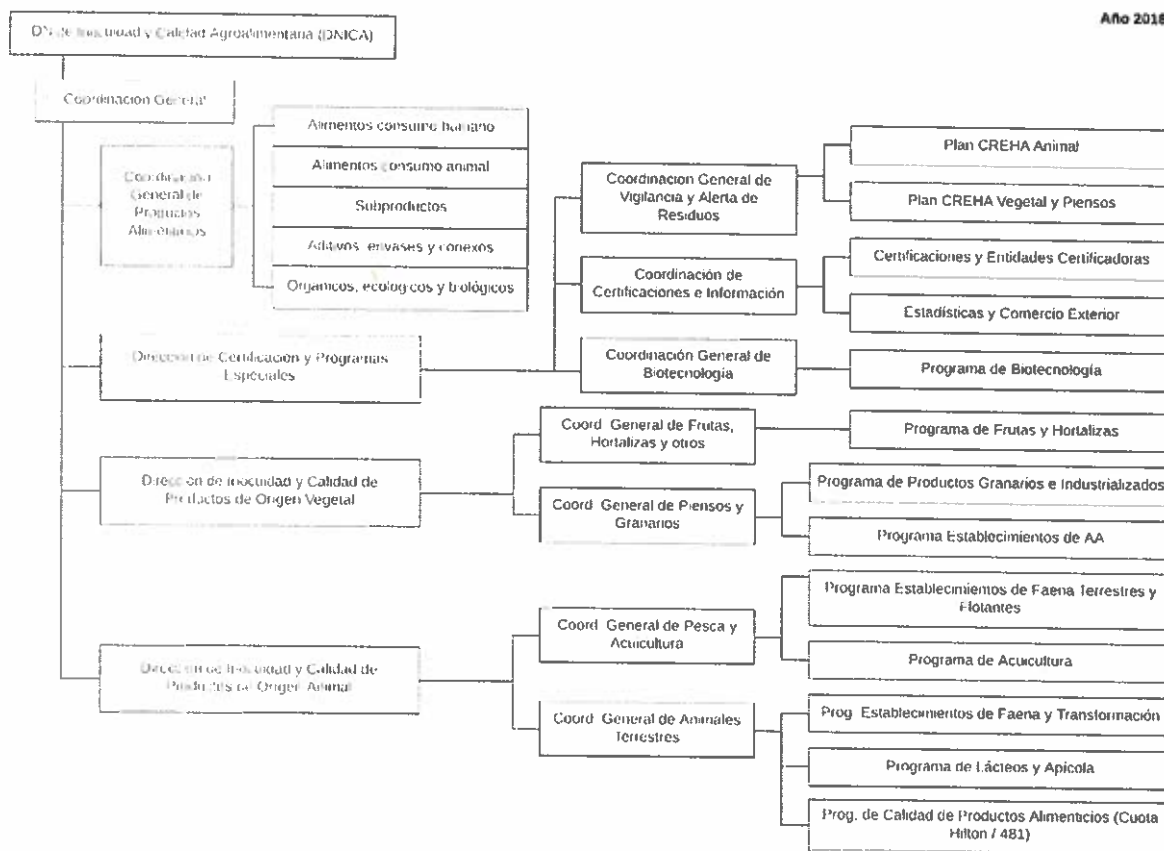


Auditoría General de la Nación

Año 2017



*[Handwritten signatures and initials in blue ink]*



**Modificaciones en 2018 del organigrama de la Dirección Nacional de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (DNICA).**

La **Dirección Nacional de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria** presenta una **Coordinación General**, de la que depende la **Coordinación General de Productos Alimenticios** que nuclea alimentos para consumo humano y animal; subproductos; aditivos, envases y conexos; y orgánicos, ecológicos y biológicos, y tres direcciones:

- Dirección de Inocuidad y Calidad de Productos de Origen Vegetal,
- Dirección de Inocuidad y Calidad de Productos de Origen Animal, y la
- Dirección de Certificación y Programas Especiales (de la que dependen tres coordinaciones: Coordinación General de Vigilancia y Alerta de Residuos; Coordinación General de Biotecnología y Coordinación de Certificaciones e Información).

*[Handwritten signatures and marks in blue ink]*



Auditoría General de la Nación

### ANEXO III - CUADROS ESTADÍSTICOS

Cuadro N° A1:

**Total de establecimientos faenadores de bovinos del país, animales y toneladas ingresadas, según las plantas hayan sido habilitados por SENASA u otros organismos. 2017**

2017		Animales Ingresados	Ton Ingresadas	Animales Ingresados %	Ton Ingresadas %	N° de Frigoríficos	Frigoríficos %
Frigoríficos SENASA	Total País	10.402.512	4.259.074	81,92	82,95	147	34,19
	Buenos Aires	5.682.780	2.260.575	44,75	44,03	57	13,26
	Córdoba	843.799	323.206	6,65	6,29	13	3,02
	Entre Ríos	354.750	142.438	2,79	2,77	15	3,49
	Santa Fe	2.021.246	881.020	15,92	17,16	24	5,58
	Otros	1.499.937	651.834	11,81	12,70	38	8,84
Frigoríficos NO SENASA	Total País	2.295.162	875.276	18,08	17,05	283	65,81
	Buenos Aires	850.804	309.652	6,70	6,03	54	12,56
	Córdoba	219.674	78.576	1,73	1,53	14	3,26
	Entre Ríos	70.940	27.324	0,56	0,53	23	5,35
	Santa Fe	71.969	26.722	0,57	0,52	6	1,40
	Otros	1.081.775	433.003	8,52	8,43	186	43,26
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>12.697.674</b>	<b>5.134.350</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>430</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por el Organismo.



**Cuadro N° A2:**

**Distribución de establecimientos habilitados por SENASA, según destinos de la producción y principales centros regionales. 2018**

<b>Centros Regionales</b>	<b>Autorización Destinos de Exportación</b>			<b>Total Establecimientos</b>
	<b>Principales</b>	<b>Otros</b>	<b>Consumo interno</b>	
<b>AMBA</b>	11	2	10	<b>23</b>
<b>Bs. As.</b>	6	10	11	<b>27</b>
<b>Córdoba</b>	1	5	7	<b>13</b>
<b>Santa Fe</b>	10	5	11	<b>26</b>
<b>Entre Ríos</b>	2	1	12	<b>15</b>
<b>Otros</b>	6	5	16	<b>27</b>
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>28</b>	<b>67</b>	<b>131*</b>

\* Acerca de la diferencia con el número de establecimientos informados en otros documentos (147), el Organismo expresa que el listado enviado se realizó como un extracto del total de establecimientos de todo el país.

**Fuente:** Elaboración propia en base a planilla Relevamiento de Personal 2018, suministrada por el Organismo



Auditoría General de la Nación

## ANEXO IV - CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA INTENCIONAL

### Acerca de la selección de la muestra de establecimientos faenadores y de los resultados del análisis de datos

Se seleccionó una muestra intencional (o dirigida) de catorce establecimientos de faena: siete exportadores a los "principales países" y otros tantos, exportadores a "otros países" u orientados solo al mercado interno.

- Cuatro plantas habían sido visitadas en oportunidad de las tareas de campo del informe de auditoría aprobado por Resolución AGN N° 26/2006.
- Diez plantas se seleccionaron de las trece auditadas por la Unidad de Auditoría Interna del SENASA, *Informe Preliminar de Auditoría ELABORACIÓN DE ALIMENTOS DE ORIGEN ANIMAL. VISITAS ESTABLECIMIENTOS (SIV BOVINOS), 2017.*

Se relevó información de razón social; región; periodicidad de supervisiones; no conformidades y gestión de éstas; conformación de los SIV; observaciones.

#### Principales resultados

- **Frecuencia de supervisiones:**
  - . Nueve de los 14 establecimientos fueron supervisados con regularidad durante el período auditado.
  - . De las 7 plantas exportadoras a "principales países", en *dos* se observó falta de supervisión en dos meses de 2017.
  - . De las 7 plantas orientadas a exportación a "terceros países" o a consumo interno, en tres no hubo regularidad de supervisión: en uno no se registró supervisión en tres meses de 2017; en los otros dos, la falta de supervisión alcanzó niveles

significativamente importantes: *14 meses sin supervisión durante el período auditado (20 meses)*. Ambas plantas correspondientes al Centro Regional de Cuyo.

- **Partes de supervisión – No conformidades – Gestión de la NC**

En 12 de los 14 establecimientos, las NC de las supervisiones han sido seguidas por la respuesta del establecimiento y el visto bueno del supervisor en visita posterior.

### **Establecimientos muestreados**

- Frigorífico PENTA S.A - N° Oficial: 1358
- Cooperativa de trabajo SUBPGA de los trabajadores - N° Oficial: 1408
- Matadero y Frigorífico Federal S.A - N° Oficial: 2075
- Frigorífico y Matadero Chivilcoy S.A - N° Oficial: 2076
- Industrias Frigoríficas Recreo - N° Oficial: 2083
- Frigorífico Paladini S.A - N° Oficial: 2095
- Matadero y Frigorífico María del Carmen SACIGA - N° Oficial: 2501
- Matadero y Frigorífico San Javier S.A - N° Oficial: 2505
- Industrias Frigoríficas SUR S.A - N° Oficial: 3574
- Campo y Faena S.A - N° Oficial: 3879
- Frigorífico Visom S.A- N° Oficial: 4072
- Frigorífico Alsina S.A - N° Oficial: 4781
- Frigorífico Rioplatense SAICIF -. N° Oficial: 1920
- Compañía Bernal S.A. -. N° Oficial: 2062





Auditoría General de la Nación

## ANEXO V - SISTEMAS INFORMATICOS

Los sistemas informáticos del organismo son responsabilidad de la Dirección de Tecnología de la Información (DTI).

Con respecto al objeto de auditoría, confluyen varios sistemas:

- Sistema Único de Registro (SUR), administra el padrón de establecimientos de las diferentes cadenas productivas.

- Sistema de Gestión de la Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SIGICA). En su módulo de plantas de faena posee la funcionalidad de cierre de los documentos de tránsito electrónicos (DTe), autorización de cada faena y conformación de la lista de matanza, reporte de hallazgos del post-mortem (enfermedades) y decomisos realizados, gestión de partes de supervisión permitiendo el registro de cada supervisión realizada, con la interacción entre la empresa y los SIV.

- Sistema de Gestión de Agroquímicos, Productos Veterinarios y Alimentos (SIGAFA), donde se registran los alimentos para consumo humano que son aprobados por la Coordinación General de Aprobación de Productos Alimenticios (CAPA), dependiente de la DNICA. Este sistema se utiliza para garantizar que oficialmente solo se certifiquen productos aprobados y vigentes.

- Sistema de Gestión de Certificaciones (SIGCER) a partir del cual se certifica en los establecimientos SENASA la producción, mediante el cruce de la información de los sistemas SUR (establecimientos) y SIGAFA (productos), siendo el SIV el responsable de emitir los certificados, verificar el estado de la mercancía y firmarlos. Este sistema permite certificar solo a destinos de exportación habilitados para el establecimiento.

- Sistema Integrado de Gestión de Sanidad Animal (SIGSA), es el sistema informático que administra el Registro de Establecimientos con existencia de animales bajo Programas Sanitarios.

# ANEXO VI - DESCARGO DEL ORGANISMO



BUENOS AIRES, 26 de septiembre de 2019

REF.: INFORME AGN SICA No. S00103/ Actuación No. 529/18-AGN

AUDITORIA GENERAL DE LA NACION  
PRESIDENTE  
DR. OSCAR SANTIAGO LAMBERTO

De mi mayor consideración,

En virtud del informe preliminar de la auditoría realizada, se presta conformidad en carácter general sobre el documento, y se adjunta para consideración un conjunto de observaciones y aclaraciones de aspectos particulares del mismo.

Quedando a disposición para cualquier consulta ulterior, aprovecho la oportunidad para saludarlo atentamente.

*[Handwritten signatures in blue ink]*

*[Handwritten signature]*  
D. V. NICOLAS E. WINTER  
A/C. DNICA  
SENASA Nº 7/2019

AUDITORIA GENERAL DE LA NACION MESA DE ENTRADAS	
ENTRADA	SALIDA
27 SEP 2019	10 So

Attn. Dra. Silvia Leicher.

SECCIÓN DE REGISTRO Y PRODUCCIÓN INTEGRALIS	
ENTRÓ	SALÍÓ



## Auditoría General de la Nación

### Evaluación del INFORME AGN SICA No. S00103/ Actuación No. 529/18-AGN

#### Pág. 16 – Aclaración al respecto del Jefe de Servicio.

En los establecimientos de faena siempre se designa un jefe de servicio, el cual puede ser el único veterinario con asiento de funciones, o alguno de los profesionales inspectores que es designado en este rol.

Por otro lado, debe aclararse que la verificación de las No Conformidades reportadas en los partes de supervisión NO necesariamente se realizan en la siguiente visita del supervisor, sino que depende de la fecha de regularización planteada por la empresa, y aprobada por el supervisor, entendiéndose entonces que la verificación debería ser realizada en la visita posterior inmediata a la fecha de vencimiento establecida.

#### Pág. 21 – PUNTO 4.3

Se entiende que el cumplimiento de la frecuencia de las supervisiones ha mejorado sustantivamente desde la implementación del Tablero de Control específico, y el seguimiento que se realiza sobre el indicador específico de la frecuencia. En este sentido, consideramos que NO existe un "desvío significativo" de la frecuencia, ya que las diferencias observadas son menores al 10%, y no necesariamente resultan fidedignas.

El supervisor debe realizar una visita al mes, lo cual podría implicar que entre dos supervisiones exista un plazo de hasta 60 días, sin por esto representar un desvío. Ejemplo de esto sería una supervisión realizada el 1º de julio y la siguiente el 31 de agosto, siendo conforme a la normativa vigente.

Esta consideración ha sido tenida en cuenta en el diseño del indicador de frecuencia de supervisión del tablero de comando.

#### Pág. 29 – PUNTO 4.5

Senasa no tiene facultades para resolver las demoras indebidas de las autoridades ambientales provinciales y municipales; por este motivo, más allá de arbitrar instancias con la Secretaría General de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, que en sí misma posee limitaciones dadas por el sistema federal argentino, la Dirección de Asuntos Jurídicos del Senasa ha asesorado al respecto de avanzar en las habilitaciones siempre que exista una constancia de habilitación ambiental jurisdiccional provisoria o "en trámite".

Por lo expuesto, no se considera que esta observación sea regularizable por Senasa y debería darse por "concluida", más allá de las derivaciones oficiales que puedan hacerse para con la Secretaría competente.

*[Handwritten signatures and initials in blue ink]*

*NW*

*[Handwritten signatures in blue ink]*

**Pág. 31 – PUNTO 4.6**

Cabe aclarar que ya existe una integración completa entre SIGSA y SIGICA, incluyendo el cierre de los Dte al arribo al frigorífico, teniendo entonces trazabilidad completa hasta el establecimiento.

La lista de matanza y el romaneo digital ya se encuentra implementado, y en un proceso de adopción incremental por los establecimientos.

El faltante real es un sistema informático de trazabilidad de proceso en los establecimientos, el cual ya ha sido priorizado y planificado su desarrollo para 2020.

*[Small handwritten mark]*



Auditoría General de la Nación

### ANEXO VII - ANÁLISIS DE LA VISTA

Aclaraciones previas	Descargo	Análisis del descargo
<p><b>3.4. Sistema de Inspección Veterinaria - Supervisión</b></p> <p>Se designa al Jefe de Servicio en los establecimientos donde se requiere la actuación de más de un inspector veterinario. Si la inspección sanitaria es atendida por un solo Inspector veterinario, éste asume las responsabilidades asignadas a los jefes de servicio.</p> <p>Los Veterinarios de Registro se diferencian de los anteriores en que mantienen una relación contractual con el establecimiento en cuanto al pago de sus haberes. Es el <i>“profesional veterinario contratado por la empresa, seleccionado de un Registro que a tal efecto llevará el SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD ANIMAL”</i>, señala el Decreto 4238/68. Tiene asignadas las mismas funciones que el veterinario oficial del SENASA.</p> <p>Las plantas de faena son controladas por el Supervisor oficial de la Coordinación Regional Temática de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria del Centro Regional de la jurisdicción. La frecuencia de supervisión deber ser mensual. Se inspecciona el desempeño del SIV y se elabora un parte de supervisión. Cada “no conformidad” debe ser aceptada por la empresa; se informa la medida correctiva y la fecha de cumplimiento. En la siguiente visita se verifica <i>in situ</i> el cumplimiento, procedimiento que fue verificado en la muestra seleccionada por el equipo de auditoría (ver Anexo IV, <i>Características de la muestra</i>).</p>	<p><b>Pág. 16 – Aclaración al respecto del Jefe de Servicio</b></p> <p>En los establecimientos de faena siempre se designa un jefe de servicio, el cual puede ser el único veterinario con asiento de funciones, o alguno de los profesionales inspectores que es designado para este rol.</p> <p>Por otro lado, debe aclararse que las verificaciones de las No Conformidades reportadas en las partes de supervisión NO necesariamente se realizan en la siguiente visita del supervisor, sino que depende de la fecha de regularización planteada por la empresa, y aprobada por el supervisor, entendido entonces que la verificación debería ser realizada en la visita posterior inmediata a la fecha de vencimiento establecida.</p>	<p>El Decreto PEN 4238/68, capítulo 8, punto 8.1.4. expresa que, cuando la inspección sanitaria del establecimiento fuera atendida solo por un inspector veterinario, dicho funcionario “asumirá las responsabilidades consignadas para los jefes de servicio”.</p> <p>Se modifica la redacción de la penúltima oración: - Donde dice: En la <i>siguiente</i> visita se verifica <i>in situ</i> el cumplimiento. - Cambia por: A partir de la fecha de vencimiento para la modificación que requiere la NC, se inspecciona a fin de verificar <i>in situ</i> el cumplimiento.</p>

*Handwritten signatures and initials in blue ink:*  
- Top signature: [unclear]  
- Middle signature: [unclear]  
- Bottom signature: [unclear]



<p><b>- Hallazgos / 6.- Recomendaciones</b></p>	<p><b>Descargo</b></p>	<p><b>Análisis del descargo</b></p>
<p>4.3. No existe un diseño estratégico de control, ni una supervisión sistemática de visitas para el conjunto de los establecimientos habilitados por el SENASA. Recomendación realizada: Confeccionar un diseño estratégico de control que incluya la supervisión sistemática de las visitas de inspección, para el conjunto de los establecimientos habilitados por el SENASA.</p>	<p><b>Pág. 21 – PUNTO 4.3</b> Se entiende que el incumplimiento de la frecuencia de las supervisiones ha mejorado sustantivamente desde la implementación del Tablero de Control específico, y el seguimiento que se realiza sobre el indicador específico de la frecuencia. En este sentido, consideramos que NO existe un “desvío significativo” de la frecuencia, ya que las diferencias</p>	<p>Durante el periodo auditado el promedio mensual de establecimientos supervisados, según la información suministrada por el SENASA, resultó inferior al conjunto de establecimientos de faena bovina activos:  Todos los meses presentaron desvíos superiores al 10%: - En febrero de 2017, mes con el mayor desvío, el desvío alcanzó al</p>

Handwritten signatures and initials in blue ink, including a large signature at the top, initials 'CAB' in the middle, and a scribble at the bottom.



## Auditoría General de la Nación

<p><b>Situación actual:</b> La circular N° 4056/A del 18-12-13 de la Dirección de Inocuidad de Productos de Origen Animal establece las frecuencias de supervisión para los distintos tipos de establecimientos habilitados por el SENASA. Para los establecimientos de faena es mensual, independientemente de los mercados hacia los que se orienten.</p> <p><b>Opinión:</b> Parcialmente regularizada.</p> <p><b>Hallazgo:</b> Durante el año 2017 hubo 147 establecimientos faenadores de bovinos que realizaron alguna actividad, frente a los 143 registrados en 2018. El Organismo brinda los siguientes datos de la cantidad de plantas supervisadas mensualmente durante el período auditado (donde cada parte corresponde a una supervisión): (Ver tabla en pág. 21)</p> <p>Se observa:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• En ambos años, el promedio mensual de establecimientos supervisados es claramente inferior al total de establecimientos de faena bovina activos en esos años, lo que implica un desvío significativo de la frecuencia establecida en la circular N° 4056/A del 18-12-13 de la DIPOA.</li><li>• Sin embargo, en el período enero – agosto 2018 el promedio mensual de establecimientos supervisados mejora respecto de 2017. Durante 2017, el promedio fue de 102 plantas por mes. Entre enero y agosto de 2018, ascendió a 116.</li></ul> <p>De la muestra de catorce establecimientos, 7 de ellos exportadores a “principales países” y 7 a “terceros países” o consumo interno, surge que:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- De los exportadores a “principales países”, en dos se registran</li></ul>	<p>observadas son menores al 10%, y no necesariamente resultan fidedignas.</p> <p>El supervisor debe realizar una visita al mes, lo cual podría implicar que entre dos supervisiones exista un plazo de hasta 60 días, sin por esto representar un desvío. Ejemplo de esto sería una supervisión realizada el 1° de julio y la siguiente el 31 de agosto, siendo conforme a la normativa vigente.</p> <p>Esta consideración ha sido tenida en cuenta en el diseño del indicador de frecuencia de supervisión del tablero de comando.</p>	<p>44% (se supervisaron 82 establecimientos respecto de un total de 147 establecimientos activos).</p> <p>- En mayo de 2018 se registró el menor desvío, 11% (127 plantas supervisadas respecto de un total de 143).</p> <p>De la muestra seleccionada, en dos plantas orientadas al mercado interno, la ausencia de supervisión alcanzó a 14 de los 20 meses del período auditado.</p> <p>Se mantienen el hallazgo y la recomendación.</p>
--	--	---

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

<p>incumplimientos de frecuencia de supervisión. Se trata de 2 meses durante 2017.</p> <p>- De los orientados al mercado interno, en tres establecimientos se presentan incumplimientos. Cabe destacar que, entre estos últimos, el número de meses sin supervisión es significativamente mayor que en los anteriores. En uno, no se registró supervisión en tres meses de 2017; en los otros dos, la falta de supervisión alcanzó niveles sumamente elevados: 14 meses sin supervisión durante el periodo auditado (20 meses).</p> <p>- Los 9 establecimientos restantes han sido supervisados con la frecuencia establecida. (Para mayor detalle, ver Anexo IV, Características de la muestra).</p> <p>Si bien las frecuencias de las supervisiones, fundamentales para corregir los desvíos que pueden afectar la inocuidad, han mejorado, todavía se observa una importante brecha entre las frecuencias de las supervisiones a los establecimientos dedicados a la exportación a los "principales países", más sistemáticas, y las orientadas a la exportación a "terceros países" y al mercado interno, de menor sistematicidad.</p> <p><b>Nueva recomendación:</b> Intensificar las acciones para asegurar el cumplimiento de la supervisión mensual en todos los establecimientos de faena teniendo en cuenta la importancia de este control a los efectos de garantizar la inocuidad, tal como se establece en la Circular N° 4056 A de la Dirección de Inocuidad de Productos de Origen Animal.</p>		
<p>4.5. Se observa que no se cumple en todos los casos con el requisito que figura en el punto 2.1.3. del Decreto 4238/68 que establece como exigencia para la habilitación nacional de un establecimiento la aprobación del permiso de vertido otorgado por las autoridades competentes nacionales, provinciales y/o municipales.</p> <p><b>Recomendación realizada:</b> Cumplir con la exigencia que establece el punto 2.1.3. del Decreto 4238/68,</p>	<p><b>Pág. 29 – PUNTO 4.5</b></p> <p>Senasa no tiene facultades para resolver las demoras indebidas de las autoridades ambientales provinciales y municipales; por este motivo, más allá de arbitrar instancias con la Secretaría General de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, que en si misma posee limitaciones dadas por el sistema federal argentino, la Dirección de Asuntos Jurídicos del Senasa ha asesorado al respecto de</p>	<p>En <b>Opinión</b>, se indica que dado el cambio normativo no resulta pertinente la recomendación efectuada en la Resolución 26/2006.</p> <p>Teniendo en cuenta la importancia de atender a las condiciones ambientales, la nueva recomendación se orienta a articular con las autoridades respectivas la reducción del lapso de aprobación, denegación o</p>



## Auditoría General de la Nación

<p>previa a la habilitación de los establecimientos controlados por el SENASA.</p> <p><b>Situación actual:</b> el punto 2.1.3. del Decreto 4238/68 fue modificado por la Resolución N° 155/2007 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, de manera que donde decía: “g) Sistema de eliminación de aguas servidas. Para cumplir este requisito deberá acompañarse también un certificado acreditando la aprobación del mismo por las autoridades nacionales, provinciales y/o municipales competentes.”</p> <p>Cambió por: “g) Sistemas de eliminación de aguas servidas. Para cumplir con este requisito deberá acompañarse un certificado acreditando la aprobación del mismo por las autoridades nacionales, provinciales o municipales competentes. Se considerará satisfecho este requisito con el cumplimiento de lo establecido en el Numeral 2.1.2., Inciso f), salvo disposición en contrario de la autoridad interviniente. (Art. 1° de la Resolución N° 155/2007 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, B.O. 2/10/2007).”</p> <p>El inciso f) expresa: “Permiso provisional o definitivo de funcionamiento del establecimiento, otorgado por la autoridad local (comunal y/o provincial), según corresponda.”</p> <p>Por lo tanto, el SENASA se encuentra facultado para habilitar establecimientos de faena que cuenten con el certificado “en trámite” de las autoridades locales.</p> <p>El Organismo informa<sup>18</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Al momento de la habilitación del establecimiento de faena solicita la habilitación de la actividad otorgada por la autoridad jurisdiccional, municipio y/o</li></ul>	<p>avanzar en las habilitaciones siempre que exista una constancia de habilitación ambiental jurisdiccional provisoria o “en trámite”.</p> <p>Por lo expuesto, no se considera que esta observación sea regularizable por Senasa y debería darse por “concluida”, más allá de las derivaciones oficiales que puedan hacerse para con la Secretaría competente.</p>	<p>renovación del permiso de vertido de efluentes</p> <p>Se mantiene la recomendación.</p>
--	--	--

<sup>18</sup> Nota s/n° del SENASA 26- 11-18.

<p>provincia según correspondiere, la que incluye los aspectos ambientales de efluentes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los certificados "en trámite" emitidos por la autoridad local resultan suficientes al SENASA para habilitar el funcionamiento. Hay establecimientos con certificados "en trámite".</li> <li>- SENASA valida el cumplimiento de las capacidades de contención de efluentes según faena potencial indicada, sin competencias para verificar el cumplimiento de la normativa ambiental, procesos y tiempos de tratamiento.</li> <li>- Considera que el manejo de efluentes es un <i>tema medioambiental que depende del Ministerio de Ambiente de la Nación y sus competencias descentralizadas constitucionalmente en cada provincia</i>"</li> </ul> <p><b>Opinión:</b> Dado el cambio normativo no resulta pertinente.</p> <p><b>Nueva recomendación:</b> Articular con la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y, por su intermedio, con los organismos provinciales y/o municipales responsables del otorgamiento de los permisos de vertidos de efluentes, mecanismos que agilicen los trámites de aprobación, denegación o renovación de los certificados según correspondiere.</p>		
<p><b>4.6.</b> Se observa que la ausencia de un sistema informático unificado, completo y actualizado dificulta: el seguimiento, monitoreo y sincronización operativa del control realizado por el SENASA; la comunicación dinámica y permanente entre la sede central y las unidades de control regional y la confección de estadísticas confiables y consistentes del universo de control.</p> <p><b>Recomendación realizada:</b> Diseñar un sistema informático unificado, completo y actualizado, con el objeto de garantizar el seguimiento, monitoreo y sincronización operativa del control realizado por el SENASA.</p>	<p><b>Pág. 31 – PUNTO 4.6</b></p> <p>Cabe aclarar que ya existe una integración completa entre SIGSA y SIGICA, incluyendo el cierre de los Dte al arribo al frigorífico, teniendo entonces trazabilidad completa hasta el establecimiento.</p> <p>La lista de matanza y el romaneo digital ya se encuentra implementado, y en un proceso de adopción incremental por los establecimientos.</p> <p>El faltante real es un sistema informático de trazabilidad de proceso en los establecimientos, el cual ya ha sido priorizado y planificado su desarrollo para 2020.</p>	<p>La información que brinda el organismo corresponde a una etapa posterior al periodo auditado (enero de 2017 – agosto de 2018) y se tendrán en cuenta para futuras auditorías.</p> <p>Se mantienen el hallazgo y la recomendación.</p>




## Auditoría General de la Nación

**Situación actual:** Considerando el proceso de faena desde el Sistema Integrado de Gestión de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria SIGICA – Ciclo I, encontramos que la mayoría de las funcionalidades que se habían recomendado fueron implementadas en los establecimientos bovinos habilitados por el SENASA.

La comunicación entre las oficinas regionales y la central del SENASA con respecto a los documentos de tránsito electrónico (DTe) se realiza en tiempo real. La actualización de otros archivos se realiza cada 12 horas.

Además, utiliza herramientas como el Tablero de Control, instrumento de gestión que permite, mediante indicadores, cuantificar y abordar la solución de problemas detectados en la organización.

Falta desarrollar interfaces automáticas entre el sistema SIGSA (Sistema de Gestión de Sanidad Animal) para los DTe, el sistema SIGICA (Sistema de Gestión de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria) para el cierre de DTe y declaración de hallazgos de faena y decomisos, la “Lista de matanza y romaneos digitales”, que se relacionan con los controladores fiscales de faena –de la Dirección Nacional de Control Comercial Agropecuario, y el sistema SIGCER (Sistema Integrado de Gestión de Certificaciones) que emite el certificado de egreso de animales.<sup>19</sup>

**Opinión:** Parcialmente regularizada

**Hallazgo:** La trazabilidad documental, desde el ingreso de la hacienda al establecimiento (SIGICA-Ciclo I) hasta la emisión de los respectivos certificados de egreso no está totalmente automatizada pues algunos procesos son manuales.

<sup>19</sup> Entre las funcionalidades que no cuentan con un sistema de seguimiento, y que fue definido como tema no prioritario por SENASA, está la verificación de maduración de 1/2 reses. El SIV es el que verifica el cumplimiento al momento de liberar la mercancía y certificarla. (Fuente: Nota SENASA del 3-05-19)

Según el Decreto 4238/68, los establecimientos pueden ser de faena propiamente dicha (ciclo I), despostadores o industrias (ciclo II) y depósitos, dadores de frío y centros de distribución (ciclo III). Dentro de los considerados "ciclo I" pueden estar los "ciclos completos", es decir los que poseen despostada y/o industrialización en el mismo establecimiento. La trazabilidad es efectuada mediante la combinación de procesos automatizados y registros documentales manuales, los controles del SIV y la certificación.<sup>20</sup>  
**Nueva recomendación:** Implementar las sistematizaciones pendientes para contribuir al mejoramiento continuo de los objetivos de la organización.

<sup>20</sup> El seguimiento del proceso de corte efectuado por el establecimiento, que es parte del ciclo I, no está automatizado. Fuente: Minuta reunion 29 de abril de 2019.



Auditoría General de la Nación

## SÍNTESIS EJECUTIVA

### OBJETO DE LA AUDITORÍA

Examen de seguimiento de la gestión ambiental del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria a fin de garantizar la calidad e inocuidad en el proceso de faena de animales vacunos en frigoríficos - Seguimiento Resolución AGN N° 26/2006.

Período auditado: 1 de enero 2017- 31 de agosto 2018

### ACLARACIONES PREVIAS

En 1900 se dicta la Ley 3959, "Ley Básica de Policía Sanitaria de los Animales", para luchar contra la invasión de enfermedades contagiosas exóticas y epizootias. Declara que es competencia del Poder Ejecutivo la defensa del ganado en todo el territorio de la República.

La Ley 17.160 (1967) delega en la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería todo lo relacionado con la habilitación, fiscalización sanitaria integral e inspección en los mercados de ganado, tabladas, ferias, mataderos, frigoríficos, saladeros, y los establecimientos donde se elaboren o depositen productos de origen animal, donde se efectúen las ventas o el sacrificio de animales, correspondientes a la jurisdicción federal y al comercio internacional.

Dado que dicha temática requiere el control de un organismo técnicamente competente, se dicta el Decreto PEN 4238/1968, según el cual el SENASA ejercerá el control del tráfico federal y exportaciones de los productos, subproductos y derivados de origen animal. El SENASA es un organismo sanitario autárquico dentro del ámbito del actual Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

El Decreto PEN 1585/96 aprueba la estructura del organismo, establece la responsabilidad en la ejecución de políticas nacionales en materia de sanidad y calidad animal y vegetal, verificando el cumplimiento de la normativa vigente y asegurando la aplicación del Código Alimentario Argentino en todo el país.

La Ley 27.233 (2015) otorga carácter de interés nacional y de orden público a las normas del SENASA y refuerza la responsabilidad primaria de cada actor sobre su actividad.

Quedan comprendidas en los alcances de la ley las medidas sanitarias y fitosanitarias definidas en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), aprobado por la ley 24.425.



## Universo de control del SENASA

En 2004 el universo de control del SENASA abarcaba, aproximadamente, del 80 al 85% del volumen total de la faena bovina del país, según datos de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA). Se faenaron 14.267.296 cabezas de ganado vacuno, de las cuales 11.549.644 correspondieron a establecimientos habilitados por el SENASA; el resto lo controlaban las jurisdicciones provinciales.

En 2017 se faenaron 12.697.674 cabezas; de éstas, 10.402.512 en establecimientos habilitados por SENASA de manera que descendió el número total de cabezas, pero se mantuvo la proporción correspondiente al SENASA, casi 82%. (Para mayor detalle en cuanto a animales y toneladas ingresados, en números absolutos y porcentajes, ver Anexo Cuadros estadísticos III, Cuadro N° A1).

Para obtener la habilitación nacional, esto es la otorgada por el SENASA, el establecimiento debe cumplir ciertos requisitos entre los que se encuentra el permiso previo, provisional o definitivo, de funcionamiento otorgado por la autoridad local (comunal y/o provincial) según corresponda (Decreto 4238, Capítulo II, inciso 2.1.2., f). De manera que la norma autoriza al SENASA a habilitar establecimientos con certificados "en trámite" otorgados por la autoridad local.

El universo de establecimientos faenadores de bovinos alcanzaba en 2004 un total de 469 plantas, según datos de ONCCA, de las que 182 estaban habilitadas por SENASA. (De éstas, 10 estaban suspendidas). Los 172 frigoríficos habilitados por SENASA y activos se distribuían geográficamente de la siguiente manera: 69 en la Provincia de Buenos Aires; 32 en Santa Fe; 18, Córdoba y 15 en Entre Ríos; es decir, más de las tres cuartas partes del conjunto de establecimientos (134 sobre 172) se encontraban en esas cuatro jurisdicciones. Los 38 establecimientos restantes correspondían a las demás provincias del país. El número de plantas que exportaban a Estados Unidos de América y a la Unión Europea ascendía a 42, cantidad que representaba poco menos de una cuarta parte de los 172 establecimientos habilitados por SENASA y en actividad.

En 2017 el universo de plantas de faena de bovinos había descendido a 430, de las cuales 147 estaban habilitadas por SENASA, activas y distribuidas de la siguiente manera: en Provincia de Buenos Aires, 57; en Córdoba, 13; Santa Fe, 24; Entre Ríos, 15; las restantes 38, en las demás jurisdicciones.

Por lo tanto, las primeras cuatro provincias concentraban casi las tres cuartas partes del total (109 sobre 147 establecimientos). Adicionalmente, se observa el descenso del total de establecimientos habilitados por el SENASA que se registró en esas cuatro provincias, donde el número declinó de 134 a 109 entre 2004 y 2017 (Ver Anexo III CUADROS ESTADÍSTICOS; Cuadros A1 y A2).

Al comparar 2017 con 2004, surge que no varió el número de plantas exportadoras a los "principales países" (Unión Europea, China, Chile, Israel, EEUU, Rusia): 42 establecimientos (Cuadro N° 2).



Auditoría General de la Nación

#### 4. HALLAZGOS

**4.1.** La normativa de protección en materia de sanidad y calidad animal surge a través del dictado de la ley 3959 de Policía Sanitaria que tenía como objetivo la aplicación de un control unificado para todo el territorio nacional. Posteriormente, se dicta el Decreto 4238/68 y la ley 22.375 que faculta al SENASA a ejercer el control del tráfico federal y exportaciones. De este modo, se evidencia la ausencia de un control unificado para el consumo provincial y municipal, excepto en los casos de las acciones de complementariedad llevadas a cabo por el SENASA con algunas jurisdicciones.

**Recomendación realizada:** Intensificar las acciones de complementariedad llevadas a cabo por el SENASA en otras jurisdicciones provinciales, a los efectos de lograr un control unificado de las plantas frigoríficas.

**Situación actual:** Persiste la ausencia de control unificado para el conjunto de los establecimientos faenadores de carne vacuna del país. Durante el período auditado no se ejecutaron acciones de complementariedad del SENASA con jurisdicciones provinciales, excepto con la provincia de Buenos Aires.

**Opinión:** No regularizada.

**Hallazgo:** A principios de 2017 el Consejo Federal Agropecuario (dentro del ámbito del ex Ministerio de Agroindustria) consensuó con las provincias el ordenamiento de las cadenas cárnicas a fin de unificar el control en todo el país. El proceso se inició con los establecimientos de faena de bovinos para garantizar el cumplimiento de la norma básica de faena, el Decreto PEN 4238/68, firmando Cartas Acuerdo sobre el trabajo conjunto a realizarse entre las provincias y el SENASA. Se suscribieron cartas acuerdo con Córdoba, Salta, Corrientes, Catamarca, Santiago del Estero y San Juan, y una Carta Acuerdo más amplia con Santa Fe. En la provincia de Buenos Aires, si bien no hubo suscripción de acuerdo, desde comienzos de 2018 se trabajó con la jurisdicción y se logró reordenar las 39 plantas provinciales, de las que 6 continuaban clausuradas. Cabe señalar que los convenios suscriptos con las provincias mencionadas "no se reflejaron en actividad real ulterior".

**Nueva recomendación:** Se reitera la recomendación 6.1 de la Resolución AGN 26/06: "Intensificar las acciones de complementariedad llevadas a cabo por el SENASA en otras jurisdicciones provinciales, a los efectos de lograr un control unificado de las plantas frigoríficas.". A la que se agrega: Es necesario que los compromisos asumidos en las cartas acuerdo se concreten efectivamente y se continúe con esta línea de trabajo para ampliar el universo de jurisdicciones comprendidas.

**4.2.** Se observa la ausencia de un texto ordenado de normativa vigente que permita determinar el alcance del universo de control del SENASA sobre las plantas frigoríficas que faenan carne bovina en el territorio nacional (Cf. Anexo I, Marco Legal e Institucional).

**Recomendación realizada:** Elaborar un texto ordenado de la normativa vigente que permita determinar el alcance del universo de control del SENASA, sobre las plantas frigoríficas que faenan carne bovina en el territorio nacional.

**Situación actual:** La Ley 27.233 de 2015 determina el alcance del universo de control del SENASA sobre los establecimientos que faenan carne bovina. Declara de interés nacional la sanidad de los animales y los vegetales, otorga carácter de orden público a las normas del SENASA y refuerza la responsabilidad primaria de cada actor sobre su actividad.

**Opinión:** Regularizada.

**4.3.** No existe un diseño estratégico de control, ni una supervisión sistemática de visitas para el conjunto de los establecimientos habilitados por el SENASA.

**Recomendación realizada:** Confeccionar un diseño estratégico de control que incluya la supervisión sistemática de las visitas de inspección, para el conjunto de los establecimientos habilitados por el SENASA.

**Situación actual:** La circular N° 4056/A del 18-12-13 de la Dirección de Inocuidad de Productos de Origen Animal establece las frecuencias de supervisión para los distintos tipos de establecimientos habilitados por el SENASA. Para los establecimientos de faena es mensual, independientemente de los mercados hacia los que se orienten.

**Opinión:** Parcialmente regularizada.

**Hallazgo:** Durante el año 2017 hubo 147 establecimientos faenadores de bovinos que realizaron alguna actividad, frente a los 143 registrados en 2018. El Organismo brinda los siguientes datos de la cantidad de plantas supervisadas mensualmente durante el período auditado (donde cada parte corresponde a una supervisión):





Auditoría General de la Nación

AÑO PARTE	PARTE_MES	TIPO HABILITACIÓN	PARTES DE SUPERVISIÓN	FRIGORÍFICOS INSPECCIONADOS
2017	1	Frig.Senasa	105	101
	2	Frig.Senasa	83	82
	3	Frig.Senasa	109	106
	4	Frig.Senasa	97	96
	5	Frig.Senasa	104	103
	6	Frig.Senasa	105	104
	7	Frig.Senasa	106	105
	8	Frig.Senasa	119	118
	9	Frig.Senasa	105	102
	10	Frig.Senasa	104	103
	11	Frig.Senasa	104	103
	12	Frig.Senasa	107	105
2018	1	Frig.Senasa	103	102
	2	Frig.Senasa	111	109
	3	Frig.Senasa	111	109
	4	Frig.Senasa	118	116
	5	Frig.Senasa	127	127
	6	Frig.Senasa	126	125
	7	Frig.Senasa	119	119
	8	Frig.Senasa	125	123

Fuente: SENASA, DNICA.

Se observa:

- En ambos años, el promedio mensual de establecimientos supervisados es claramente inferior al total de establecimientos de faena bovina activos en esos años, lo que implica un desvío significativo de la frecuencia establecida en la circular N° 4056/A del 18-12-13 de la DIPOA.
- Sin embargo, en el período enero – agosto 2018 el promedio mensual de establecimientos supervisados mejora respecto de 2017. Durante 2017, el promedio fue de 102 plantas por mes. Entre enero y agosto de 2018, ascendió a 116.

De la muestra de catorce establecimientos, 7 de ellos exportadores a “principales países” y 7 a “terceros países” o consumo interno, surge que:

- De los exportadores a “principales países”, en dos se registran incumplimientos de frecuencia de supervisión. Se trata de 2 meses durante 2017.
- De los orientados al mercado interno, en tres establecimientos se presentan incumplimientos. Cabe destacar que entre estos últimos, el número de meses sin

supervisión es significativamente mayor que en los anteriores. En uno, no se registró supervisión en tres meses de 2017; en los otros dos, la falta de supervisión alcanzó niveles sumamente elevados: 14 meses sin supervisión durante el período auditado (20 meses).

- Los 9 establecimientos restantes han sido supervisados con la frecuencia establecida. (Para mayor detalle, ver Anexo IV, Características de la muestra).

Si bien las frecuencias de las supervisiones, fundamentales para corregir los desvíos que pueden afectar la inocuidad, han mejorado, todavía se observa una importante brecha entre las frecuencias de las supervisiones a los establecimientos dedicados a la exportación a los "principales países", más sistemáticas, y las orientadas a la exportación a "terceros países" y al mercado interno, de menor sistematicidad.

**Nueva recomendación:** Intensificar las acciones para asegurar el cumplimiento de la supervisión mensual en todos los establecimientos de faena teniendo en cuenta la importancia de este control a los efectos de garantizar la inocuidad, tal como se establece en la Circular N° 4056/A de la Dirección de Inocuidad de Productos de Origen Animal.

**4.4.** Existen claras diferencias entre los controles implementados por el SENASA para los establecimientos exportadores a la Unión Europea y Estados Unidos, y los dedicados al mercado interno o que exportan a otros países.

**4.4.1.** Se detectó escasez de personal del SENASA, permanente o contratado, en establecimientos habilitados por éste, y notable variabilidad en su número según se tratase o no, de plantas exportadoras a Estados Unidos y la Unión Europea. En las primeras –a igualdad de cabezas faenadas– la cantidad de personal de SENASA era significativamente mayor.

**4.4.2.** En vinculación con el punto anterior, se desprende la existencia de establecimientos del ámbito del SENASA en los que la responsabilidad del control profesional se halla exclusivamente a cargo de veterinarios de registro.

En cuatro provincias, las plantas de faena habilitadas por el Organismo sólo contaban con veterinarios de registro.

**4.4.3.** Se evidencia que no hay homogeneidad ni sistematicidad en la frecuencia de las visitas de supervisión a los establecimientos, registrándose fuertes variaciones en los establecimientos que destinan su producción a la exportación o al consumo interno.

**Recomendaciones realizadas:** Unificar los controles implementados por el SENASA para los establecimientos exportadores a la Unión Europea y Estados Unidos, y los dedicados al mercado interno o que exportan a otros países.

1. Dotar de suficiente personal de SENASA a los establecimientos habilitados que destinan su producción al consumo interno o exportan a otros países.

2. Arbitrar los medios necesarios a fin de asegurar que la responsabilidad del control veterinario en las plantas de faena habilitadas por el organismo, esté a cargo de profesionales pertenecientes al SENASA, y evitar que esa función sea desempeñada por veterinarios de registro.





**Auditoría General de la Nación**

3. Elaborar un cronograma de visitas sistemático con igual periodicidad para el conjunto de los establecimientos habilitados por el SENASA.

**Situación actual:** Continúa existiendo falta de profesionales veterinarios del SENASA en la constitución de los SIV y diferencias en cuanto a la presencia de personal profesional oficial del SENASA en los establecimientos faenadores de bovinos de exportadores a los "principales países", "exportadores a terceros países" y dedicados al mercado interno.

**Cuadro N° 4:**

**SENASA. Personal propio (planta y contratados) en establecimientos de faena de bovinos. Comparación con la dotación óptima y determinación del diferencial óptimo en profesionales y paratécnicos. 2018**

El informe UAI 2017 observa en el mismo sentido: "(...) la prestación de servicios por

Centro Regional	Personal existente Propio		Dotación optima		Diferencial Optimo		
	Profesionales	Paratécnicos (+administrativos)	Profesionales	Paratécnicos	Profesionales	Paratécnicos	Total
Metropolitano	34	108	34	78	0	-30	-30
Bs.As. Norte	17	31	22	38	5	7	12
BS.AS. SUR	12	20	11	19	-1	-1	-2
Córdoba	6	17	14	18	8	1	9
Santa Fe	32	109	36	76	4	-33	-29
Entre Rios	2	10	17	25	15	15	30
La Pampa - San Luis	10	30	9	25	-1	-5	-6
Cuyo	3	3	4	4	1	1	2
Corrientes - Misiones	0	2	3	3	3	1	4
Chaco - Formosa	1	0	2	2	1	2	3
NOA Norte	2	2	2	2	0	0	0
NOA SUR	2	7	5	9	3	2	5
Patagonia Norte	1	0	3	3	2	3	5
Patagonia Sur	3	5	5	9	2	4	6
<b>Total</b>	<b>125</b>	<b>344</b>	<b>167</b>	<b>311</b>	<b>42</b>	<b>-33</b>	<b>9</b>
	<b>469</b>		<b>478</b>				

Fuente: Información suministrada por el Organismo, Relevamiento Personal Frigoríficos Faena 2018 – Solo Bovinos



## Auditoría General de la Nación

*parte de los agentes del SENASA presenta una relación deficiente funcionarios/establecimiento, situación que se resuelve en algunos casos parcialmente con el esfuerzo y la disposición propia del SIV y también porque las firmas proporcionan personal propio para las actividades indispensables en los trabajos de inspección, de manera de asegurar un producto inocuo para la salud humana. Sumado a la falta de personal, se observa que muchos agentes se encuentran en edad de retiro jubilatorio (profesionales y ayudantes). Frente a esta circunstancia esta UAI sugiere que las autoridades superiores implementen políticas activas de capacitación y desarrollo de nuevos técnicos y profesionales a fin de poder garantizar a la comunidad el acceso a un alimento inocuo, saludable y seguro en el futuro."*

**Opinión:** Sin regularizar

### **Hallazgo:**

1) Más de la mitad de los veterinarios de SENASA (62 respecto de 122) se desempeña en establecimientos que exportan a los "principales países" aun cuando estos representan poco más de una cuarta parte del total frigoríficos (36 respecto de 131) incluidos en ese Relevamiento.

Por otra parte, los establecimientos orientados al consumo interno y a la exportación a terceros países, que constituyen casi tres cuartas del conjunto (95 plantas), solo reúnen 60 de los 122 veterinarios oficiales; y casi todos los veterinarios "de registro" (41 respecto de 45) trabajan en ellos (Cf. Cuadro 5 y Anexo IV Cuadros Estadísticos Cuadro A3).

### **Cuadro N° 5:**

**SENASA 2018. Veterinarios oficiales (jefes e inspectores) en SIV de establecimientos de faena de bovinos. Distribución por mercados de destino.**



**Mercados de destino**

**Veterinarios**

Jefes de servicio e inspectores	Principales países	Otros	Consumo interno	Total
SENASA Planta Permanente	23	9	14	46
SENASA Art. 9	39	10	27	76
<b>Profesionales veterinarios Subtotal SENASA</b>	<b>62</b>	<b>19</b>	<b>41</b>	<b>122</b>
<b>Veterinarios de Registro</b>	<b>4</b>	<b>13</b>	<b>28</b>	<b>45</b>
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>32</b>	<b>69</b>	<b>167</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del *Relevamiento de Personal de Frigoríficos de Faena de Bovinos 2018*, realizado por el Organismo.

De la muestra de 14 establecimientos de faena de bovinos seleccionados, 7 orientados a la exportación a los "principales países" y 7 exportadores a "terceros países" u orientados al mercado interno, en los primeros el número de veterinarios del SENASA (16) duplica al de los segundos. Estos últimos presentan un veterinario de registro y cabe señalar que hay un establecimiento en el que no se registra veterinario alguno, esto es, tampoco de registro (hay paratécnicos del Organismo).

**Cuadro N° 6:**

**SENASA. Profesionales Veterinarios en establecimientos de faena de bovinos seleccionados en la muestra- 2018**

**Establecimientos seleccionados**

Profesionales Veterinarios	Exportadores a principales países *	Exportadores a otros países o consumo interno**	Total
Veterinarios de SENASA	16	8	24
Veterinarios de Registro	-	1	1
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>25</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Organismo (Nota s/n° del 17-04-19)



## Auditoría General de la Nación

2) Es importante el número de establecimientos faenadores de bovinos habilitados por SENASA que no contaban en 2018 con ningún veterinario oficial: 42 frigoríficos que, respecto de los 131 establecimientos incluidos en el Relevamiento de Personal, representaban casi un tercio (32,06%) del total. De éstos, 13 correspondían al Centro Regional de Entre Ríos; 8 al de Córdoba; 5 a Buenos Aires Norte.

**Nueva recomendación:** Arbitrar los medios necesarios para que los SIV de todos los establecimientos que faenan bovinos habilitados por SENASA, cuenten con el suficiente personal profesional oficial del Organismo para asegurar la inocuidad teniendo en cuenta las características de las plantas y las variabilidades entre ellas, en cumplimiento del Reglamento de Inspección de Productos, Subproductos y Derivados de Origen Animal establecidos por el Decreto 4238/68 y sus modificatorias, independientemente de los mercados a los que se orienten. En este sentido, se considera necesario cubrir el número de plazas de profesionales veterinarios a fin de evitar el riesgo sanitario y sostener criterios de equidad respecto del conjunto de los consumidores, en línea con los ejes del Plan Estratégico 2015-2020 del Organismo.

4.5. Se observa que no se cumple en todos los casos con el requisito que figura en el punto 2.1.3. del Decreto 4238/68 que establece como exigencia para la habilitación nacional de un establecimiento la aprobación del permiso de vertido otorgado por las autoridades competentes nacionales, provinciales y/o municipales.

**Recomendación realizada:** Cumplir con la exigencia que establece el punto 2.1.3. del Decreto 4238/68, previa a la habilitación de los establecimientos controlados por el SENASA.

**Situación actual:** el punto 2.1.3. del Decreto 4238/68 fue modificado por la Resolución N° 155/2007 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, de manera que donde decía: "g) Sistema de eliminación de aguas servidas. Para cumplir este requisito deberá acompañarse también un certificado acreditando la aprobación del mismo por las autoridades nacionales, provinciales y/o municipales competentes."

Cambió por: "g) Sistemas de eliminación de aguas servidas. Para cumplir con este requisito deberá acompañarse un certificado acreditando la aprobación del mismo por las autoridades nacionales, provinciales o municipales competentes. Se considerará satisfecho este requisito con el cumplimiento de lo establecido en el Numeral 2.1.2., Inciso f), salvo disposición en contrario de la autoridad interviniente. (Art. 1° de la Resolución N° 155/2007 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, B.O. 2/10/2007)." El inciso f) expresa: "Permiso provisional o definitivo de funcionamiento del establecimiento, otorgado por la autoridad local (comunal y/o provincial), según corresponda."

Por lo tanto, el SENASA se encuentra facultado para habilitar establecimientos de faena que cuenten con el certificado "en trámite" de las autoridades locales.

El Organismo informa:

- Al momento de la habilitación del establecimiento de faena solicita la habilitación de la actividad otorgada por la autoridad jurisdiccional, municipio y/o provincia según correspondiere, la que incluye los aspectos ambientales de efluentes.
- Los certificados "en trámite" emitidos por la autoridad local resultan suficientes al SENASA para habilitar el funcionamiento. Hay establecimientos con certificados "en trámite".
- SENASA valida el cumplimiento de las capacidades de contención de efluentes según faena potencial indicada, sin competencias para verificar el cumplimiento de la normativa ambiental, procesos y tiempos de tratamiento.
- Considera que el manejo de efluentes es un tema medioambiental que depende del Ministerio de Ambiente de la Nación y sus competencias descentralizadas constitucionalmente en cada provincia"

**Opinión:** Dado el cambio normativo no resulta pertinente.

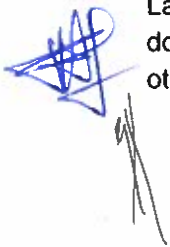
**Nueva recomendación:** Articular con la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y, por su intermedio, con los organismos provinciales y/o municipales responsables del otorgamiento de los permisos de vertidos de efluentes, mecanismos que agilicen los trámites de aprobación, denegación o renovación de los certificados según correspondiere.

4.6. Se observa que la ausencia de un sistema informático unificado, completo y actualizado dificulta: el seguimiento, monitoreo y sincronización operativa del control realizado por el SENASA; la comunicación dinámica y permanente entre la sede central y las unidades de control regional y la confección de estadísticas confiables y consistentes del universo de control.

**Recomendación realizada:** Diseñar un sistema informático unificado, completo y actualizado, con el objeto de garantizar el seguimiento, monitoreo y sincronización operativa del control realizado por el SENASA.

**Situación actual:** Considerando el proceso de faena desde el Sistema Integrado de Gestión de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria SIGICA –Ciclo I, encontramos que la mayoría de las funcionalidades que se habían recomendado fueron implementadas en los establecimientos bovinos habilitados por el SENASA.

La comunicación entre las oficinas regionales y la central del SENASA con respecto a los documentos de tránsito electrónico (DTe) se realiza en tiempo real. La actualización de otros archivos se realiza cada 12 horas.





## Auditoría General de la Nación

Además, utiliza herramientas como el Tablero de Control, instrumento de gestión que permite, mediante indicadores, cuantificar y abordar la solución de problemas detectados en la organización.

Falta desarrollar interfaces automáticas entre el sistema SIGSA (Sistema de Gestión de Sanidad Animal) para los DTe, el sistema SIGICA (Sistema de Gestión de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria) para el cierre de DTe y declaración de hallazgos de faena y decomisos, la "Lista de matanza y romaneos digitales", que se relacionan con los controladores fiscales de faena –de la Dirección Nacional de Control Comercial Agropecuario, y el sistema SIGCER (Sistema Integrado de Gestión de Certificaciones) que emite el certificado de egreso de animales.

**Opinión:** Parcialmente regularizada

**Hallazgo:** La trazabilidad documental, desde el ingreso de la hacienda al establecimiento (SIGICA-Ciclo I) hasta la emisión de los respectivos certificados de egreso no está totalmente automatizada pues algunos procesos son manuales.

Según el Decreto 4238/68, los establecimientos pueden ser de faena propiamente dicha (ciclo I), despostadores o industrias (ciclo II) y depósitos, dadores de frío y centros de distribución (ciclo III). Dentro de los considerados "ciclo I" pueden estar los "ciclos completos", es decir los que poseen despostada y/o industrialización en el mismo establecimiento. La trazabilidad es efectuada mediante la combinación de procesos automatizados y registros documentales manuales, los controles del SIV y la certificación.

**Nueva recomendación:** Implementar las sistematizaciones pendientes para contribuir al mejoramiento continuo de los objetivos de la organización.

## 6. RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta la presentación que establece la Disposición AGN 194/00 acerca de los informes de seguimiento, cada Nueva Recomendación se encuentra al finalizar cada hallazgo del punto 4.

## 7. CONCLUSIÓN

El universo de establecimientos faenadores de bovinos alcanzaba en 2004 un total de 469 plantas, de las que 182 estaban habilitadas por el SENASA y 172 se encontraban activas. En 2017 ese universo había descendido a 430 establecimientos, de los cuales 147 habían sido habilitados por SENASA y estaban activos; en 2018, había 143 activos.

El seguimiento de la Resolución AGN N° 026/2006 indica que persiste la ausencia de un control unificado de las plantas frigoríficas del país, esto es, falta de acciones de complementariedad entre el SENASA y las jurisdicciones provinciales, excepto con la provincia de Buenos Aires.


La Ley 27.233 de 2015, que determina el alcance del universo de control del SENASA y otorga carácter de orden público a las normas del Organismo, ha regularizado la situación anterior de ausencia de un texto ordenado de la normativa en vigencia.

Con respecto al diseño estratégico de control y a la supervisión sistemática del conjunto de establecimientos habilitados por el SENASA, se ha avanzado en la regularización. La circular N° 4056/A del 18-12-13 de la Dirección de Inocuidad de Productos de Origen Animal, que establece las frecuencias de supervisión para los distintos tipos de establecimientos, determina que en los de faena debe ser mensual, independientemente de los mercados a los que se orienten.

A lo largo del período auditado se observa la brecha entre las supervisiones a los establecimientos dedicados a exportación a los "principales países", más sistemáticas, y las realizadas a plantas que se dedican a la exportación a "terceros países" y al mercado interno, si bien la frecuencia presenta mejoras en los meses comprendidos entre enero y agosto de 2018 con relación a 2017.

En cuanto a la presencia de veterinarios oficiales del SENASA en la constitución de los SIV, no se han regularizado las fuertes diferencias entre establecimientos exportadores a los "principales países" y los dedicados al mercado interno y a la exportación a "terceros países". Más de la mitad de esos veterinarios se desempeña en establecimientos exportadores a "principales países" aun cuando representaban poco más de una cuarta parte del total de frigoríficos<sup>1</sup>. Los establecimientos orientados al consumo interno y a la exportación a terceros países concentran casi todos los veterinarios "de registro" (41 sobre un total de 45). Estos veterinarios son profesionales que mantienen una relación contractual con el establecimiento en cuanto al pago de sus haberes, situación que podría afectar su independencia de criterio. Por último, el número de plantas que no cuentan con ningún veterinario oficial alcanza en 2018 a 42.

Con relación al hallazgo del informe de auditoría anterior (Resolución N° 26/2006) que indica ausencia de un sistema informático unificado, completo y actualizado, cabe señalar que las funcionalidades que se recomendaron han sido, en importante medida, implementadas.

  
<sup>1</sup> De acuerdo con el Relevamiento efectuado por el organismo: 36 respecto de 131.



## Auditoría General de la Nación

Para garantizar la inocuidad se requiere asegurar el cumplimiento de la supervisión mensual de todos los establecimientos que faenan bovinos habilitados por SENASA y arbitrar los medios necesarios para que los SIV cuenten con el suficiente personal profesional oficial del Organismo, teniendo en cuenta las características de las plantas, independientemente de los mercados a los que se orientan.

### 8. LUGAR Y FECHA

Buenos Aires, octubre de 2019.

**Dic. Fernando Heldrado Gauna**  
Jefe de Departamento de  
Control de Gestión Ambiental  
AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

**Dr. GERARDO G. PRATIVIERA**  
Gerente de Planificación  
y Proyectos Especiales  
AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN