

SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS Y DESASTRES AGROPECUARIOS

Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial -
Ministerio de Agroindustria

Gestión / Período auditado: 2010 - 1er semestre de 2016

GERENCIA DE PLANIFICACIÓN Y PROYECTOS ESPECIALES
Departamento de Control de Gestión Ambiental

Normativa analizada / Marco normativo aplicable

Leyes. 26.509.

Decretos. 1365/09, 1366/09, 1091/12, 1712/09, 13/15, 32/16.

Resoluciones. MAGYP 194/12 y 115/14.

Aclaraciones previas

● **Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios.** (Ley 26.509, de Emergencia Agropecuaria).

Objetivo: Prevenir y/o mitigar los daños causados por factores climáticos, meteorológicos, telúricos, biológicos o físicos que afecten significativamente la producción y/o la capacidad de producción agropecuaria poniendo en riesgo la continuidad de las explotaciones familiares o empresariales, afectando directa o indirectamente a las comunidades rurales.

● **Comisión Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios (CNEYDA).** Propone al Poder Ejecutivo Nacional la declaración de la emergencia y/o desastre agropecuario.

● **Dirección Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios (DNEYDA).** Una vez declarada la emergencia, coordina las actividades establecidas en la normativa para mitigarla.

● **Consejo Consultivo de Emergencia Agropecuaria.** Elabora propuestas respecto de los mecanismos de monitoreo y evaluación del Sistema.

● **Fondo Nacional para la Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios (FONEDA).** Financia el Sistema. La asignación de recursos a los beneficiarios directos debe regirse por el principio de equidad y dar prioridad a los agricultores familiares. Desde 2014, se asigna una partida específica a la asistencia de los agricultores familiares.

● **Dirección Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios.** Depende de la Secretaría de Relaciones Institucionales. Coordina las actividades vinculadas al tratamiento de las situaciones de emergencias y/o desastres agropecuarios.

● **Registro Único de Productores Agropecuarios.** Recopila información estandarizada que permite individualizar a los beneficiarios directos de la Ley 26.509.

● **El Sistema y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).** Está relacionado con dos ODS:

ODS 2: Hambre cero, y su meta 4: "Para 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra".

ODS 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; en particular la meta 13.1: "Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países".

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

CPN. Oscar S. Lamberto

Auditores generales

Dr. Francisco J. Fernández
Dr. Juan I. Forlón
Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva
Lic. Jesús Rodríguez
Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina
Tel.: (54 11) 4124 - 3700
informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

La Argentina lanzó la agenda ODS 2030 en marzo de 2016. Para adaptar los objetivos y las metas internacionales, en la Argentina se conformaron seis comisiones interinstitucionales de trabajo, entre las que se encuentra la Comisión de Producción Agropecuaria Sostenible, conformada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, el Ministerio de Agroindustria, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Finanzas Públicas.

Principales hallazgos

Ley de Emergencia Agropecuaria

-No se implementó el Registro Único de Productores, que permite contar con información estandarizada e individualizar a los beneficiarios directos de la Ley 26.509 (*Dec. 1712/09*).

-No se conformó ni se encuentra operativo el Consejo Consultivo de Emergencia.

-Las reuniones de la CNEYDA no se realizaron con la periodicidad establecida por el Decreto Reglamentario de la Ley 26.509, art. 5°. En cuanto a la representatividad, siempre hubo quórum, pero en 2010 y 2011 hubo más ausencias de algunas entidades, especialmente de la AFIP y del Banco Central de la República Argentina. El Ministerio de Producción no participó de las reuniones en ninguna oportunidad.

El Presupuesto y su ejecución

-La Ley 26.509 establece un *piso* presupuestario de \$500 millones para financiar la ejecución del Sistema. Sin embargo, el monto siempre fue fijo, sin importar la cantidad de situaciones de emergencia y/o desastre declaradas; es decir, sin contemplar el grado de afectación de las producciones agrícola-ganaderas del país y su impacto. De esta manera, en los años en que hubo más emergencias, el presupuesto no fue suficiente para atenderlas. En ocasiones, la DNEYDA y la Secretaría Técnica recomendaban acotar los aportes solicitados debido a la demanda por emergencias y/o desastres que se debía atender.

-Conforme a lo analizado en la Cuenta de Inversión, el MAGyP subejecutó los fondos desde 2012 hasta 2016 inclusive

Mecanismos de control interno y transparencia

-Debilidades en el resguardo de la información. Hay expedientes extraviados y sin reconstituir, lo cual incumple lo dispuesto en la Ley de Procedimientos Administrativos y dificulta en alto grado las tareas de auditoría.

-La DNEYDA no cumple en forma eficaz sus funciones, establecidas en el Decreto 1091/12. En particular, en cuanto al establecimiento de metodologías de evaluación y control de las situaciones de emergencia y/o desastre agropecuario; solo en el 12% de los casos la DNEYDA realizó visitas de seguimiento a las áreas afectadas.

-La DNEyDA no ha coordinado, elaborado ni aplicado indicadores para facilitar la recopilación de datos que permitan medir el grado de vulnerabilidad ante desastres naturales, la capacidad de gestión del riesgo, dirigir la implementación de planes y programas y evaluar sus efectos reales. Sin embargo, en julio de 2015, el BID presentó el documento "Indicadores de Riesgo de Desastres y de Gestión de Riesgos", que desarrolla un sistema de indicadores para la Argentina con cuatro índices: 1) Índice de Déficit por Desastre (IDD); 2) Índice de Desastres Locales (IDL); 3) Índice de Vulnerabilidad Prevalente (IVP) y 4) Índice de Gestión del Riesgo (IGR).

-Los proyectos presentados por las jurisdicciones que solicitan apoyo financiero (municipios/comunas/provincias) no cumplen requisitos del Manual Operativo de la Ley 26.509, pero no se encontraron evidencias de que la DNEYDA haya solicitado a las contrapartes que los cumplieran.

-No se establecieron criterios claros para aprobar y otorgar los fondos solicitados por los entes públicos. En algunos casos, si un municipio o provincia solicitaba aportes no reembolsables, la DNEYDA sugería reducir la suma a otorgar sin justificar ese recorte. En otros casos, se firmaron, por ej., los convenios 43/11 y 39/11 con Esquel y Puerto Madryn por \$2.000.000 y \$4.000.000 respectivamente, para financiar proyectos que no contenían un desglose completo de las acciones a desarrollar ni sus respectivos presupuestos.

En el 41% de los 69 expedientes de la muestra de los convenios, no hay informe de rendición de cuentas; es decir, la Dirección de Instrumentos Impositivos, Financieros y Fiscales no pudo verificar que los recursos asignados hayan sido destinados a los fines propuestos. En los expedientes relevados, la DNEyDA no exige a la contraparte documentación complementaria que acredite los resultados. En los casos de incumplimiento de plazos o requisitos de las rendiciones, no se realiza un seguimiento (*incumple Res. 189/11*).

También la UAI del MAGYP destaca, en 2016, la debilidad en los procedimientos de control y supervisión adecuados al Programa.

Eficacia y efectividad de la gestión del Sistema

-El Sistema funciona de manera reactiva: solo responde a demandas tanto en las tareas de mitigación como en las de prevención. En consecuencia, atiende afectaciones puntuales y específicas de una región, focalizadamente. Funciona más como un sistema de atención y gestión de catástrofes ex post que como un sistema nacional de prevención y mitigación de emergencias agropecuarias.

-Tareas de mitigación: Según la Ley 26.509, los recursos del FONEDA deben asignarse dando prioridad a los productores agropecuarios considerados agricultores familiares. Sin embargo, la DNEYDA no estableció mecanismos para determinar la prioridad de los pequeños productores en la asignación de recursos, ni registró la cantidad de productores afectados y asistidos en cada año, ni cuantificó las pérdidas económicas totales y el impacto o grado de recuperación una vez asistida la zona declarada en emergencia y/o desastre.

-Tareas de prevención: La DNEyDA no ha elaborado ni implementado planes y/o programas específicos para reducir los riesgos y los niveles de vulnerabilidad (*incumple Ley 26.509 y su Manual Operativo*). Se limitó a dar apoyo en respuesta a una solicitud particular de alguna provincia, municipio o comuna. Tampoco hay evidencia de que se hayan organizado otros mecanismos preventivos previstos en el artículo 11 de la Ley: directrices de actuación previa ante eventos climáticos, meteorológicos, biológicos, telúricos o físicos; colaborar con los gobiernos provinciales y preparar a la población rural para actuar en situaciones de emergencia y/o desastre agropecuario.

-No se encontraron evidencias de planes de capacitación y comunicación/difusión para agilizar los procesos de información para las declaraciones de emergencia y/o desastre y fortalecer a las provincias/municipios/comunas brindando asistencia técnica y administrativa para reducir sus vulnerabilidades.

Eficiencia de la gestión del Sistema

-Los expedientes vistos no cuentan con toda la documentación e información necesaria para relevar el circuito administrativo de forma completa y evaluar el grado de celeridad y eficiencia de la gestión. De los 48 convenios relevados, solo en 5 casos se pudo examinar el proceso completo, desde que la provincia/municipio solicita el tratamiento de la emergencia y/o desastre en la CNEyDA hasta la fecha efectiva de pago del convenio.

La UAI del MAGYP, en 2016, advierte también sobre *la falta de celeridad en el control de las rendiciones presentadas*.

Al Ministro de Agroindustria Implementación de los ODS

-El Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios está directamente vinculado con los ODS 2 y 13, pero no es posible identificar su grado de contribución a ellos, debido a que no se ha completado el proceso de adaptación de las metas internacionales en nuestro país.

CONCLUSIÓN

Si bien se advierten progresos desde la sanción de la Ley 26.509, todavía deben instrumentarse herramientas cruciales:

- Implementar el Registro Único de Productores para poder individualizar a los productores agropecuarios y priorizar a los más vulnerables.
- Establecer una manera de otorgar el presupuesto que contemple la cantidad de situaciones de emergencia y/o desastre declaradas, el grado de afectación de las producciones agrícola-ganaderas del país afectadas y su impacto.
- Conformar y poner en funciones el Consejo Consultivo de Emergencia, que asegura mecanismos de control y monitoreo al Sistema.

La falta de instrumentación y adecuación de estas herramientas afecta todas las etapas de gestión del Sistema:

Registro Único de Productores → Planificación

Presupuesto que no se adapta a las emergencias y/o desastres existentes → Ejecución

No conformación del Consejo Consultivo de Emergencia → Control

Otras debilidades detectadas

- plazos de gestión para asistir a las jurisdicciones afectadas
- tiempos desde la Resolución de Declaración de Emergencia y/o Desastres
- presentación de proyectos y firma de convenios entre el Ministerio y las provincias o municipios
- procedimientos de control de rendición de cuentas y de ejecución de los proyectos.

La celeridad de los procesos de gestión supone no solo la ayuda a tiempo para mitigar y solventar las contingencias en las producciones agropecuarias (desde afectaciones directas hasta la proliferación de enfermedades, plagas, inaccesibilidad, imposibilidad de transporte, distribución y comercialización), sino un **mejor aprovechamiento de los recursos presupuestarios asignados**.

El **uso de programas informáticos** (mapas de riesgo, el Sistema de Monitoreo de Emergencia de Precisión y actualmente el desarrollo de la aplicación móvil para los productores agropecuarios) permite un diagnóstico más preciso en tiempo real de las áreas y producciones afectadas.

Es importante que la DNEyDA elabore **informes de seguimiento** de las actuaciones donde se registre la cantidad de productores afectados y asistidos en cada año, cuantificando las pérdidas económicas totales y el impacto de la implementación del Sistema al ser asistida la zona declarada en emergencia y/o desastre.

Por último, resulta necesario **fortalecer el enfoque preventivo** del Sistema de manera integral, no focalizada y aislada, ya que los sectores más vulnerables tienen menor capacidad técnica, económica y financiera para atravesar las situaciones adversas producidas por los eventos climáticos, telúricos, meteorológicos, biológicos o físicos.