



## Índice

|  |    |
|--|----|
| ACRÓNIMOS, SIGLAS Y ABREVIATURAS .....                                       | 3  |
| 1. OBJETO .....  | 4  |
| 2. ALCANCE.....  | 4  |
| 3. ACLARACIONES PREVIAS .....  | 5  |
| 3.1. Marco legal.....  | 5  |
| 3.1.1. Marco Institucional.....  | 6  |
| 3.2. Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).....       | 9  |
| 3.3. Presupuesto.....  | 10 |
| 3.4. Declaraciones de emergencia y/o desastre. Acciones de seguimiento. .... | 13 |
| 4. HALLAZGOS.....  | 20 |
| 4.1. Relativos a la Ley de Emergencia Agropecuaria:.....                     | 20 |
| 4.2. Relativos al presupuesto y su ejecución:.....                           | 21 |
| 4.3. Relativos a los recursos humanos .....                                  | 22 |
| 4.4. Relativos a los mecanismos de control interno y transparencia.....      | 23 |
| 4.5. Relativos a la eficacia y efectividad de la gestión del Sistema .....   | 27 |
| 4.6. Relativos a la eficiencia de la gestión del Sistema.....                | 28 |
| 4.7. Relativos a la implementación de los ODS .....                          | 31 |
| 5. ANÁLISIS DE LA VISTA .....  | 31 |
| 6. RECOMENDACIONES .....   | 31 |
| 6.1. Relativas a la Ley de Emergencia Agropecuaria: .....                    | 31 |
| 6.2. Relativas al presupuesto y su ejecución:.....                           | 32 |
| 6.3. Relativas a los recursos humanos.....                                   | 32 |
| 6.4. Relativas a los mecanismos de control interno y transparencia .....     | 32 |
| 6.5. Relativas a la eficacia y efectividad de la gestión del Sistema .....   | 33 |
| 6.6. Relativas a la eficiencia de la gestión del Sistema.....                | 34 |
| 6.7. Relativas a la implementación de los ODS .....                          | 34 |
| 7. CONCLUSIONES .....  | 34 |
| 8. LUGAR Y FECHA .....   | 36 |
| 9. FIRMAS .....  | 36 |
| ANEXO I – MARCO LEGAL.....   | 37 |
| ANEXO II - Pequeños Productores / Agricultura Familiar.....                  | 40 |



Auditoría General de la Nación

|   |    |
|---|----|
| ANEXO III- DESCARGO DEL ORGANISMO .....   | 43 |
| ANEXO IV- ANÁLISIS DE LA VISTA.....   | 50 |
| Gráfico 1- Organigrama de la ex Secretaría de Relaciones Institucionales. ....                        | 7  |
| Gráfico 2. Organigrama de la actual Secretaría de Coordinación y Desarrollo Territorial. ....         | 8  |
| Gráfico 3. Presupuesto aprobado para Emergencia Agropecuaria .....                                    | 13 |
| Gráfico 4: Circuito administrativo de las declaraciones de emergencia y/o desastre agropecuario:..... | 14 |
| Gráfico 5: Resoluciones dictadas y total de provincias afectadas .....                                | 15 |
| Gráfico 6: Emergencias y/o desastre agropecuario por tipo de evento para el período 2010-2016 .....   | 16 |
| Gráfico 7- Emergencias y/o desastres agropecuarios por tipo de evento para cada año .....             | 19 |
| Grafico 8: Porcentaje devengado en el período auditado en relación al crédito vigente .....           | 22 |
| Gráfico 9: Informes de relevamiento de campo en los expedientes relevados .....                       | 24 |
| Gráfico 10: Proyectos evaluados técnicamente por la DNEyDA.....                                       | 25 |
| Gráfico 11: Cumplimiento de la rendición de cuentas en los expedientes relevados.....                 | 27 |
| Gráfico 12: Plazo de la gestión de los expedientes relevados .....                                    | 29 |
| Gráfico 13: Cumplimiento de plazos en los convenios relevados .....                                   | 30 |
| Cuadro 1. Presupuesto Nacional para Emergencia Agropecuaria.....                                      | 10 |
| Cuadro 2. Crédito vigente y devengados. ....  | 11 |
| Mapa 1- Recurrencias de sequías 2010-2016. ....   | 17 |
| Mapa 2- Recurrencias de inundaciones 2010-2016. ....  | 18 |



Auditoría General de la Nación

## **ACRÓNIMOS, SIGLAS Y ABREVIATURAS**

Act.: Actividad

AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos

AGN: Auditoría General de la Nación

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y El Caribe

CNEyDA: Comisión Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios

Dec. Adm.: Decisión Administrativa

Dec.: Decreto

DNEyDA: Dirección Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios

Dr.: Doctor

EAP: explotaciones agropecuarias

FONEDA: Fondo Nacional para la Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

MAGyP: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

Nº: Número

OMEGA: Oficina de Monitoreo de Emergencias Agropecuarias

Prog.: Programa

Res.: Resolución

SAF: Sistema de Administración Financiera

Sec.: Secretaría



Auditoría General de la Nación

## **INFORME DE AUDITORÍA**

**AL SEÑOR SECRETARIO DE AGRICULTURA FAMILIAR,  
COORDINACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL  
Dr. Santiago HARDIE**

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 en la Dirección Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios (DNEYDA) dependiente de la Secretaría de Coordinación y Desarrollo Territorial.

### **1. OBJETO**

Examen de la gestión del Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios. Período: 2010 – primer semestre 2016.

### **2. ALCANCE**

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental de la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, aprobadas por las Resolución 26/15 y Res. 186/16, 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:

- Inspección, recálculo y procedimientos analíticos: relevamiento de actas, Resoluciones, Convenios, informes de unidad de auditoría interna, expedientes, documentos técnicos, normativa aplicable, Presupuesto Nacional y Cuenta de Inversión.
- Investigación: datos del Censo Nacional Agropecuario, informes PROINDER, informe de indicadores BID.
- Análisis y recolección de datos: entrevistas al Director Nacional de Emergencia y Desastres Agropecuarios, Directora de Emergencia Agropecuaria, Director de Crisis y Asistencia Agropecuaria y Director de Instrumentos Impositivos, Financieros y Fiscales.



Auditoría General de la Nación

- Tareas de campo: febrero a mayo de 2017.

**Expedientes de convenios relevados:**

24234/11; 509563/11; 218071/11; 513964/11; 24179/11; 243481/11; 513979/11; 513972/11; 517443/11; 436709/11; 403644/11; 438656/11; 369912/12; 318486/12; 563386/13; 548600/13 (rendición de cuentas); 509752/13; 549360/13; 557097/13; 557096/13; 557094/13; 568893/13; 571665/13; 557098/13; 19893/14; 70370/14; 46673/14; 46676/14; 30845/2014; 47762/14; 38749/14; 27850/14; 52383/14; 67611/14; 51683/14; 50454/14; 38746/14; 47765/14; 21590/14; 38359/14; 67623/14; 67633/14; 67624/14; 76652/14; 28051/14; 46683/14; 52382/14; 46672/2014; 67618/2014; 46571/14; 42308/15; 44663/15; 44657/15; 42619/15; 44657/15; 44664/15; 42309/15 (rendición de cuentas); 35296/16; 28754/16; 28753/16; 18578/16; 27989/16; 12240/16; 15515/16; 12242/16; 12243/16; 21816/16; 28755/16; 20911/16.

**Expedientes de declaración de emergencia relevados:**

564267/13; 545051/13; 556305/13; 556843/13; 409569/13; 410100/13; 0398691/13; 288230/13; 307020/13; 425420/13; 15877/14; 28059/14; 23001/14; 41820/14; 27015/14; 6310/16; 25934/16; 1419/16; 1807/16; 16596/16; 17162/16; 3118/16; 17634/16; 1917/16; 3117/16; 3120/16.

### **3. ACLARACIONES PREVIAS**

#### **3.1. Marco legal**

La Ley 26.509 del año 2009 crea el Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios, cuyo objetivo es el de 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 de continuidad a las explotaciones familiares o empresariales, afectando directa o indirectamente a las comunidades rurales.

Para implementar dicho Sistema la Ley dispuso crear:

- 1) la Comisión Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios (CNEYDA), que propone al ejecutivo nacional la declaración de la emergencia y/o desastre agropecuario. Está integrada por un representante titular y un suplente de los ministerios de Producción, de Economía y Finanzas Públicas, del Interior, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, del Servicio



Auditoría General de la Nación

Meteorológico Nacional, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, del Banco de la Nación Argentina, del Banco Central de la República Argentina, de la Administración Federal de Ingresos Públicos, un representante de cada una de las entidades del sector agropecuario con personería jurídica nacional, las que serán determinadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos y un representante de las provincias afectadas.

- 2) el Consejo Consultivo de Emergencia Agropecuaria, cuya misión es elaborar propuestas respecto de los mecanismos de monitoreo y evaluación del Sistema.

Mediante Dec. 1712/09 se reglamenta la aplicación del Sistema y se crea el Registro Único de Productores Agropecuarios para contar con información estandarizada e individualizar a los beneficiarios directos de la Ley 26.509.

Para financiar dicho sistema se creó el Fondo Nacional para la Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios (FONEDA).

La Ley establece que los recursos del FONEDA asignados a los beneficiarios directos para mitigación deben considerar el principio de equidad y dar prioridad a los productores agropecuarios considerados como agricultores familiares. A partir del 2014 se asigna una partida específica para la asistencia de los agricultores familiares.

### **3.1.1. Marco Institucional**

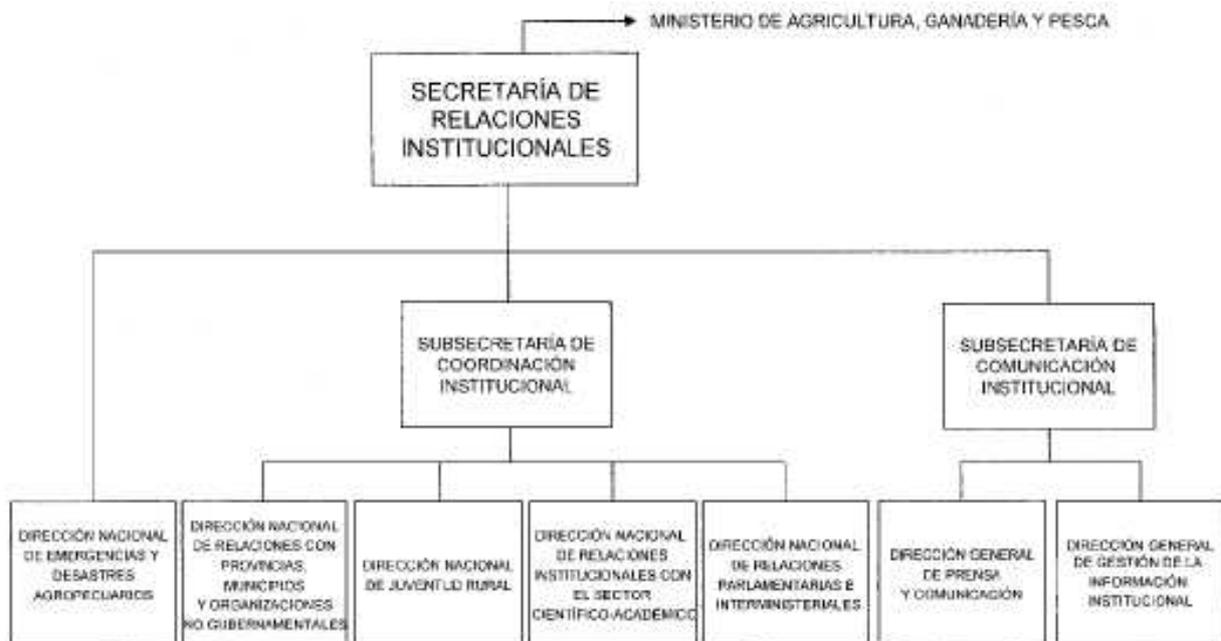
El Dec. 1365/09 crea el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) y el Dec. 1366/09 determina su correspondiente organigrama y objetivos para cada una de sus dependencias.

En el año 2010, la Dec. Adm. 175/10 aprobó el primer nivel operativo de las Secretarías del MAGyP. Bajo la órbita de la Secretaría de Relaciones Institucionales se estableció la Dirección Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios cuya responsabilidad primaria es *Coordinar las actividades vinculadas a la aplicación de la normativa relacionada con el tratamiento de las situaciones de emergencias y/o desastres agropecuarios*. En particular, es la encargada de:



1. *Coordinar y evaluar el desarrollo de las actividades que requieren la aplicación de la normativa vigente relacionada con el tratamiento de las situaciones de emergencia y/o desastre agropecuario en el ámbito nacional.*
2. *Entender en el análisis, generación y gestión de propuestas de tratamiento de emergencias y/o desastres agropecuarios, coordinando su accionar con los organismos públicos y privados competentes.*
3. *Analizar y proponer instrumentos a utilizar en el tratamiento de las emergencias y/o desastres agropecuarios.*
4. *Asistir en la definición de las políticas de mitigación y/o asistencia de las situaciones de emergencias y/o desastres agropecuarios, identificando tecnologías y/o desarrollando estrategias que reduzcan la vulnerabilidad.*

**Gráfico 1- Organigrama de la ex Secretaría de Relaciones Institucionales.**



Por Dec. 1091/12 se establecen las acciones que deben desarrollar las segundas aperturas de la estructura organizativa de la Secretaría de Coordinación Político - Institucional y Emergencia Agropecuaria; es decir, el nivel Directivo.

En el 2015 se crea el Ministerio de Agroindustria, estableciéndose nuevas competencias (Dec. 13/15 que modifica la Ley de Ministerios) y mediante Dec. 32/16 se establece el



nuevo organigrama del Ministerio con los objetivos de cada dependencia hasta el nivel Subsecretaría, creándose en particular la Secretaría de Coordinación y Desarrollo Territorial.

**Gráfico 2. Organigrama de la actual Secretaría de Coordinación y Desarrollo Territorial.**





### 3.2. Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

La implementación del Sistema Nacional de Prevención y Mitigación de Emergencias y/o Desastres Agropecuarios tiene estrecha relación con el cumplimiento de los siguientes ODS:

- ODS 2: Hambre cero, y su meta: 2.4 *“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 con la meta 13.1 de *“Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países”*.

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.



### 3.3. Presupuesto

El siguiente cuadro expone las partidas asignadas para la ejecución del Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y/o Desastres Agropecuarios. Como se observa las partidas del FONEDA se fueron asignando según los años a distintas jurisdicciones y programas: en los años 2010 y 2011 se asignaron a la Jurisdicción 91- Obligaciones a Cargo del Tesoro Nacional, en el 2012 ya se asignaron al MAGyP pero a los programas 36 y 38; y a partir del año 2013 al Programa 42 – Articulación de Relaciones Institucionales y Comunicacionales.

**Cuadro 1. Presupuesto Nacional para Emergencia Agropecuaria.**

| Jurisdicción 52 –MAGyP - SAF 363 |   |                                     |   |                                     | Jurisdicción 91 -Obligaciones a cargo del Tesoro Nacional SAF 356 |                                    | Total presupuesto   |
|----------------------------------|---|-------------------------------------|---|-------------------------------------|---|------------------------------------|---------------------|
| Actividades del Programa 42*     |   |                                     | Act. Comunes a los programas 36 y38           |                                     | Programa de Emergencia Agropecuaria (SAF 356)                     | Ley 26.509 Emergencia Agropecuaria |                     |
| Año                              | Apoyo a la emergencia y desastre agropecuario | Ley 26.509- Emergencia Agropecuaria | Programa de Emergencia Agropecuaria (SAF 363) | Ley 26.509- Emergencia Agropecuaria |   |                                    |                     |
| 2010                             | \$ 1.039.320,00                               | -                                   | -   | -                                   | \$ 20.000.000,00  | \$ 500.000.000,00                  | \$ 521.039.320,00   |
| 2011                             | \$ 1.040.220,00                               | -                                   | -   | -                                   | \$ 2.700.000,00   | \$ 500.000.000,00                  | \$ 503.740.220,00   |
| 2012                             | -   | -                                   | \$ 20.000.000,00                              | \$ 500.000.000,00                   | -   | -                                  | \$ 520.000.000,00   |
| 2013                             | \$ 25.099.000,00                              | \$ 500.000.000,00                   | -   | -                                   | -   | -                                  | \$ 525.099.000,00   |
| 2014                             | \$ 38.768.000,00                              | \$ 500.000.000,00                   | -   | -                                   | -   | -                                  | \$ 538.768.000,00   |
| 2015                             | \$ 38.770.000,00                              | \$ 500.000.000,00                   | -   | -                                   | -   | -                                  | \$ 538.770.000,00   |
| 2016                             | \$ 38.770.000,00                              | \$ 500.000.000,00                   | -   | -                                   | -   | -                                  | \$ 538.770.000,00** |

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Nacional años 2010-2016.

Referencias: En los años 2010 y 2011 las partidas presupuestarias del FONEDA y del Programa de Emergencia Agropecuaria estaban asignadas al SAF 356.



Auditoría General de la Nación

\*No se incluyen todas las actividades que se desarrollan en el Programa 42. Sólo la Actividad 02 Apoyo a la Emergencia y Desastre Agropecuario y la Actividad 03 Acciones para la Atención de la Emergencia Agropecuaria (Ley N° 26.509).

\*\* Si bien el cuadro expone el presupuesto de todo el año 2016, el presente informe solo examina la gestión del 1º semestre de dicho año.

### Cuadro 2. Crédito vigente y devengados.

| Cuenta de Inversión |   |                  |                  |               |                             |
|---------------------|---|------------------|------------------|---------------|-----------------------------|
| Año                 | Actividad                                     | Crédito vigente  | Devengado        | Devengado (%) | Total devengado por año (%) |
| 2010*               | Apoyo a la Emergencia y Desastre Agropecuario | \$2.700.000,00   | \$32.700.000,00  | 1211,11%***   | 100,00%                     |
|                     | Ley N° 26.509                                 | \$500.000.000,00 | \$470.000.000,00 | 94,00%        |                             |
| 2011**              | Apoyo a la Emergencia y Desastre Agropecuario | No informa       | No informa       | 100,00%       | 100,00%                     |
|                     | Ley N° 26.509                                 | \$477.500.000,00 | \$477.500.000,00 | 100,00%       |                             |
| 2012                | Apoyo a la Emergencia y Desastre Agropecuario | \$57.642.000,00  | \$42.999.999,99  | 74,60%        | 17,12%                      |
|                     | Ley N° 26.509 (Fuente 11 Tesoro Nacional)     | \$62.358.000,00  | \$46.000.000,00  | 73,77%        |                             |
|                     | Ley N° 26.509 (Fuente 15 Crédito Interno)     | \$400.000.000,00 | \$0,00           | 0,00%         |                             |
| 2013                | Apoyo a la Emergencia y Desastre Agropecuario | \$10.500.000,00  | \$10.500.000,00  | 100,00%       | 34,91%                      |
|                     | Ley N° 26.509(Fuente 11 Tesoro Nacional)      | \$188.146.008,00 | \$98.100.000,00  | 52,14%        |                             |
|                     | Ley N° 26.509 (Fuente 15 Crédito Interno)     | \$250.000.000,00 | \$48.000.000,00  | 19,20%        |                             |
| 2014                | Apoyo a la Emergencia y Desastre Agropecuario | \$36.902.779,00  | \$36.445.450,00  | 98,76%        | 45,78%                      |
|                     | Ley N° 26.509 (Fuente 11 Tesoro Nacional)     | \$500.000.000,00 | \$209.328.629,00 | 41,87%        |                             |
| 2015                | Apoyo a la Emergencia y Desastre Agropecuario | \$27.649.423,00  | \$27.649.423,00  | 100,00%       | 69,56%                      |
|                     | Ley N° 26.509 (Fuente 11 Tesoro Nacional)     | \$413.556.751,00 | \$279.261.125,00 | 67,53%        |                             |
| 2016                | Apoyo a la Emergencia y Desastre Agropecuario | \$18.589.809,00  | \$1.631.698,00   | 8,78%         | 85,92%                      |
|                     | Ley N° 26.509                                 | \$456.644.293,00 | \$406.712.547,00 | 89,07%        |                             |

Fuente: Contaduría General de la Nación, Cuenta de Inversión, años 2010-2016.

Referencias:



**Auditoría General de la Nación**

\*Se utilizaron los datos otorgados por el organismo enviados en la Nota DNEyDA N° 72/17, ya que no hay un desglose por actividades del Subprograma 3 en la cuenta de inversión.

\*\* El organismo para el año 2011 no presentó datos. No obstante, los datos totales del Programa 94 en la Cuenta de Inversión reflejan \$924.394.000,00 de crédito vigente y el 100% ejecutado, por lo que se tomó como 100% de ejecución en el cuadro a pesar de no tener datos de la actividad en particular.

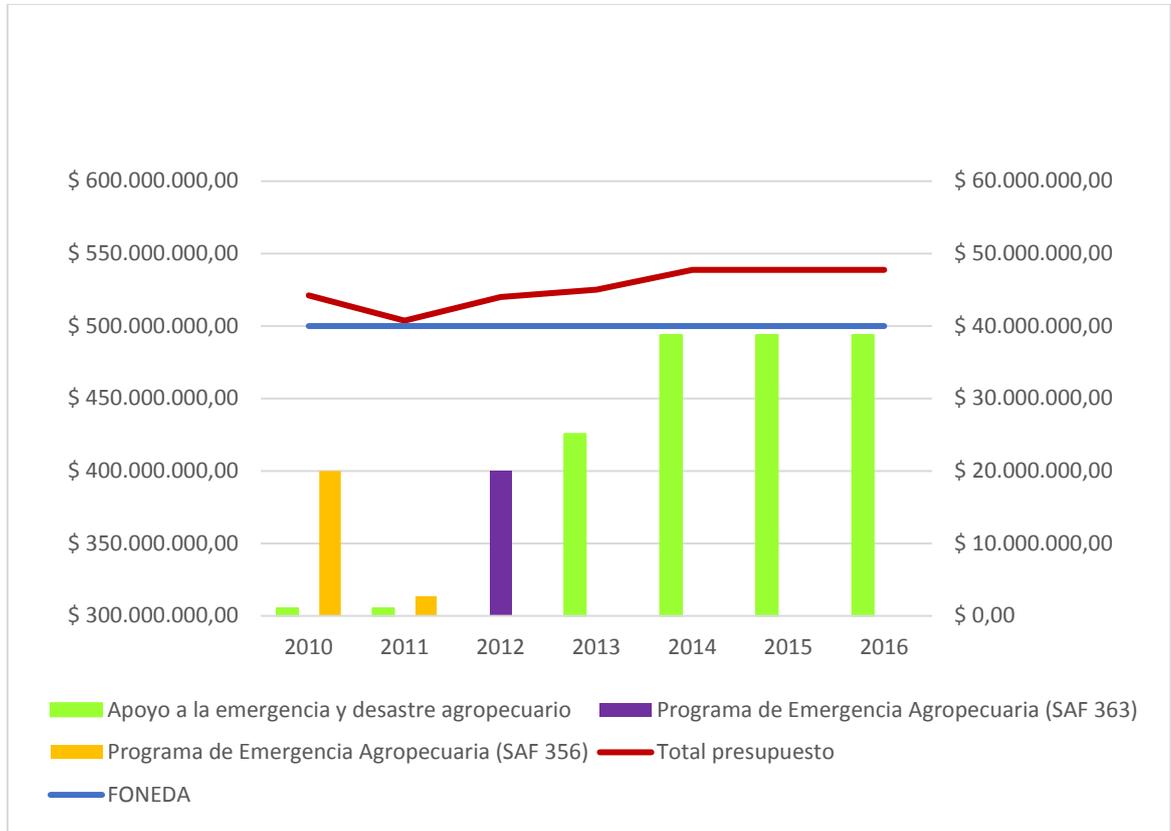
\*\*\* El 1211, 11% del año 2010 se debe a que fueron redireccionados \$30 millones de los fondos de la Ley 26.509.

Apoyo a la Emergencia y Desastre Agropecuario: Actividad 02 del Programa 42- SAF 363.

Actividad 03: Acciones para la Atención de la Emergencia Agropecuaria (Ley N° 26.509).



**Gráfico 3. Presupuesto aprobado para Emergencia Agropecuaria**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Presupuesto Nacional.

Los gráficos de líneas se leen en el eje izquierdo mientras que los gráficos de barra en el eje derecho.

### 3.4. Declaraciones de emergencia y/o desastre. Acciones de seguimiento.



**Gráfico 4: Circuito administrativo de las declaraciones de emergencia y/o desastre agropecuario:**



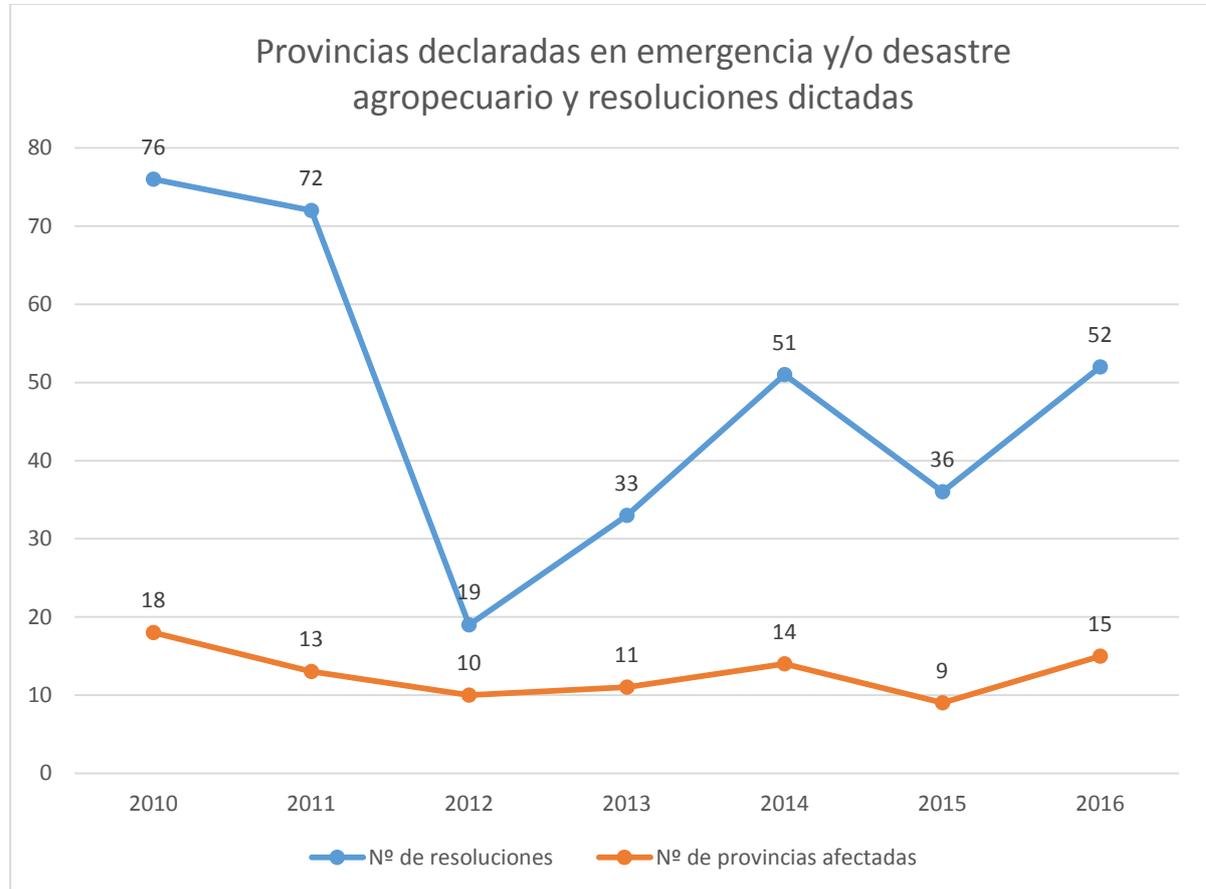
Fuente: elaboración propia en base a Res. MAGyP 194/12–Manual Operativo y Dec. Reglamentario 1712/09.

El equipo de auditoría relevó la totalidad de actas (44) de las reuniones de CNEyDA durante el período auditado.

La Oficina de Monitoreo de Emergencias Agropecuarias (OMEGA) elabora informes con el objetivo de brindar información técnica acerca de posibles eventos climáticos, detectando áreas críticas y produciendo datos y proyecciones cuantificables, y estimando la afectación real que se produciría. Funciona de hecho como un grupo de trabajo desde el año 2014. Elaboró 19 informes en el año 2014, 22 informes en el 2015 y 31 informes en el 2016.



**Gráfico 5: Resoluciones dictadas y total de provincias afectadas**

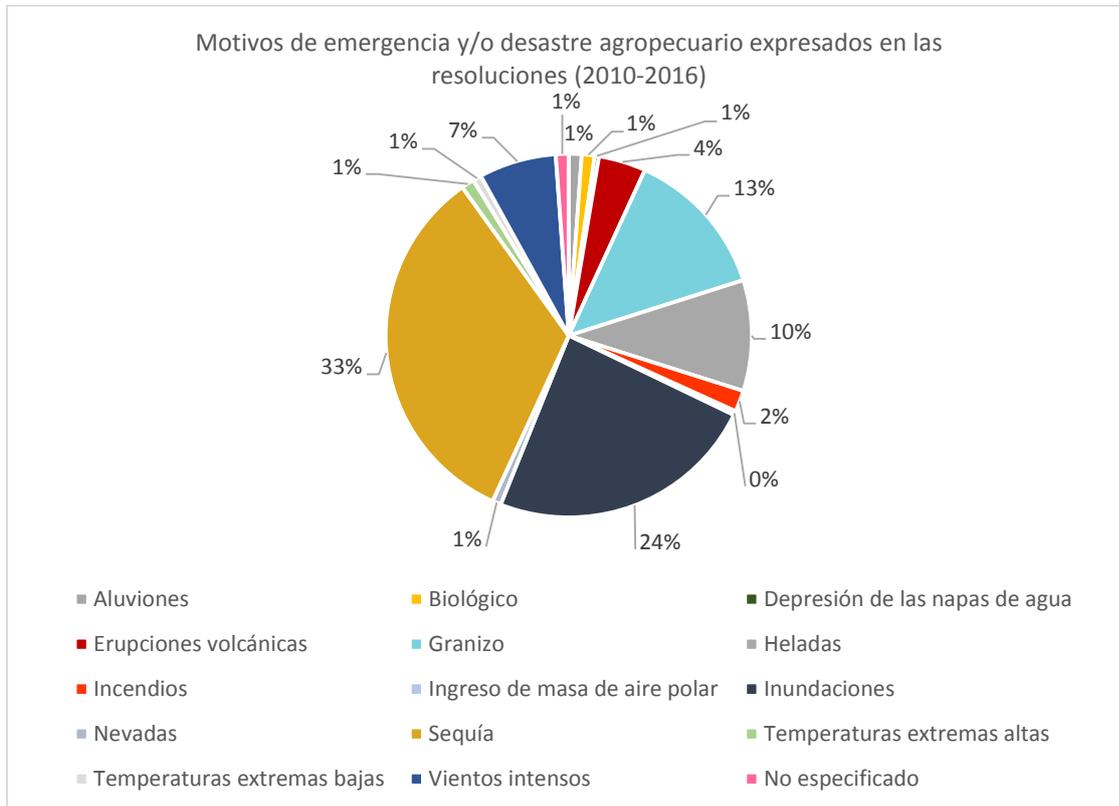


Fuente: Elaboración propia a partir de las Res. MAGyP dictadas.

El equipo de auditoría seleccionó una muestra de expedientes teniendo en cuenta los eventos más recurrentes durante el período auditado. Las dos causas principales de declaración de emergencia y/o desastre corresponden a sequía (33% de las emergencias declaradas, es decir 88 casos) e inundaciones (el 24% de las emergencias, equivalente a 63 casos).



**Gráfico 6: Emergencias y/o desastre agropecuario por tipo de evento para el período 2010-2016**



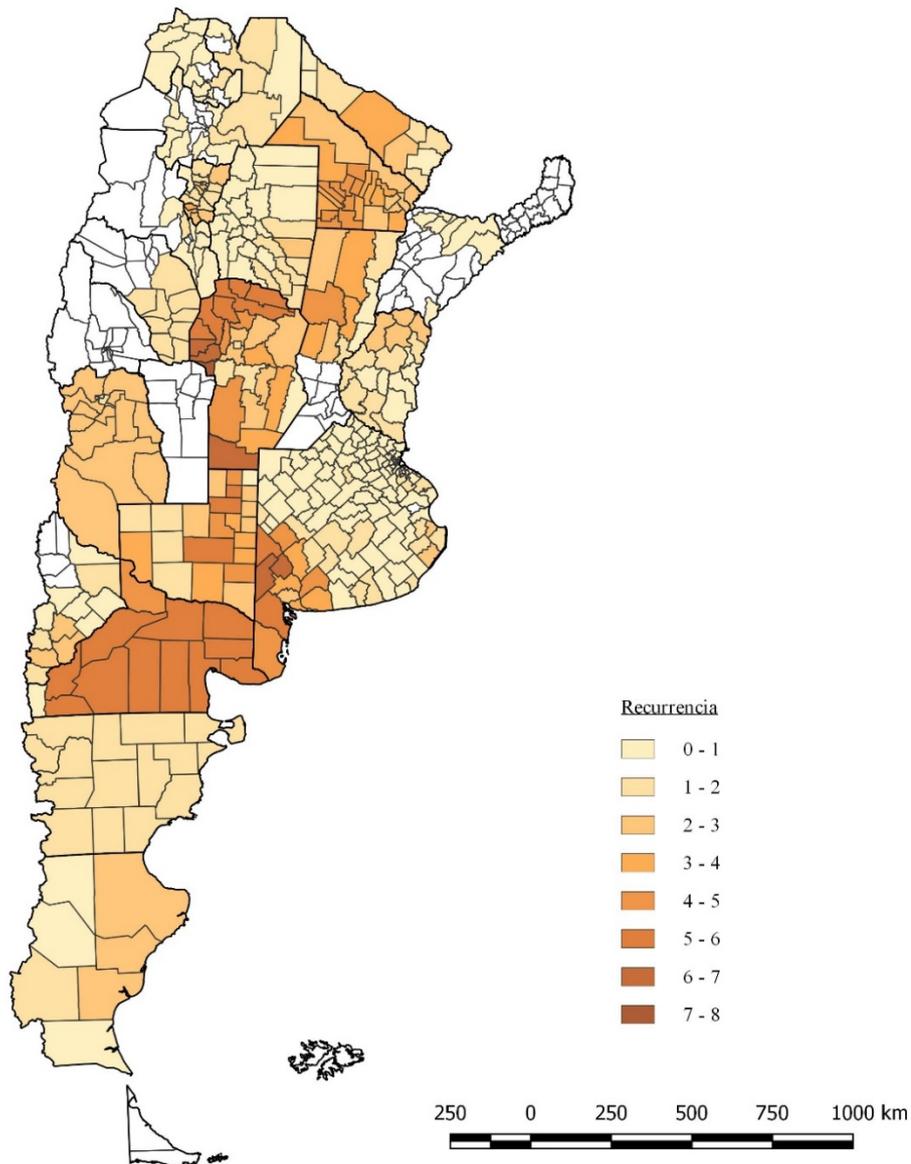
Fuente: elaboración propia a partir de las Res. MAGyP dictadas.



Auditoría General de la Nación

### Mapa 1- Recurrencias de sequías 2010-2016.

## RECURRENCIA DE SEQUIAS PARA EL PERÍODO 2010 - 2016, POR DEPARTAMENTO. Base de Datos Histórica de la Emergencia Agropecuaria



Fuente: mapa elaborado por la Dirección de Crisis y Asistencia Agropecuaria (de la DNEyDA), en base a las Resoluciones Nacionales de Emergencia Agropecuaria (sean declaraciones o prórrogas).

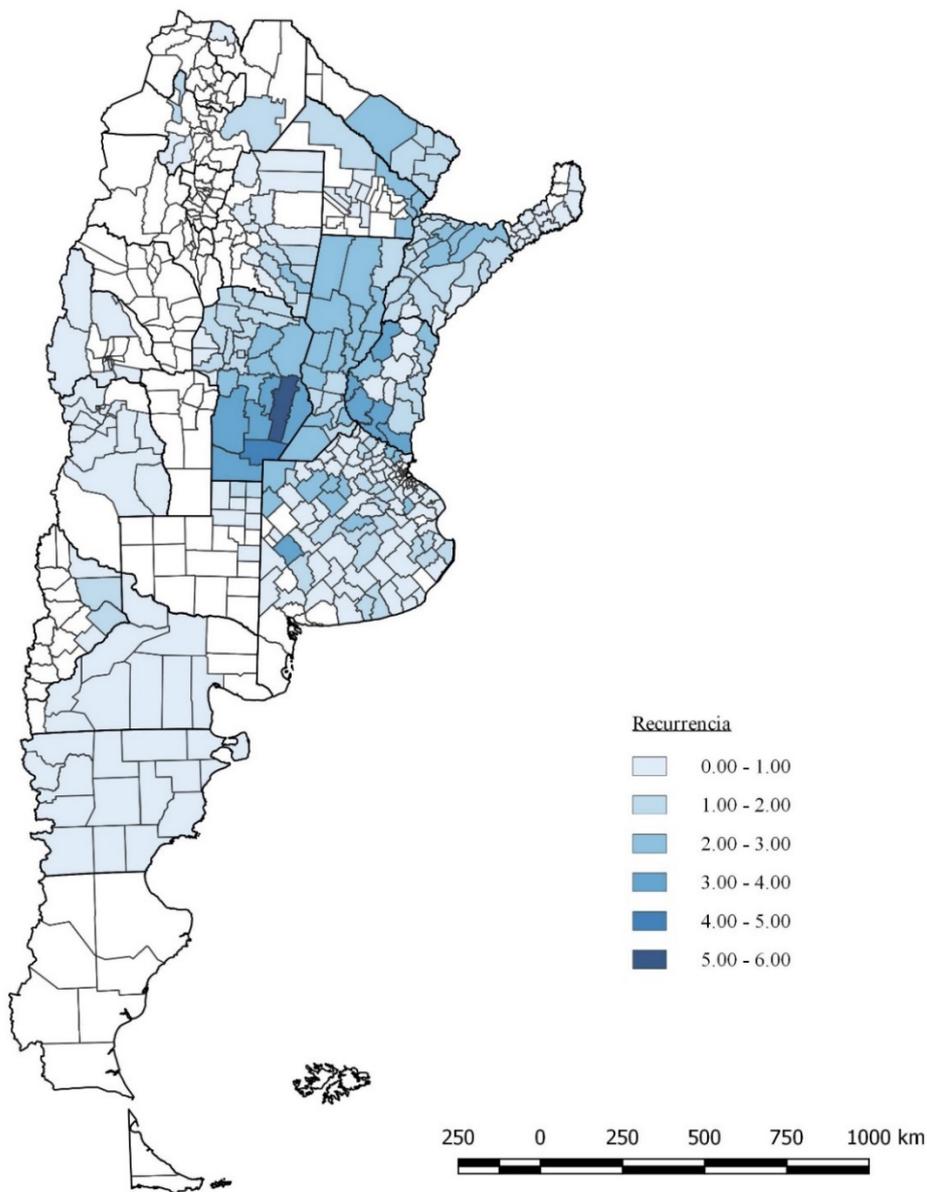
Referencia: La recurrencia es la cantidad de años que una determinada zona obtuvo Resoluciones.



Auditoría General de la Nación

## Mapa 2- Recurrencias de inundaciones 2010-2016.

### RECURRENCIA DE INUNDACIONES PARA EL PERÍODO 2010 - 2016, POR DEPARTAMENTO. Base de Datos Histórica de la Emergencia Agropecuaria



Fuente: mapa elaborado por la Dirección de Crisis y Asistencia Agropecuaria (de la DNEyDA), en base a las Resoluciones Nacionales de Emergencia Agropecuaria (sean declaraciones o prórrogas).

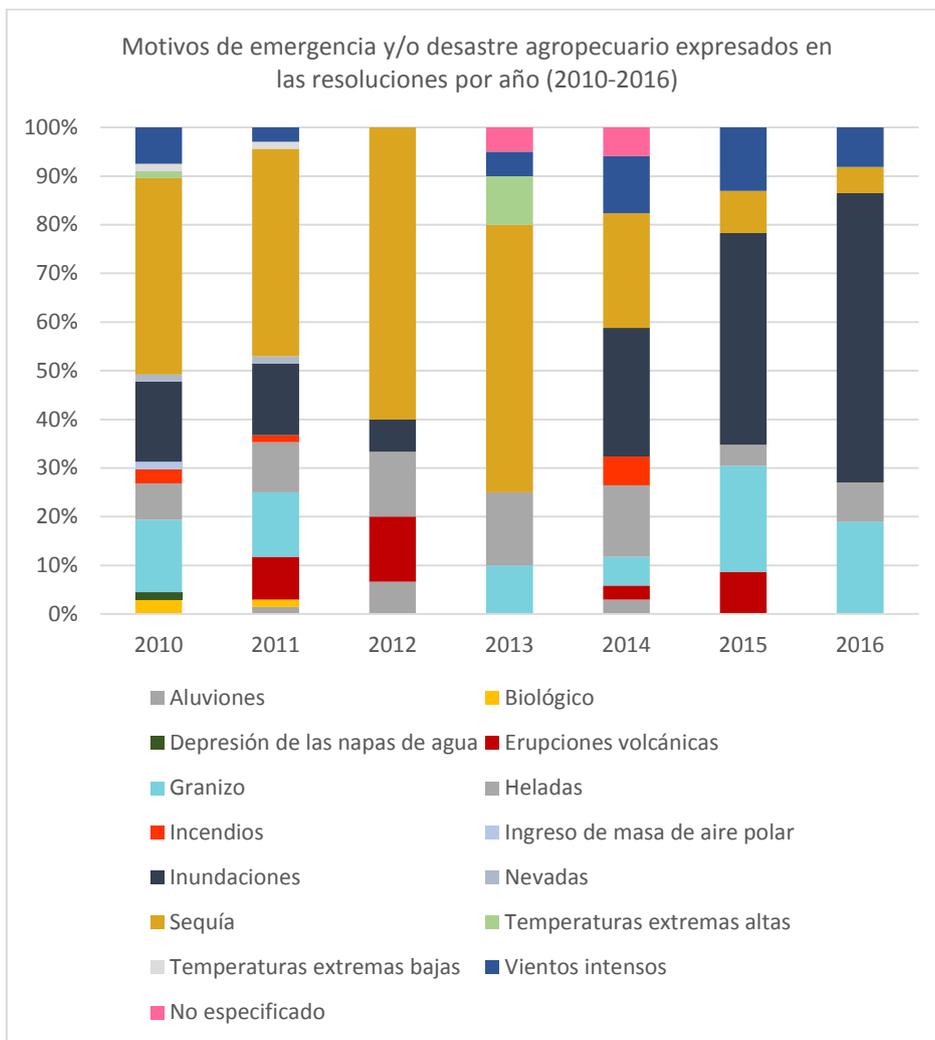
Referencia: La recurrencia es la cantidad de años que una determinada zona obtuvo Resoluciones.



Se relevó el 100% de los expedientes correspondientes a sequías ocurridas en 2012 y 2013 (11 expedientes), y los correspondientes a inundaciones en el 2016 (11 expedientes). Se seleccionó además una muestra aleatoria simple de expedientes (25 expedientes) relacionados con inundaciones en el 2014 (con un 90% de confianza).

También se consideró la especificidad de la emergencia y/o desastres agropecuarios originados por cenizas volcánicas que afectó al país, relevándose el 100% de las actuaciones sobre este tema en 2011 (correspondiente a 22 expedientes).

### Gráfico 7- Emergencias y/o desastres agropecuarios por tipo de evento para cada año



Fuente: Elaboración propia a partir de las Res. MAGyP dictadas.



## **4. HALLAZGOS**

### **A la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial**

#### **4.1. Relativos a la Ley de Emergencia Agropecuaria:**

**4.1.1.** No se implementó el Registro Único de Productores para contar con información estandarizada y poder individualizar a los beneficiarios directos de la Ley 26.509 (Dec. 1712/09). Esta omisión impacta directamente en la organización del Sistema y no permite cumplimentar la obligación prevista en el artículo 24 de la Ley de atender al principio de equidad y dar prioridad a los productores agropecuarios considerados como agricultores familiares, conforme se menciona en la observación 4.5.2.

**4.1.2.** No se conformó ni se encuentra operativo el Consejo Consultivo de Emergencia. La falta de implementación del referido Consejo Consultivo supone dos debilidades en la implementación del Sistema de la Ley 26.509:

A.- Por un lado, pierde capacidad científico-técnica y perfil participativo, ya que el referido Consejo debería integrarse no solo con un representante del Ministerio de Agroindustria sino con un (1) representante por cada una de las regiones agroecológicas establecidas en el Consejo Federal Agropecuario, dos (2) representantes de las universidades nacionales, y hasta dos (2) representantes de otros organismos que su presidencia invite pudiendo solicitar también la opinión ad hoc de expertos provenientes del sistema científico-tecnológico nacional e internacional.

B.- Por otro, no permite desarrollar mecanismos de monitoreo y evaluación del Sistema, ya que la Ley 26.509 le da a dicho Consejo la función de generar observaciones y propuestas, previo examen de planes, informes, información sobre los balances y aplicaciones del Fondo creado por la Ley, pudiendo también revisar circuitos administrativos, procedimientos internos, formas y formularios, modalidades de contratos y sistemas de información.

**4.1.3.** Conforme el total de actas relevadas de las reuniones de Comisión Nacional de Emergencia y Desastre Agropecuario, en todos los años del período auditado no se cumplió



Auditoría General de la Nación

con el Art. 5 del Dec. Reglamentario de la Ley 26.509, en cuanto a la periodicidad de las reuniones de dicha Comisión. Al analizar la representatividad de dichos encuentros, se pudo observar que siempre existió quorum; no obstante, en 2010 y 2011 hubo más ausencias de representantes de algunas entidades, especialmente de AFIP y del Banco Central de la República Argentina. Al mismo tiempo se advierte que el Ministerio de Producción no participó de las reuniones en ninguna oportunidad.

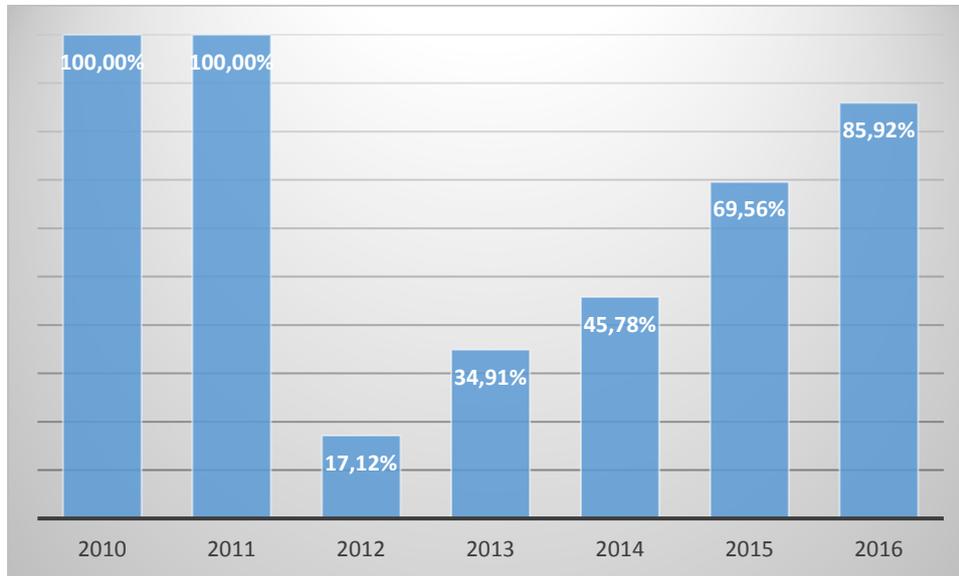
#### **4.2. Relativos al presupuesto y su ejecución:**

**4.2.1.** La Ley de Emergencia Agropecuaria establece un piso presupuestario de \$500 millones para financiar la ejecución del Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios. 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 se suscitaron mayor cantidad de emergencias el presupuesto no fue suficiente para atenderlas. En los expedientes relevados se advirtió que, 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.

**4.2.2.** Conforme lo analizado en la Cuenta de Inversión, el MAGyP subejecutó los fondos a partir del año 2012 hasta el año 2016 inclusive.



### Grafico 8: Porcentaje devengado en el período auditado en relación al crédito vigente



Fuente: Elaboración propia en base a Cuenta de Inversión años 2010-2016. Se aclara que la columna expresa el devengado de todo el año si bien el presente informe examina solo el primer semestre.

Cabe aclarar que en el 2012 el número de resoluciones dictadas es inferior al resto de los años; no obstante, esos recursos remanentes podrían haber sido aprovechados para desarrollar tareas de prevención.

#### 4.3. Relativos a los recursos humanos

**4.3.1.** No se encuentran designados formalmente los cargos de los responsables de las tres direcciones que actúan bajo la órbita de la DNEyDA.

**4.3.2.** Los recursos humanos de la Dirección de Emergencia Agropecuaria no son suficientes para desarrollar las acciones encomendadas. Actualmente cuenta con tres ingenieros agrónomos y un abogado.

**4.3.3.** Por Nota DNEyDA N° 72/17 el auditado respondió que la Oficina de Monitoreo de Emergencias Agropecuarias (OMEGA) (...) *no está formalmente conformada, aunque*



Auditoría General de la Nación

*funciona en los hechos desde el 2014 (...)*. Se destaca que hay una sola persona a cargo de estas tareas.

**4.3.4.** La DNEyDA – a través de la Dirección de Instrumentos Impositivos, Financieros y Fiscales- realiza el control de rendiciones de cuentas de los convenios celebrados. Los recursos humanos asignados a esta Dirección no son suficientes ni poseen los perfiles apropiados afectando el desarrollo de sus tareas (ver punto 4.4.10). Durante el primer semestre del 2016 la Dirección contaba con un solo recurso y en la segunda mitad del año, con dos. A junio de 2017, los perfiles de la Dirección eran: una Lic. en RRHH, un abogado, un estudiante de abogacía y dos estudiantes avanzados en la carrera de Contador Público Nacional.

#### **4.4. Relativos a los mecanismos de control interno y transparencia**

**4.4.1.** Se advierte debilidad en el resguardo de la información. Por Nota DNEyDA N° 95/17, el organismo auditado informó que *no fueron hallados* expedientes solicitados por el equipo de auditoría actuante relativos a las actuaciones de los Convenios y a rendiciones de cuenta. El extravío de los expedientes y la falta de su reconstitución -conforme lo dispuesto en la Ley de Procedimientos Administrativos- suponen un alto impacto en el seguimiento y control de las actuaciones del organismo, dificultando las tareas de auditoría.

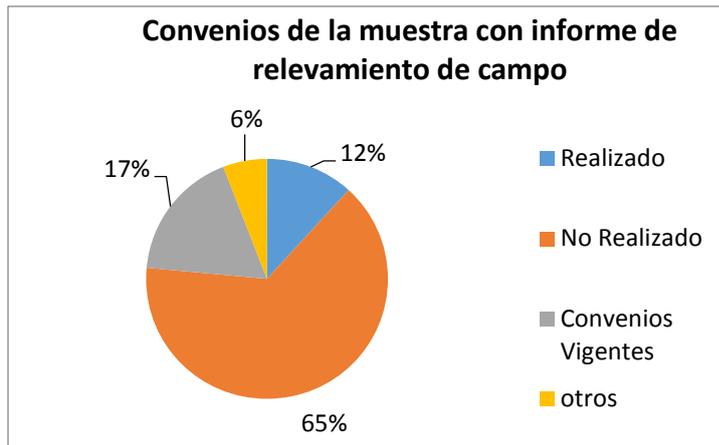
**4.4.2.** El 46% del total de los expedientes que el equipo de auditoría relevó (igual a 95 expedientes), no cumple con los requisitos de la Ley de Procedimientos Administrativos 19.549 y su Decreto Reglamentario N° 1759 y modificatorias; en particular lo referido a compaginación, foliatura de los expedientes y presentaciones de los escritos con fecha y cargo. Además, hasta el 2013, el MAGyP no confeccionaba un expediente único de tramitación por convenio que abarcara toda la gestión administrativa conforme la normativa vigente al respecto.

**4.4.3.** De los expedientes relevados se pudo observar que la Dirección de Emergencia Agropecuaria no cumple en forma eficaz sus funciones conforme el Dec. 1091/12. En



particular, en cuanto al establecimiento de metodologías de evaluación y control de las situaciones de emergencia y/o desastre agropecuario; tal como demuestra el gráfico sólo en el 12% de los casos la Dirección realizó visitas de seguimiento de las áreas afectadas.

**Gráfico 9: Informes de relevamiento de campo en los expedientes relevados**



Fuente: Elaboración propia a partir de los expedientes relevados.

**4.4.4.** La DNEyDA no ha coordinado, elaborado ni aplicado indicadores para facilitar la recopilación de datos a fin de medir el grado de vulnerabilidad ante desastres naturales, la capacidad de gestión del riesgo, dirigir la implementación de planes y programas y evaluar cuáles son sus efectos reales. Se destaca esta situación a pesar de que en julio de 2015, el BID presentó el documento “*Indicadores de Riesgo de Desastres y de Gestión de Riesgos*”, en el cual se 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); e 4) Índice de Gestión del Riesgo (IGR).

**4.4.5.** Los proyectos presentados por las distintas jurisdicciones solicitantes de apoyo financiero (municipios/comunas/provincias) no cumplen con los requisitos del Manual Operativo de la Ley 26.509 - Res. 194/12 en cuanto a la presentación de proyectos con precios que se ajusten a los valores de mercado, con respaldo de diferentes presupuestos, así como en cuanto al envío del listado de beneficiarios de los convenios suscriptos. Al respecto, no se encontraron evidencias de solicitud del cumplimiento del manual operativo de la DNEyDA a las contrapartes.



**4.4.6.** Si bien el Manual Operativo especifica que la contraparte debe emitir un proyecto que incluya una descripción de lo solicitado requiriéndose datos particulares para ayudas directas y/o para obras de infraestructura, no se instrumentó un formato único de presentación de proyectos a ser financiados a fin de que resulte equiparable y de fácil sistematización. Se observa que durante el período auditado la modalidad de presentación de los proyectos de las provincias/municipios/comunas presentados para financiación fue cambiando, así como los requerimientos para su justificación. Esta disparidad en la información presentada por cada contraparte dificulta la evaluación posterior del impacto potencial que genera la asistencia. En el caso de financiamiento de caminos rurales, a partir del 2014 se instrumentó un formato de proyecto con 10 puntos a completar, lo que proporcionó cierta formalidad.

**4.4.7.** Los Informes Técnicos de evaluación de proyectos presentados por la DNEYDA se limitan en la mayoría de los casos analizados a replicar la información volcada en la nota de solicitud de fondos por parte de las provincias y/o municipios. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, se advierte una mejora en la evaluación y control de estos proyectos por parte de la Dirección; a partir del 2014, dichos informes comienzan a presentar un mayor grado de análisis donde la Dirección se expide acerca de lo solicitado efectuando sugerencias, o solicitando a la contraparte que agregue documentación para la prosecución del acto administrativo.

**Gráfico 10: Proyectos evaluados técnicamente por la DNEyDA**



Fuente: Elaboración propia a partir de los expedientes relevados



## Auditoría General de la Nación

Referencia: "otros" refiere a los expedientes que no pudieron ser evaluados por no tener acceso a la totalidad de las actuaciones referidas a los convenios (sólo se vieron los expedientes de rendición de cuentas).

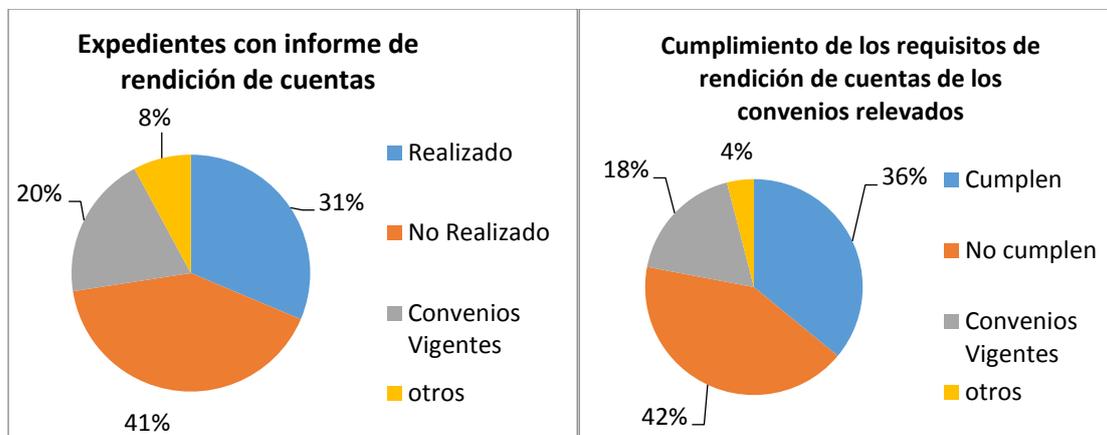
**4.4.8.** Durante el período auditado, la DNEYDA no elaboró Memorias Anuales de sus actuaciones. Tampoco elaboró un Manual Operativo específico del área para realizar acciones de control y seguimiento de los convenios celebrados y evaluar su grado de cumplimiento y efectividad.

**4.4.9.** No se establecieron criterios claros para aprobar y otorgar los fondos solicitados por los entes públicos. En algunos casos, en los informes de evaluación de proyectos de la DNEyDA, ante la solicitud de aportes no reembolsables por parte de un municipio/provincia la Dirección sugería reducir la suma a otorgar sin expresar los motivos que justificaban ese recorte. En otros casos, por ejemplo en el 2011, se firmaron los convenios 43/11 y 39/11 con Esquel y Puerto Madryn (provincia de Chubut) por \$2.000.000 y \$4.000.000 respectivamente, para financiar proyectos que no contenían un desglose completo de acciones a desarrollar con sus respectivos presupuestos. Las solicitudes iban orientadas a mejorar caminos rurales, pero enmarcadas ambas en una Resolución MAGyP por sequía y cenizas, sin que este evento natural adverso tenga relación *a priori* con el deterioro de los caminos rurales ya que este tipo de proyectos suelen estar vinculados con grandes precipitaciones o inundaciones.

**4.4.10.** El 41% de los expedientes de la muestra de los convenios celebrados (69 expedientes) no posee informe de rendición de cuentas; es decir, la Dirección de Instrumentos Impositivos, Financieros y Fiscales no pudo verificar que los recursos asignados fueran destinados a los fines propuestos. En los expedientes relevados la DNEyDA no exige a la contraparte que presente documentación complementaria a la rendición que acredite los resultados alcanzados. En los casos de incumplimiento de plazos o requisitos de las rendiciones, no existen actuaciones que realicen un seguimiento de estas situaciones e informen a las áreas competentes superiores conforme lo dispuesto en la Res. 189/11 para que procedan a la elaboración de los informes respectivos. El informe elaborado por la UAI del MAGYP en 2016, también realiza hallazgos al respecto y destaca la *debilidad en los procedimientos de control y supervisión adecuados al Programa*.



**Gráfico 11: Cumplimiento de la rendición de cuentas en los expedientes relevados**



Fuente: Elaboración propia a partir de los 69 expedientes relevados.

Referencia: “otros” refiere a los expedientes que no pudieron ser evaluados por no contener datos específicos los convenios y a expedientes en los cuales la rendición de cuentas se tramita por otro expediente al cual no se tuvo acceso.

#### **4.5. Relativos a la eficacia y efectividad de la gestión del Sistema**

**4.5.1.** De la evaluación integral del Sistema se advierte que funciona en primer lugar como reactivo; es decir, que sólo responde ante demandas solicitadas tanto en las tareas de mitigación como de prevención. En segundo lugar, por el mismo motivo funciona de manera focalizada o compartimentada, atendiendo afectaciones puntuales y específicas de una región. El Sistema funciona más como un sistema de atención y gestión de catástrofes *ex post*, en lugar de actuar como un sistema nacional de prevención y mitigación de emergencias agropecuarias.

**4.5.2.** Tareas de mitigación: a pesar de que la Ley de Emergencia Agropecuaria establece que los recursos del FONEDA asignados a los beneficiarios directos para mitigación deben considerar el principio de equidad y dar prioridad a los productores agropecuarios considerados como agricultores familiares, no se establecieron mecanismos de seguimiento para determinar la priorización de los pequeños productores. Tampoco la DNEyDA elaboró informes que registren la cantidad de productores afectados y asistidos en cada año, y



cuantifiquen las pérdidas económicas totales y el impacto o grado de recuperación una vez asistida la zona declarada en emergencia y/o desastre.

**4.5.3.** Tareas de prevención: la DNEyDA no ha elaborado ni implementado planes y/o programas específicos en materia preventiva de manera de reducir o morigerar los posibles riesgos y reducir los niveles de vulnerabilidad, conforme lo establecido en la Ley de Emergencia Agropecuaria y su Manual Operativo. Sus acciones se limitaron a dar apoyo como respuesta a una solicitud particular por parte de la provincia, municipio o comuna. No obstante, la DNEyDA elaboró un plan de gestión para el año 2017 que incluye un plan de prevención por daños por granizo en la región de Cuyo, el Programa de Mejoramiento y Reparación de Caminos Rurales, el Programa Nacional de Insumos Productivos en Cinturones Hortícolas y el Programa de Prevención de Sequías. Tampoco hay evidencia de que se hayan organizado otros mecanismos preventivos previstos en el artículo 11 de la Ley: además de los mecanismos ya mencionados, la norma menciona directrices de actuación previa a la ocurrencia de los eventos climáticos, meteorológicos, biológicos, telúricos o físicos que puedan potencialmente crear situaciones de emergencia y/o desastre agropecuario y colaboración con los gobiernos provinciales para organizar y poner en funcionamiento programas integrales de prevención y reducción de los niveles de vulnerabilidad ante las situaciones de emergencia y/o desastre agropecuario y preparar a la población rural para actuar ante la ocurrencia de los mismos.

**4.5.4.** No se encontraron evidencias de planes de capacitación y comunicación/difusión que hayan sido instrumentados durante el período auditado a fin de agilizar los procesos de información para las declaraciones de emergencia y/o desastres, y fortalecer a las provincias/municipios/comunas brindando asistencia técnica y administrativa para reducir sus vulnerabilidades.

## **4.6 Relativos a la eficiencia de la gestión del Sistema**

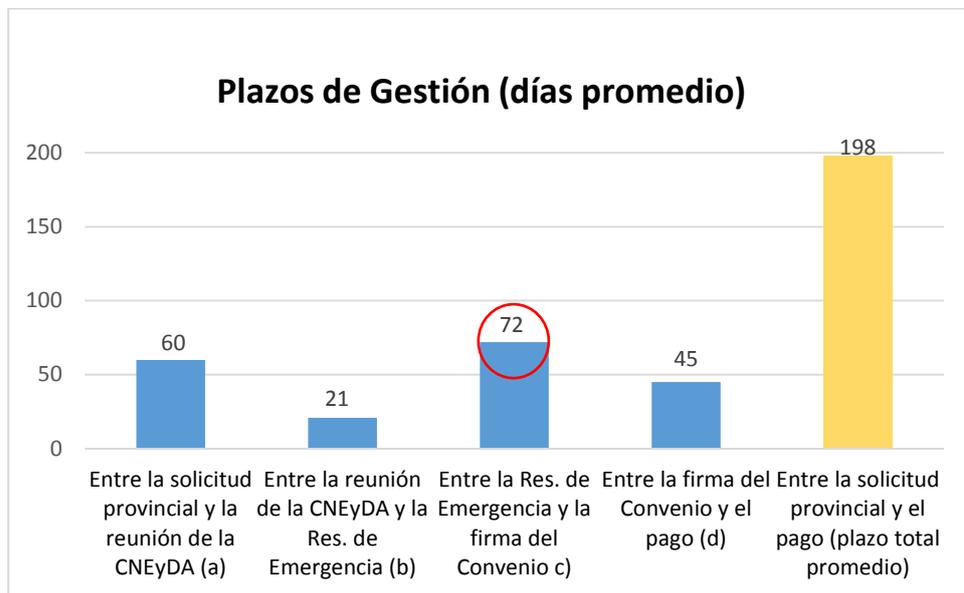
**4.6.1.** Los expedientes vistos no cuentan con toda la documentación e información necesaria para relevar el circuito administrativo de forma completa a fin de evaluar el grado de celeridad y eficiencia de la gestión. De los 48 convenios relevados, en cinco casos se



pudo examinar dicho proceso completo que involucra el desarrollo de la gestión desde la solicitud por parte de la provincia/municipio del tratamiento de la emergencia y/o desastre en la CNEyDA, hasta la fecha efectiva de pago del convenio suscripto. El siguiente gráfico expone en promedio los días que demora el circuito administrativo en cada instancia de la gestión y en los cinco casos de manera cabal; es decir, desde la solicitud de la provincia del tratamiento de la emergencia y/o desastre agropecuario hasta la fecha efectiva del pago que realiza Nación para financiar los proyectos presentados por la contraparte.

El siguiente gráfico refiere al total de expedientes relevados por el equipo de auditoría: 95; de los cuales 26 corresponden al tratamiento de la declaración de emergencia agropecuaria y 69 corresponden a la ejecución de los convenios celebrados a partir de dicha declaración, detallados en el punto 2. Alcance.

**Gráfico 12: Plazo de la gestión de los expedientes relevados**



Fuente: Elaboración propia a partir de los 95 expedientes relevados.

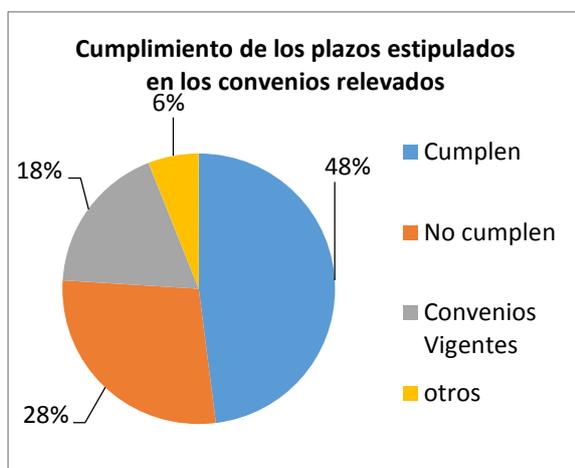
a) En la mitad de los casos los expedientes (en 13 de 26 expedientes de declaración de emergencia agropecuaria) no contenían la información necesaria para calcular los días transcurridos entre la solicitud de la provincia y la reunión CNEYDA.



- b) Los días promedio calculados transcurridos entre la reunión de la CNEYDA y el dictado de la Res. de emergencia se efectuaron sobre el total de los expedientes relevados relativos a la declaración de emergencias y/o desastres, es decir sobre 26.
- c) Los 72 días promedio entre las Resoluciones de Emergencia y la firma de los diferentes Convenios de asistencia se calcularon sobre el total de la muestra, o sea sobre los 95 expedientes relevados.
- d) Para calcular los 45 días promedio entre los Convenios y los pagos se utilizaron datos de los 25 expedientes que informaban la fecha de pago sobre un total de 69 expedientes.

No obstante, se advirtió que si bien el tiempo que transcurre en la tramitación en cada caso es variable, los plazos transcurridos demuestran en los expedientes relevados una gestión poco eficiente ya que todo el circuito arrojó un plazo promedio total de 198 días; donde el caso más eficiente fue de 93 días, y el menos eficiente, de 278 días. En líneas generales: se demoraba 60 días promedio entre la solicitud de la provincia para el tratamiento del Decreto provincial a nivel nacional y la reunión de la CNEyDA; encontrándose demoras de hasta 161 días y en algunos casos, un día de demora. Tal como se desprende del gráfico anterior, los plazos se extienden entre la Resolución de Emergencia y la firma de los convenios con un promedio de 72 días; sólo el 33% demora menos de 30 días (16 de los 48 casos). Al analizar los convenios celebrados de la muestra efectuada se observó que en el 48% de los casos se cumplió con los plazos estipulados.

**Gráfico 13: Cumplimiento de plazos en los convenios relevados**



Fuente: Elaboración propia en base a los 69 expedientes relevados.



Auditoría General de la Nación

Referencia: “otros” refiere a los expedientes que no pudieron ser evaluados por no contener datos específicos los convenios y a expedientes en los cuales la rendición de cuentas se tramita por otro expediente al cual no se tuvo acceso.

El informe elaborado por la UAI del MAGYP en 2016 advierte también sobre la *falta de celeridad en el control de las rendiciones presentadas*.

## **Al Ministro de Agroindustria**

### **4.7. Relativos a la implementación de los ODS**

**4.7.1.** Si bien el Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios está directamente vinculado con los ODS 2 y 13, no es posible identificar su grado de contribución al cumplimiento de dichos objetivos, debido a que no se ha completado el proceso de adaptación de las metas internacionales en nuestro país.

## **5. ANÁLISIS DE LA VISTA**

El presente informe en su etapa de proyecto fue puesto en conocimiento de la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial de la Nación mediante Nota AGN N° 746/17 –P de fecha 12 de julio de 2017.

La respuesta, enviada el 14 de agosto de 2017 (Nota SAFCyDT N° 43/17), se encuentra en el Anexo III del presente Informe y no efectúa descargos a los Hallazgos formulados; sólo expone aclaraciones y comentarios a las Recomendaciones vertidas, que serán tomadas en consideración en una futura auditoría. El análisis de la vista obra en el Anexo IV del presente informe.

## **6. RECOMENDACIONES**

### **6.1. Relativas a la Ley de Emergencia Agropecuaria:**

**6.1.1.** Implementar el Registro Único de Productores establecido en el Dec 1712/09 para identificar y estandarizar los beneficiarios de la Ley 26.509.

**6.1.2.** Conformar el Consejo Consultivo de Emergencia a fin de formular propuestas y observaciones respecto de los mecanismos de monitoreo y evaluación del Sistema.



**6.1.3.** Propiciar reuniones periódicas de la Comisión Nacional de Emergencia y Desastre Agropecuario para el tratamiento urgente de las situaciones planteadas.

**6.2. Relativas al presupuesto y su ejecución:**

**6.2.1.** Garantizar un presupuesto adaptado al mapa de riesgo del país que asegure la correcta implementación del Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios.

**6.2.2.** Efectuar mejoras en la planificación para la ejecución de los fondos, adoptando escenarios de previsibilidad en función de sistemas de alerta temprana y los mapas de riesgo, acelerando los procesos del circuito administrativo y destinando los fondos remanentes a tareas de prevención.

**6.3. Relativas a los recursos humanos**

**6.3.1.** Formalizar la situación de los cargos de las direcciones de las aperturas inferiores a la DNEyDA.

**6.3.2.** Dotar a la Dirección de Emergencia Agropecuaria de recursos humanos suficientes a fin de poder cumplir con las tareas asignadas.

**6.3.3.** Formalizar la Oficina de Monitoreo y Emergencias Agropecuarias y dotarla de recursos humanos suficientes para el cumplimiento de sus funciones.

**6.3.4.** Dotar a la Dirección de Instrumentos Impositivos, Financieros y Fiscales de recursos humanos suficientes e idóneos para regularizar especialmente las tareas de control de rendición de fondos de los convenios vigentes.

**6.4. Relativas a los mecanismos de control interno y transparencia**

**6.4.1.** Impulsar la reconstrucción de los expedientes extraviados y asegurar mecanismos eficaces de resguardo de la documentación pública.

**6.4.2.** Cumplir con los requisitos establecidos en la Ley de Procedimientos Administrativos para poder contar con un registro confiable de todas las actuaciones relacionadas a la implementación del Sistema Nacional.



Auditoría General de la Nación

**6.4.3.** Realizar una planificación correcta para cumplir con las funciones asignadas al área por Dec. 1091/12, asegurando un control efectivo y el seguimiento de las áreas afectadas.

**6.4.4.** Elaborar e implementar indicadores de seguimiento y resultados y/o impacto.

**6.4.5.** Garantizar el cumplimiento del Manual Operativo del Sistema Nacional para garantizar la transparencia en la ejecución de los convenios.

**6.4.6.** Desarrollar e instrumentar un formato único de presentación de proyectos a ser financiados para que resulte equiparable y de fácil sistematización, y que posibilite la evaluación del impacto de la asistencia ofrecida.

**6.4.7.** Mejorar el sistema de control y evaluación de los proyectos de la DNEyDA.

**6.4.8.** Elaborar Memorias de Gestión y un Manual Operativo específico que establezca pautas de seguimiento para desarrollar las tareas de control y seguimiento de la Dirección.

**6.4.9.** Elaborar informes técnicos de evaluación de proyectos en los que se justifiquen de manera explícita los criterios por los cuales se propone el otorgamiento o la restricción del financiamiento solicitado.

**6.4.10.** Efectuar la rendición de cuentas en tiempo y forma e informar a las áreas competentes en los casos en que se presenten desvíos conforme lo dispuesto en la Res. 189/11.

## **6.5. Relativas a la eficacia y efectividad de la gestión del Sistema**

**6.5.1.** Implementar un Sistema nacional eficaz, eficiente y efectivo que realice un diagnóstico integral para detectar vulnerabilidades y zonas de riesgo, fortaleciendo sistemas de información y alerta temprana; que prevea la capacitación de los productores en cuanto a prácticas y técnicas productivas para reducción de riesgos y comunique las acciones que debe emprender ante una posible situación de emergencia; que contemple planes integrales de prevención de acuerdo al diagnóstico elaborado, y planes de mitigación instrumentados de manera urgente que se adecúen a la realidad de los productores afectados.



**6.5.2.** Establecer mecanismos de seguimiento para determinar la priorización de los pequeños productores e instrumentar nuevos canales de ayuda, focalizados en la asistencia técnico-financiera a los productores, ya que las prórrogas o exenciones impositivas y las tasas diferenciales de créditos no apuntan a los pequeños productores.

**6.5.3.** Diseñar e instrumentar planes integrales de prevención a partir de la base de datos y mapas de recurrencia de eventos elaborados por la Dirección de Crisis y Asistencia Agropecuaria, considerados como insumo importante para diagnóstico y planificación.

**6.5.4.** Implementar planes de capacitación y comunicación/difusión para agilizar los procesos de información de las declaraciones de emergencia y/o desastres, y fortalecer a las provincias/municipios/comunas brindando asistencia técnica y administrativa para reducir sus vulnerabilidades.

## **6.6. Relativas a la eficiencia de la gestión del Sistema**

**6.6.1.** Velar por que los actos administrativos cumplan con todos los requisitos de la Ley de Procedimientos Administrativos en cuanto a su presentación a fin de poder realizar un seguimiento completo de las actuaciones. Acelerar los procesos administrativos para cada acto del circuito en cumplimiento de la normativa vigente, especialmente aquellos referidos a la suscripción del Convenio y acreditación de pagos a fin de poder asistir a los productores en situación de emergencia y/o desastre en tiempo y forma.

## **6.7. Relativas a la implementación de los ODS**

**6.7.1.** Contribuir a la adaptación nacional de los objetivos y metas de los ODS 2 y 13 mediante la participación en la Comisión de Producción Agropecuaria Sostenible.

## **7. CONCLUSIONES**

Si bien se advierten progresos desde la sanción de la Ley 26.509, restan instrumentarse herramientas cruciales para su implementación y una adecuada gestión del Sistema.

En primer lugar, es necesario implementar el Registro Único de Productores para poder individualizar a los productores agropecuarios y priorizar aquellos más vulnerables que se



Auditoría General de la Nación

encuentran en situación de desastre y/o emergencia, asegurando el principio de equidad que establece la mencionada Ley.

En segundo lugar, no se encuentra conformado ni operativo el Consejo Consultivo de Emergencia, cuya intervención dota de capacidad científico técnica y asegura mecanismos de control y monitoreo al Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios.

Se advirtió que el presupuesto de la forma en que es otorgado no se adapta a las necesidades del Sistema, ya que no contempla la cantidad de situaciones de emergencia y/o desastre declaradas, ni el grado de afectación de las producciones agrícola ganaderas del país afectadas como tampoco su impacto.

La falta de instrumentación y adecuación de las herramientas mencionadas afectan todas las etapas de gestión del Sistema:

- planificación al no contar con el Registro Único de Productores;
- ejecución al no contar con un presupuesto que se pueda adaptar a las emergencias y/o desastres existentes;
- control al no funcionar el Consejo Consultivo de Emergencia.

Por otra parte, existen oportunidades de mejora relacionadas por un lado con los plazos de gestión para asistir a las jurisdicciones afectadas; los tiempos desde la Resolución de Declaración de Emergencia y/o Desastres, la presentación de proyectos y la firma de convenios entre el Ministerio y las provincias o municipios resultan poco eficientes. Por otro lado, también se advirtieron debilidades en los procedimientos de control de rendición de cuentas y de ejecución de los proyectos.

La celeridad de los procesos de gestión supone no sólo la ayuda a tiempo para mitigar y poder solventar las contingencias ocasionadas 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.



Auditoría General de la Nación

El uso de programas informáticos como mapas de riesgo, el Sistema de Monitoreo de Emergencia de Precisión, y actualmente el desarrollo de la aplicación móvil para los productores agropecuarios son herramientas que permiten 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 que registren la cantidad de productores afectados y asistidos en cada año, cuantificando las pérdidas económicas totales y el impacto que generó 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, que en un principio resultaba enmarcado en acciones aisladas, ya que son los sectores más vulnerables los que poseen menor capacidad técnica, económica y financiera para poder atravesar las situaciones adversas generadas por los eventos climáticos, telúricos, meteorológicos, biológicos o físicos.

## **8. LUGAR Y FECHA**

BUENOS AIRES, junio de 2017.

## **9. FIRMAS**



### ANEXO I – MARCO LEGAL

| <b>Norma</b>         | <b>Objeto</b>   |
|----------------------|---|
| Ley 23.843<br>1990   | Crea el Consejo Federal Agropecuario, organismo de asesoramiento y consulta por parte del PE en todas aquellas cuestiones atinentes al sector agropecuario y pesquero, que por su impacto en las economías regionales o provinciales así lo requieran. Integración. Funciones.  |
| Ley 26.509<br>2009   | Crea el Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios.  |
| Ley 26.698<br>2011   | Establece un Programa Transitorio de Retención y Reposición de Vientres Ovinos y Caprinos para Pequeños y Medianos Productores. Condonación de capital e intereses de créditos otorgados a productores afectados por la sequía y cenizas volcánicas   |
| Ley 26.697<br>2011   | Declara zona de desastre y emergencia económica y social y productiva a distintos departamentos de las provincias de Río Negro y Neuquén.   |
| Ley 27.118<br>2014   | Declara de interés público la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena. Régimen de Reparación Histórica.  |
| Ley 27.287<br>2016   | Crea el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil.   |
| Decreto 1712/09      | Reglamenta la Ley 26.509. Crea el Registro Único de Productores Agropecuarios.  |
| Res. AFIP<br>3384/12 | Procedimiento. Ley 26.697. Declaración de zona de desastre y emergencia económica, social y productiva a distintos departamentos de las Provincias de Río Negro y Neuquén. Beneficios. Resolución General N° 3148. Normas complementarias.  |
| Res. AFIP<br>2723/09 | Reglamenta los alcances y condiciones de las franquicias impositivas respecto de la Ley 26.509 Emergencia Agropecuaria y Zonas de Desastre y su Decreto N° 1712/09. Normas complementarias.   |
| Res. MAGyP<br>43/12  | Aprueba la dependencia transitoria de las unidades organizativas de primer y segundo nivel de apertura existentes en la Unidad de Auditoría Interna, en las Subsecretarías de Coordinación Técnica y Administrativa y de Comunicación Institucional, en las Secretarías de Agricultura, Ganadería y Pesca, de Coordinación Político- Institucional y Emergencia Agropecuaria y de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y en sus Subsecretarías dependientes, todas ellas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. |
| Res. MAGyP<br>115/14 | Se delega la Presidencia de la Comisión Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios, en el Secretario de Coordinación Político - Institucional y Emergencia Agropecuaria, dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.   |



|                      |   |
|----------------------|---|
| Res. MAGyP<br>194/12 | Aprueba el Manual Operativo de la Ley 25.509.   |
| Res. MAGyP<br>422/15 | Aprueba las pautas y procedimientos para la verificación de la afectación de las condiciones productivas de los establecimientos ubicados en los Departamentos de las Provincias Patagónicas afectados por la sequía y la precipitación de cenizas volcánicas   |
| Res. MAGyP<br>377/16 | Se aprueban las Guías de Sanidad Animal para la Agricultura Familiar. Se crea el Título V, Agricultura Familiar.  |
| Dec. 357/02          | Se aprueba el organigrama de aplicación de la Administración Nacional centralizada hasta nivel de Subsecretaría, y los objetivos de las Unidades Organizativas determinadas en dicho organigrama. Se establecen los ámbitos jurisdiccionales en los que actuarán diversos organismos descentralizados. Se disuelve el Gabinete Social creado por Decreto N° 108/97. Se deroga el Decreto N° 20/99, sus modificatorios y complementarios.  |
| Dec. 13/15           | Modifica la Ley de Ministerios. Crea el Ministerio de Agroindustria.  |
| Dec. 32/16           | Modifica el Dec. 357/02. Crea la Secretaría de Coordinación y Desarrollo Territorial.   |
| Dec. 1145/16         | Modificación del Decreto N° 357/2002.   |
| Dec. 1366/09         | Se crean los Ministerios de Industria y de Agricultura, Ganadería y Pesca. Modifica el Decreto N° 357/02.   |
| Dec. 1144/09         | Se observa parcialmente la Ley 26.509 (el inciso “e”) del punto 1 del artículo 22 y el artículo 32 del Proyecto de ley registrado bajo el N° 26.509   |
| Dec. Adm.<br>175/10  | Aprueba las estructuras organizativas del primer nivel operativo de las Secretarías de Agricultura, Ganadería y Pesca, de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y de Relaciones Institucionales.  |
| Dec. Adm.<br>976/11  | Modifica la Dec. Adm 175/2010. Sustituye el organigrama de la Secretaría de Relaciones Institucionales. Incorpora al Anexo II de dicha norma, en la parte correspondiente a la Subsecretaría de Coordinación Institucional dependiente de la Secretaría de Relaciones Institucionales del MAGyP, la responsabilidad primaria y acciones de la Dirección Nacional de Juventud Rural y de la Dirección Nacional de Relaciones Institucionales con el Sector Científico-Académico. |
| Dec. 1257/16         | Crea el cargo extraescalafonario de Jefe de Gabinete de Asesores de la Secretaría de Coordinación y Desarrollo Territorial del Ministerio de Agroindustria.   |
| Dec. 168/12          | Modifica el organigrama de aplicación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, aprobando, entre otras cosas, la creación de la Secretaria de Coordinación Político - Institucional y Emergencia Agropecuaria del citado Ministerio y la incorporación de la Subsecretaría de Comunicación Institucional bajo la órbita del Ministerio.   |



Auditoría General de la Nación

|                        |   |
|------------------------|---|
| Dec. MAGyP<br>1091/12  | Aprueba las segundas aperturas de la estructura organizativa aprobada por la Decisión Administrativa N° 175 de fecha 9 de abril de 2010, modificada por la Decisión Administrativa N° 659 de fecha 8 de agosto de 2012, para la Subsecretaría de Comunicación Institucional, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y la Secretaria de Coordinación Político - Institucional y Emergencia Agropecuaria |
| Res. MAGyP<br>189/11   | Aprueba el Reglamento para la Rendición de Cuentas de Fondos Transferidos a Provincias, Municipios y/u otros Entes mediante Convenios/Acuerdos.   |
| Dec. Adm.<br>659/12    | Aprueba las estructuras organizativas del primer nivel operativo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y de la Secretaría de Coordinación Político-Institucional y Emergencia Agropecuaria.  |
| Resolución<br>230/2016 | Crea en el ámbito de la Subsecretaría de Coordinación Política dependiente de la Secretaría de Coordinación y Desarrollo Territorial del Ministerio de Agroindustria, el Observatorio de Productividad y Empleo Agroindustrial, que tendrá por finalidad recopilar, procesar y difundir información sobre la productividad y el empleo en el sector agropecuario, para el diseño de políticas públicas relativas a dicho sector.  |



## **ANEXO II - Pequeños Productores / Agricultura Familiar**

El Censo Nacional Agropecuario (CNA) releva cantidad y superficie de las explotaciones agropecuarias, usos del suelo, formas de tenencia de la tierra y tipos jurídicos de los productores. Reúne también información sobre temáticas tales como insumos principales, bienes de capital, población residente, empleo permanente y transitorio.

El último CNA se realizó en 2008 pero quedó trunco en medio del conflicto con las entidades ruralistas, siendo descartado como fuente de información. Los últimos datos que se tienen en cuenta entonces son los del CNA 2002 y los del anterior, en 1988.

El estudio *Los pequeños productores agropecuarios en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*, realizado por la Dirección de Desarrollo Agropecuario/PROINDER en el año 2006, aportó un voluminoso caudal de información y análisis sobre un importante grupo de productores que representan el 66% de las explotaciones agropecuarias y aportan cerca del 20% del valor total de la producción agropecuaria.

En dicho estudio se definió a las explotaciones agropecuarias de pequeños productores como aquellas en las que el productor trabaja directamente en la explotación, emplea trabajadores familiares remunerados permanentes y no tiene como forma jurídica a la “*sociedad anónima*”.

El procesamiento de los datos censales con esta definición de pequeños productores permitió establecer que en el año 2002, se registraban 218.868 pequeños productores en todo el país, lo que representa dos tercios del total de explotaciones agropecuarias (333.533). Las explotaciones de pequeños productores cubrían 23,5 millones de hectáreas, lo que representa el 13,5% del área del total de explotaciones agropecuarias.

Se establecieron tres tipos de pequeños productores: el tipo 1 abarca a los más capitalizados (21% del total); el tipo 2, a aquellos que viven principalmente de su explotación pero no logran evolucionar (27% del total); y el tipo 3 agrupa a los de menores recursos productivos, que no pueden vivir exclusivamente de su explotación (52% del total de pequeños productores).



Auditoría General de la Nación

Los pequeños productores representaban el 53% del total del empleo utilizado en el sector agropecuario a nivel nacional (equivalente a 428.157 puestos de trabajo). Dentro de este universo el mayor aporte al empleo lo realizaba el tipo 3 (53%), al que le seguía el tipo 2 (26%) y, por último, el tipo 1 (22%).

En el año 2009, PROINDER elaboró otro trabajo denominado *Las Explotaciones Agropecuarias Familiares en la República Argentina* – un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002. Continuando los lineamientos metodológicos del estudio anterior, se abordó el universo de las explotaciones familiares: esto implica agregar al grupo ya definido como “pequeños productores”, aquellas explotaciones en las que, además del trabajo directo del productor y su familia, se contrate hasta dos personas no familiares remuneradas en forma permanente. Se agrega de esta forma un estrato de EAP que, aun manteniendo la característica de familiar, introduce la relación salarial permanente.

Luego de esta nueva definición, del análisis de los datos censales surge que en el 2002 se registraban 251.116 EAP Familiares en todo el país, lo que significa el 75,5% del total de las EAP.

Se establecieron cuatro tipos de EAP Familiares: los tipo A (equivalente al tipo 3 del estudio de los pequeños productores), los tipo B (equivalente al tipo 2), los tipo C (equivalente al tipo 1) y los tipo D, que a diferencia del tipo C, contrata uno o dos trabajadores no familiares, permanentes y remunerados. La distribución del número de EAP Familiares por tipo es la siguiente: tipo A (45%), tipo B (23%), tipo C (19%) y tipo D (13%).

En diciembre de 2014 se sancionó la Ley 27.118, de Agricultura Familiar, que declara de interés público la agricultura familiar, campesina e indígena por su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo, por practicar y promover sistemas de vida y de producción que preservan la biodiversidad y procesos sostenibles de transformación productiva. Esta Ley de reparación histórica define como agricultor familiar a aquel que lleva adelante actividades productivas agrícolas, pecuarias, forestal, pesquera y acuícola en



Auditoría General de la Nación

el medio rural y reúne los siguientes requisitos: a) la gestión del emprendimiento productivo es ejercida directamente por el productor y/o algún miembro de su familia; b) es propietario de la totalidad o de parte de los medios de producción; c) los requerimientos del trabajo son cubiertos principalmente por la mano de obra familiar y/o con aportes complementarios de asalariados; d) la familia del agricultor y agricultora reside en el campo o en la localidad más próxima a él; e) tener como ingreso económico principal de su familia la actividad agropecuaria de su establecimiento; f) los pequeños productores, minifundistas, campesinos, chacareros, colonos, medieros, pescadores artesanales, productor familiar y, también los campesinos y productores rurales sin tierra, los productores periurbanos y las comunidades de pueblos originarios comprendidos en los incisos a), b), c), d) y e). Asimismo, ratifica la obligación por parte de los agricultores familiares de registrarse en el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF).

La Ley designa como autoridad de aplicación al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y en su Artículo 36 modifica la Ley 26.509 de Emergencia Agropecuaria afectando un 20% del Fondo Nacional para la Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios para desarrollar acciones destinadas a la prevención de daños por emergencias y/o desastres agropecuarios sobre la agricultura familiar.



Auditoría General de la Nación

### ANEXO III- DESCARGO DEL ORGANISMO



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

"2017 – AÑO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES"

NOTA SAFCyDT N° 43/17

Ref.: Actuación 735/2016-AGN

BUENOS AIRES, 14 AGO 2017

SEÑOR AUDITOR GENERAL DE LA NACIÓN:

Me dirijo a usted, en mi carácter Secretario de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial del Ministerio de Agroindustria de la Nación a fin de dar respuesta a su Nota N° 746/17-P, a efectos de formular aclaraciones y comentarios al proyecto de Informe de Auditoría de Gestión Ambiental del Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios que fuera oportunamente remitido por la Auditoría General de la Nación (en adelante, el "Proyecto de Informe").

A continuación realizamos ciertas aclaraciones al proyecto de informe:

- 1) Con respecto a la recomendación de implementación del Registro Único de Productores Agropecuarios establecido en el Decreto N° 1.712/2009 para identificar y estandarizar a los beneficiarios de la Ley N° 26.509 formulada en el punto 6.1.1. del Proyecto de Informe, informamos que, desde el inicio de la actual gestión, a través de la Dirección Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios (en adelante, la "DNEyDA") se puso en marcha el Registro Único de Productores Agropecuarios, para ello hemos contactado a los Ministerios competentes de cada una de las Provincias a fin de que aporten la información requerida. De esta forma buscamos poder identificar a los productores agropecuarios en emergencia y/o desastre agropecuario (entre la información requerida, se encuentra no sólo la normativa provincial sino también los datos de los productores, el tipo de evento, el tipo de actividad agropecuaria que realizan, así como la ubicación de sus explotaciones). Hasta el momento, 14 Provincias contestaron el requerimiento de información, lo cual permitió entre otras cosas, iniciar un proceso de georreferenciación de sus explotaciones y analizar la recurrencia



*Ministerio de Agricultura  
Secretaría de Agricultura Familiar  
Subsecretaría de Desarrollo Tecnológico*

de los diferentes fenómenos, para una mejor planificación del Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios (en adelante, el "Sistema").

- 2) Sobre la recomendación de propiciar reuniones periódicas de la Comisión Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios (en adelante, la "CNEyDA") formulada en el punto 6.1.3 del Proyecto de Informe se deja constancia que, durante el año 2016 se celebraron 7 reuniones de la CNEyDA donde se trató el 100% de las declaraciones de emergencias agropecuarias presentadas por las Provincias. Dichas reuniones se celebraron el 4 de febrero, el 25 de febrero, el 30 de marzo, el 27 de abril, el 16 de junio, el 14 de septiembre y el 10 de noviembre. Desde el inicio de esta gestión en diciembre de 2015, las convocatorias a la CNEyDA suelen realizarse sin dilaciones desde el momento en que se reciben las declaraciones provinciales de emergencia agropecuaria para ser tratadas, comunicándonos con las Provincias para incorporar cualquier otra declaración provincial para hacer más eficiente las reuniones de la CNEyDA.
- 3) Con respecto al punto 6.2.2. del Proyecto de Informe, se deja constancia que desde el comienzo de esta gestión, se desarrollaron mapas de riesgo en base al registro histórico de declaraciones de emergencia y/o desastre agropecuario y se crearon diferentes programas para lograr una ejecución de los fondos más rápida y eficiente, de acuerdo a los mapas de riesgo, tomando en consideración las particularidades de cada región y la recurrencia de los eventos. Además, en el 2016 hemos desarrollado un Sistema de Monitoreo de Emergencia de Precisión que nos permite superponer distintas capas de información (datos geográficos, climáticos, sociales, educativos y productivos de uso y acceso público para el manejo de situaciones de emergencia y desastres agropecuarios) que permite el análisis en tiempo real de amenazas de potencial afectación en la actividad agropecuaria y el pronóstico para generar acciones preventivas por parte de los productores agropecuarios. Siendo este desarrollo informático una herramienta de consulta permanente para nuestros técnicos al momento de evaluar datos de afectación o proyectos de asistencia presentados por provincias o municipios.



*Ministerio de Agroindustria  
Secretaría de Agricultura Familiar,  
Explotación y Desarrollo Forestal*

- 4) En relación a la recomendación efectuada en el punto 6.3.1. del Proyecto de Informe, se deja constancia que el Director Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios ejerce plenamente facultades que su competencia según las misiones y funciones correspondientes determinan. Asimismo conocido es que se encuentra en proceso de aprobación la segunda apertura de la estructura organizativa del Ministerio de Agroindustria de la Nación; por lo tanto, una vez que se formalice dicha estructura organizativa podrán formalizarse las designaciones de los directores de las aperturas inferiores a la DNEyDA.
- 5) En relación a las recomendaciones efectuadas tanto en el punto 6.4.1. y 6.4.2. del Proyecto de Informe se informa que desde el inicio de la actual gestión se ha trabajado en el resguardo de los expedientes papel y de su adecuado archivo, los cuales ahora se encuentran sistematizados, destinándose mayor espacio físico para el correcto archivo de los expedientes, permitiendo una ágil localización de los mismos. Sin perjuicio de ello, el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Modernización, implementó el Sistema de Gestión Documental Electrónica ("GDE"), una plataforma que determina la gestión de los trámites de la administración pública facilitando la transparencia y estandariza e integra todos los procedimientos de gestión de gobierno, tendiendo a la eliminación de los expedientes en formato papel. Es un sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional, en el cual se digitalizan todos los documentos que forman parte de los expedientes evitando la posibilidad de que los mismos se extravíen o que la documentación no se encuentre a resguardo. El Sistema GDE cumple con las disposiciones de la Ley de Procedimientos Administrativos y plexo normativo correspondiente a la APN.
- 6) Con respecto a la recomendación efectuada en el punto 6.4.3. del Proyecto de Informe se deja constancia que la DNEyDA así como esta Secretaría realizan una correcta planificación para cumplir con las funciones asignadas al área por Decreto N° 1.091/2012, asegurando un control efectivo y el seguimiento de las áreas afectadas. Hemos desarrollado un plan plurianual para la ejecución de los fondos destinados por la Ley N° 26.509, que fue elaborado teniendo en cuenta los perfiles de riesgo de cada una de las regiones del país. Es importante señalar los casos más trascendentes que se han desarrollado en el transcurso del



*Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca  
Secretaría de Agricultura Familiar,  
Pesca Acuicultura y Desarrollo Territorial*

último año donde el fenómeno del Niño ha azotado con gran fuerza a todo nuestro país. A modo de ejemplo el Programa destinado a caminos rurales ha priorizado aquellos que tienen la mayor incidencia socio productiva, como el caso de los caminos troncales de las cuencas lácteas de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba donde tuvimos en cuenta para la selección de los mismos las escuelas de la zona, los habitantes en zona rural, las producciones intensivas entre otros factores.

- 7) Se deja constancia que desde el inicio de nuestra gestión se elaboran e implementan indicadores de seguimiento y resultados y/o impacto para conocer con la mayor certeza posible el destino y los efectos de las acciones llevadas a cabo con los fondos destinados a la emergencia agropecuaria conociendo y/o estimando con un criterio científico los datos de su impacto, en relación a la recomendación realizada en el punto 6.4.4. del Proyecto de Informe.
- 8) Con respecto a la recomendación efectuada en el punto 6.4.6. del Proyecto de Informe, se informa que existen formularios predeterminados (ejemplo formulario de Caminos Rurales mencionado con anterioridad) y se ha trabajado con Provincias, Municipios y Comunas para la uniformización de las presentaciones que permita una adecuada sistematización de los mismos. De todas maneras cada proyecto que se desarrolla en el marco de la Ley N° 26.509 es individual y puede requerir distintas particularidades a atender.
- 9) Sobre la recomendación formulada en el punto 6.4.7 del Proyecto de Informe con respecto a la formulación de proyectos y su evaluación hemos establecido criterios objetivos para su análisis y prosecución, centrados en la asistencia de pequeños productores, como así también en obras de infraestructura que permitan fortalecer el aparato productivo y social.
- 10) Con respecto a la recomendación efectuada en el punto 6.4.9. del Proyecto de Informe, señalamos que los informes técnicos elaborados desde las direcciones que forman parte de la DNEyDA evalúan los proyectos presentados dejándose expresa constancia de las razones por las cuales se otorga total o parcialmente el financiamiento solicitado.
- 11) Respecto del punto 6.4.10 del Proyecto de Informe, la DNEyDA está aplicando los procedimientos establecidos en la normativa aplicable. Es importante señalar que debido al



*Ministerio de Agroindustria,  
Agricultura Familiar,  
Desarrollo y Desarrollo Territorial*

cúmulo de expedientes del pasado en trámite sin definición y sin respuesta por la contraparte, hemos realizado las intimaciones correspondientes a la totalidad de los casos. Encontrándose los casos más avanzados en proceso de citación para la instrumentación del respectivo convenio de rendición de cuentas y/o devolución de fondos.

12) Sobre la recomendación formulada en el punto 6.5.1. del Proyecto de Informe, se deja constancia que hemos desarrollado distintas herramientas para fortalecer el Sistema, además de los mapas de riesgo, desde la Oficina de Monitoreo de Emergencias Agropecuarias (OMEGA) se informa a las instituciones y público en general en la elaboración de medidas tendientes a prevenir y a mitigar la vulnerabilidad social y productiva a los diferentes eventos climáticos y meteorológicos. OMEGA detecta áreas críticas y produce datos y proyecciones cuantificables, estima la afectación real por los diferentes eventos y elabora informes para gobiernos provinciales y asociaciones de productores con recomendaciones productivas enfocadas en la prevención o propuestas de planes de contingencia. Se encuentra en desarrollo también una aplicación móvil que funcione como una herramienta de participación ciudadana inteligente para que el productor agropecuario pueda acceder a información en tiempo real, contribuyendo de esta forma a que pueda tomar los recaudos necesarios ante la proximidad de un evento que pueda afectar su explotación. Además, se puso a disposición la línea 0-800-8888-2476 (0-800-AGRO) que es atendido por personal del Ministerio de Agroindustria para brindar asistencia telefónica a los productores agropecuarios que se encuentren en emergencia sobre los tipos de beneficios disponibles y se informa sobre las medidas que se estén llevando adelante para paliar la situación. Finalmente, el Ministerio, cuenta con una Red de Buenas Prácticas Agrícolas que es resultado de un proceso de dialogo interinstitucional entre las principales entidades públicas y privadas de Argentina que desarrollan diversas actividades agropecuarias, constituyendo un instrumento estratégico para la sustentabilidad de la producción agroindustrial.

13) En relación a la recomendación formulada en el punto 6.5.2. del Proyecto de Informe, se deja constancia que, desde el inicio de la nueva gestión, una parte sustancial de los convenios firmados con Provincias, Municipios y Comunas en el marco de la Ley N° 26.509



*Ministerio de Agroindustria  
Secretaría de Agricultura Familiar,  
Extensión y Desarrollo Territorial*

han tenido como destinatarios los pequeños productores agropecuarios, por encima del 20% del Fondo Nacional de Emergencia y Desastres Agropecuarios ("FONEDA") previsto por el artículo 18 de la Ley N° 26.509, para la prevención de daños por emergencias y/o desastres agropecuarios para la agricultura familiar. Desde la DNEyDA se apunta a la realización de pequeñas obras de infraestructura que permitan fortalecer el aparato productivo y se priorizan aquellos proyectos de las Provincias, Municipios y Comunas que tengan como destinatarios los pequeños productores y agricultores familiares de la zona para que puedan continuar desarrollando su actividad productiva. Además, desde el inicio de la nueva gestión, la DNEyDA ha coordinado con las diferentes áreas técnicas del Ministerio de Agroindustria (ej. La Subsecretaría de Lechería) para reforzar la información para poder identificar a los pequeños productores de las diferentes producciones agropecuarias y priorizar la asistencia a los mismos, por tratarse de los productores más vulnerables.

14) Por razones prácticas, se remite a las aclaraciones formuladas en los puntos 3) y 12) precedentes sobre las herramientas desarrolladas para el diagnóstico y planificación de la prevención y/o mitigación de las emergencias y/o desastres agropecuarios, en lo que respecta a la recomendación formulada en el punto 6.5.3 del Proyecto de Informe.

15) Con respecto al punto 6.5.4. del Proyecto de Informe se recomienda implementar planes de capacitación y comunicación/difusión para agilizar los procesos de información de las declaraciones de emergencia y/o desastres, y fortalecer a las provincias, municipios y comunas brindando asistencia técnica y administrativa para reducir sus vulnerabilidades. Al respecto, se deja constancia de que desde la DNEyDA se asiste técnicamente a las Provincias respecto a los requerimientos que deben cumplir para poder tratar en la CNEyDA de forma ágil y eficiente a las declaraciones provinciales de emergencia y/o desastre agropecuario. También se asiste técnicamente a las Provincias, Municipios y Comunas respecto a los requerimientos que deben cumplir para la elaboración de los proyectos que luego se instrumenten mediante convenio de asistencia, para que los mismos se ajusten a la normativa vigente, para que pueda brindarse asistencia a los productores agropecuarios en situación de emergencia y/o desastre agropecuario. En este sentido hemos planificado la realización de talleres regionales destinados a la capacitación de los equipos técnicos



Auditoría General de la Nación



"2017 - AÑO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES"

Ministerio de Agroindustria  
Secretaría de Agricultura Familiar,  
Cultivos y Desarrollo Forestal

provinciales a los fines de hacer más eficiente la gestión de la asistencia por daños producidos por las emergencias y/o desastres agropecuarios.

16) En lo que respecta a la recomendación efectuada en el punto 6.6.1. del Proyecto de Informe, desde el inicio de esta gestión, se han acelerado considerablemente los procesos administrativos para cada acto administrativo en cumplimiento de la normativa vigente. Todos los actos administrativos dictados en el marco del Sistema Nacional de Prevención y Mitigación de Emergencias y/o Desastres Agropecuarias velan por el cumplimiento de la Ley de Procedimientos Administrativos. No sólo eso sino que dentro del circuito administrativo del Ministerio de Agroindustria de la Nación, los actos administrativos relativos a la Ley N° 26.509 son analizados por la Dirección General de Asuntos Jurídicos que vela por el cumplimiento de la normativa vigente, entre la cual se encuentra la Ley de Procedimientos Administrativos.

Sin otro particular, saludo a Usted atentamente.

Dr. Santiago Hardie  
Sec. de Agric. Filiar., Coord. y Des. Territorial  
Ministerio de Agroindustria

AL SEÑOR PRESIDENTE  
DE LA AUDITORIA GENERAL DE LA NACION  
Doctor Oscar Santiago LAMBERTO

S. / D.

|   |       |
|---|-------|
| AUDITORIA GENERAL DE LA NACION<br>GERENCIA DE PLANIFICACION<br>Y PROYECTOS ESPECIALES |       |
| ENTRÓ   | SALIÓ |

|  |        |
|--|--------|
| AUDITORIA GENERAL DE LA NACION<br>MESA DE ENTRADAS |        |
| ENTRADA  | SALIDA |
| 5 AGO 2017   | 15:00  |



Auditoría General de la Nación

#### **ANEXO IV- ANÁLISIS DE LA VISTA**

El descargo del auditado no modifica los hallazgos de auditoría formulados. No obstante, en su nota de respuesta realiza aclaraciones y comentarios referidos a algunas de las recomendaciones vertidas en el informe detallando las acciones que se están desarrollando actualmente en vías de subsanar los hallazgos encontrados, sin acompañar documentación que sustente sus declaraciones. En todos los casos, debido a que comenzaron a desarrollarse con posterioridad al período auditado y/o que todavía en algunos casos están en proceso de implementación, serán consideradas como insumos para futuras auditorías al área.



| <b>Hallazgos</b>   | <b>Descargo</b>   | <b>Análisis del descargo</b>   |
|--|---|--|
| <p><b>4.1.1</b> No se implementó el Registro Único de Productores para contar con información estandarizada y poder individualizar a los beneficiarios directos de la Ley 26.509 (Dec. 1712/09). Esta omisión impacta directamente en la organización del Sistema y no permite cumplimentar la obligación prevista en el artículo 24 de la Ley de atender al principio de equidad y dar prioridad a los productores agropecuarios considerados como agricultores familiares, conforme se menciona en la observación.</p> | <p><i>1)- Con respecto a la recomendación de implementación del Registro Único de Productores Agropecuarios establecido en el Decreto N°1712/2009 para identificar y estandarizar a los beneficiarios de la Ley 26.509 formulada en el punto 6.1.1. del Proyecto de Informe, informamos que, desde el inicio de la actual gestión, a través de la Dirección Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios (en adelante la "DNEyDA") se puso en marcha el Registro Único de Productores Agropecuarios, para ello hemos contactado a los Ministerios competentes de cada una de las Provincias a fin de que aporten la información requerida. De esta forma buscamos poder identificar a los productores agropecuarios en emergencia y/o desastre agropecuario (entre la información requerida, se encuentra no sólo la normativa provincial sino también los datos de los productores, el tipo de evento, el tipo de actividad agropecuaria que realizan, así como la ubicación de sus explotaciones). Hasta el momento, 14 provincias contestaron el requerimiento de información, lo cual permitió entre otras cosas, iniciar un proceso de georreferenciación de sus explotaciones y analizar la recurrencia de los</i></p> | <p>Debido a que las acciones comenzaron a desarrollarse con posterioridad al período auditado y que todavía están en proceso de implementación, serán consideradas como insumos para futuras auditorías al área.</p> |



|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <i>diferentes fenómenos, para una mejor planificación del Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios (en adelante “el Sistema”).</i> |  |
| <p><b>4.1.2.</b> No se conformó ni se encuentra operativo el Consejo Consultivo de Emergencia. La falta de implementación del referido Consejo Consultivo supone dos debilidades en la implementación del Sistema de la Ley 26.509:</p> <p>A.- Por un lado, pierde capacidad científico-técnica y perfil participativo, ya que el referido Consejo debería integrarse no solo con un representante del Ministerio de Agroindustria sino con un (1) representante por cada una de las regiones agroecológicas establecidas en el Consejo Federal Agropecuario, dos (2) representantes de las universidades nacionales, y hasta dos (2) representantes de otros organismos que su presidencia invite pudiendo solicitar también la opinión ad hoc de expertos provenientes del sistema científico-tecnológico nacional e internacional.</p> <p>B.- Por otro, no permite desarrollar mecanismos de monitoreo y evaluación del Sistema, ya que la Ley 26.509 le da a dicho Consejo la función de generar observaciones y propuestas, previo examen de planes, informes, información sobre los balances y</p> | Al respecto, el organismo no realiza descargo.  | Se mantienen el hallazgo y la recomendación. |



Auditoría General de la Nación

|  |   |  |
|--|---|--|
| <p>aplicaciones del Fondo creado por la Ley, pudiendo también revisar circuitos administrativos, procedimientos internos, formas y formularios, modalidades de contratos y sistemas de información.</p>  |   |  |
| <p><b>4.1.3.</b> Conforme el total de actas relevadas de las reuniones de Comisión Nacional de Emergencia y Desastre Agropecuario, en todos los años del período auditado no se cumplió con el Art. 5 del Dec. Reglamentario de la Ley 26.509, en cuanto a la periodicidad de las reuniones de dicha Comisión. Al analizar la representatividad de dichos encuentros, se pudo observar que siempre existió quorum; no obstante, en 2010 y 2011 hubo más ausencias de representantes de algunas entidades, especialmente de AFIP y del Banco Central de la República Argentina. Al mismo tiempo se advierte que el Ministerio de Producción no participó de las reuniones en ninguna oportunidad.</p> | <p>2)- <i>Sobre la recomendación de propiciar reuniones periódicas de la Comisión Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios (en adelante “CNEyDA”) formulada en el punto 6.1.3. del Proyecto de Informe se deja constancia que, durante el año 2016 se celebraron 7 reuniones de la CNEyDA donde se trató el 100% de las declaraciones de emergencia agropecuaria presentadas por las provincias. Dichas reuniones se celebraron el 4 de febrero, el 25 de febrero, el 30 de marzo, el 27 de abril, el 16 de junio, el 14 de septiembre y el 10 de noviembre. Desde el inicio de esta gestión en diciembre de 2015, las convocatorias a la CNEyDA suelen realizarse sin dilaciones desde el momento en que se reciben las declaraciones provinciales de emergencia agropecuaria para ser tratadas, comunicándonos con las provincias para incorporar cualquier otra declaración provincial para hacer más eficiente las reuniones de la CNEyDA.</i></p> | <p>Si bien se han llevado adelante algunas reuniones el último semestre del 2016, el organismo no cumplió en el periodo auditado con la regularidad establecida en la norma por lo que no se modifica el hallazgo.</p> |
| <p><b>4.2.1.</b> La Ley de Emergencia Agropecuaria establece un piso presupuestario de \$500 millones</p>  | <p>Al respecto, el organismo no realiza descargo.</p>   | <p>Se mantienen el hallazgo y la recomendación.</p>  |



|   |  |   |
|---|--|---|
| <p>para financiar la ejecución del Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios. 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 se suscitaron mayor cantidad de emergencias el presupuesto no fue suficiente para atenderlas. En los expedientes relevados se advirtió que, 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.</p> |  |   |
| <p><b>4.2.2.</b> Conforme lo analizado en la Cuenta de Inversión, el MAGyP subejecutó los fondos a partir del año 2012 hasta el año 2016 inclusive. Cabe aclarar que en el 2012 el número de resoluciones dictadas es inferior al resto de los años; no obstante, esos recursos remanentes podrían haber sido aprovechados para desarrollar tareas de prevención</p>  | <p><i>3)- Con respecto al punto 6.2.2. del Proyecto de Informe se deja constancia que, desde el comienzo de esta gestión, se desarrollaron mapas de riesgo en base al registro histórico de declaraciones de emergencia y/o desastre agropecuario y se crearon diferentes programas para lograr una ejecución de los fondos más rápida y eficiente, de acuerdo a los mapas de riesgo, tomando en consideración las particularidades de cada región y la recurrencia de los eventos. Además, en el 2016 hemos desarrollado un Sistema de Monitoreo de Emergencia de Precisión que nos permite</i></p> | <p>A pesar de que se advirtieron mejoras en la ejecución de fondos, a partir del 2016, se constató que el organismo continuó subejecutando las partidas. Se mantienen el hallazgo y la recomendación.</p> |



Auditoría General de la Nación

|   |  |   |
|---|--|---|
|   | <p><i>superponer distintas capas de información (datos geográficos, climáticos, sociales, educativos y productivos y de uso y acceso público para el manejo de situaciones de emergencia y desastres agropecuarios). Siendo este desarrollo informático una herramienta de consulta permanente para nuestro técnicos al momento de evaluar datos de afectación o proyectos de asistencia presentados por provincias o municipios.</i></p>  |   |
| <p><b>4.3.1.</b> No se encuentran designados formalmente los cargos de los responsables de las tres direcciones que actúan bajo la órbita de la DNEyDA.</p> | <p><i>4)- En relación a la recomendación efectuada en el punto 6.3.1. del Proyecto de Informe, se deja constancia que el Director Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios ejerce plenamente facultades que su competencia según las misiones y funciones correspondientes determinan. Asimismo conocido es que se encuentra en proceso de aprobación la segunda apertura de la estructura organizativa en el Ministerio de Agroindustria de la Nación; por lo tanto, una vez que se formalice dicha estructura organizativa podrán formalizarse las designaciones de los directores de las aperturas inferiores a la DNEyDA.</i></p> | <p>Lo expresado por el organismo sustenta el hallazgo y la recomendación.</p> |
| <p><b>4.3.2.</b> Los recursos humanos de la Dirección de Emergencia Agropecuaria no son suficientes para desarrollar las acciones encomendadas.</p>         | <p>Al respecto, el organismo no realiza descargo.</p>  | <p>Se mantienen el hallazgo y la recomendación.</p>                           |



Auditoría General de la Nación

|   |  |  |
|---|--|--|
| Actualmente cuenta con tres ingenieros agrónomos y un abogado.  |  |  |
| <b>4.3.3.</b> Por Nota DNEyDA N° 72/17 el auditado respondió que la Oficina de Monitoreo de Emergencias Agropecuarias (OMEGA) (...) no está formalmente conformada, aunque funciona en los hechos desde el 2014 (...). Se destaca que hay una sola persona a cargo de estas tareas.   | Al respecto, el organismo no realiza descargo.   | Se mantienen el hallazgo y la recomendación.   |
| <b>4.3.4.</b> La DNEyDA – a través de la Dirección de Instrumentos Impositivos, Financieros y Fiscales- realiza el control de rendiciones de cuentas de los convenios celebrados. Los recursos humanos asignados a esta Dirección no son suficientes ni poseen los perfiles apropiados afectando el desarrollo de sus tareas (ver punto 4.4.10). Durante el primer semestre del 2016 la Dirección contaba con un solo recurso y en la segunda mitad del año, con dos. A junio de 2017, los perfiles de la Dirección eran: una Lic. en RRHH, un abogado, un estudiante de abogacía y dos estudiantes avanzados en la carrera de Contador Público Nacional. | Al respecto, el organismo no realiza descargo.   | Se mantienen el hallazgo y la recomendación.   |
| <b>4.4.1.</b> Se advierte debilidad en el resguardo de la información. Por Nota DNEyDA N° 95/17, el organismo auditado informó que no fueron hallados expedientes solicitados por el equipo de auditoría actuante relativos a las actuaciones de los  | 5)- <i>En relación a las recomendaciones efectuadas tanto en el punto 6.4.1. y 6.4.2. del Proyecto de Informe se informa que desde el inicio de la actual gestión se ha trabajado en el resguardo de los expedientes papel y de su adecuado archivo,</i> | Lo vertido por el organismo no modifica los hallazgos y las recomendaciones efectuadas, toda vez que durante las tareas de campo el organismo demoró en la |



Auditoría General de la Nación

|   |   |   |
|---|---|---|
| <p>Convenios y a rendiciones de cuenta. El extravío de los expedientes y la falta de su reconstitución - conforme lo dispuesto en la Ley de Procedimientos Administrativos- suponen un alto impacto en el seguimiento y control de las actuaciones del organismo, dificultando las tareas de auditoría.</p>   | <p><i>los cuales ahora se encuentran sistematizados, destinándose mayor espacio físico para el correcto archivo de los expedientes, permitiendo una ágil localización de los mismos. Sin perjuicio de ello, el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Modernización, implementó el Sistema de Gestión Documental Electrónica (“GDE”), una plataforma que determina la gestión de los trámites de la administración pública facilitando la transparencia y estandariza e integra todos los procedimientos de gestión de gobierno, tendiendo a la eliminación de los expedientes en formato papel. Es un sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional, en el cual se digitalizan todos los documentos que forman parte de los expedientes evitando la posibilidad de que los mismo se extravíen o que la documentación no se encuentra a resguardo. El sistema GDE cumple con las disposiciones de la Ley de Procedimientos Administrativos y plexo normativo correspondientes a la APN.</i></p> | <p>remisión de los expedientes solicitados, reconoció por Nota N°72/17 el extravío (sin reconstitución) de expedientes solicitados y por último se constataron incumplimientos respecto de los requisitos establecidos en la Ley de Procedimientos Administrativos.</p> |
| <p><b>4.4.2.</b> El 46% del total de los expedientes que el equipo de auditoría relevó (igual a 95 expedientes), no cumple con los requisitos de la Ley de Procedimientos Administrativos 19.549 y su Decreto Reglamentario N° 1759 y modificatorias; en particular lo referido a compaginación, foliatura de los expedientes y presentaciones de los escritos con fecha y cargo. Además, hasta el 2013, el MAGyP no confeccionaba un expediente único de tramitación por convenio que abarcara toda la gestión administrativa conforme la normativa vigente al respecto.</p> | <p><i>los cuales ahora se encuentran sistematizados, destinándose mayor espacio físico para el correcto archivo de los expedientes, permitiendo una ágil localización de los mismos. Sin perjuicio de ello, el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Modernización, implementó el Sistema de Gestión Documental Electrónica (“GDE”), una plataforma que determina la gestión de los trámites de la administración pública facilitando la transparencia y estandariza e integra todos los procedimientos de gestión de gobierno, tendiendo a la eliminación de los expedientes en formato papel. Es un sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional, en el cual se digitalizan todos los documentos que forman parte de los expedientes evitando la posibilidad de que los mismo se extravíen o que la documentación no se encuentra a resguardo. El sistema GDE cumple con las disposiciones de la Ley de Procedimientos Administrativos y plexo normativo correspondientes a la APN.</i></p> | <p>remisión de los expedientes solicitados, reconoció por Nota N°72/17 el extravío (sin reconstitución) de expedientes solicitados y por último se constataron incumplimientos respecto de los requisitos establecidos en la Ley de Procedimientos Administrativos.</p> |
| <p><b>4.4.3.</b> De los expedientes relevados se pudo observar que la Dirección de Emergencia Agropecuaria no cumple en forma eficaz sus funciones conforme el Dec. 1091/12. En particular,</p>   | <p>6)- <i>Con respecto a la recomendación efectuada en el punto 6.4.3. del Proyecto de Informe se deja constancia que la DNEyDA así como esta Secretaría realizan una correcta planificación</i></p>  | <p>El hallazgo y la recomendación efectuada en este punto están dirigidas a la DEA. Todo lo</p>   |



Auditoría General de la Nación

|  |  |   |
|--|--|---|
| <p>en cuanto al establecimiento de metodologías de evaluación y control de las situaciones de emergencia y/o desastre agropecuario; sólo en el 12% de los casos la Dirección realizó visitas de seguimiento de las áreas afectadas.</p>  | <p><i>para cumplir con las funciones asignadas al área por Decreto 1091/2012, asegurando un control efectivo y el seguimiento de las áreas afectadas. Hemos desarrollado un plan plurianual para la ejecución de los fondos destinados por la Ley N°26.509, que fue elaborado teniendo en cuenta los perfiles de riesgo de cada una de las regiones del país. Es importante señalar los casos más trascendentes que se han desarrollado en el transcurso del último año donde el fenómeno del Niño ha azotado con gran fuerza a todo nuestro país. A modo de ejemplo el Programa destinado a caminos rurales ha priorizado aquellos que tienen la mayor incidencia productiva, como el caso de los caminos troncales de las cuencas lácteas de las provincias de Buenos Aires, Santa Fé y Córdoba donde tuvimos en cuenta para la selección de los mismos las escuelas de la zona, los habitantes en zona rural, las producciones intensivas entre otros factores.</i></p> | <p>expresado surge del examen de los expedientes vistos. En consecuencia, se mantienen el hallazgo y la recomendación.</p>  |
| <p><b>4.4.4.</b> La DNEyDA no ha coordinado, elaborado ni aplicado indicadores para facilitar la recopilación de datos a fin de medir el grado de vulnerabilidad ante desastres naturales, la capacidad de gestión del riesgo, dirigir la implementación de planes y programas y evaluar cuáles son sus efectos reales. Se destaca esta situación a pesar de que en julio de 2015, el BID presentó el documento “Indicadores</p> | <p><i>7)- Se deja constancia que desde el inicio de nuestra gestión se elaboran e implementan indicadores de seguimiento y resultados y/o impactos para conocer con la mayor certeza posible el destino y los efectos de las acciones llevadas a cabo con los fondos destinados a la emergencia agropecuaria conociendo y/o estimando con un criterio científico los datos de</i></p>  | <p>Se mantienen el hallazgo y recomendación, ya que por Nota DNEyDA N°72/17 de fecha 23/03/17, el auditado expresa: “No fueron realizados hasta ahora y se encuentran en estudio los mecanismos adecuados para llevarlos a cabo”.</p> |



Auditoría General de la Nación

|   |   |   |
|---|---|---|
| <p>de Riesgo de Desastres y de Gestión de Riesgos”, en el cual se 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); e 4) Índice de Gestión del Riesgo (IGR).</p>  | <p><i>su impacto, en relación a la recomendación realizada en el punto 6.4.4. del Proyecto de Informe.</i></p>  |   |
| <p><b>4.4.5.</b> Los proyectos presentados por las distintas jurisdicciones solicitantes de apoyo financiero (municipios/comunas/provincias) no cumplen con los requisitos del Manual Operativo de la Ley 26.509 - Res. 194/12 en cuanto a la presentación de proyectos con precios que se ajusten a los valores de mercado, con respaldo de diferentes presupuestos, así como en cuanto al envío del listado de beneficiarios de los convenios suscriptos. Al respecto, no se encontraron evidencias de solicitud del cumplimiento del manual operativo de la DNEyDA a las contrapartes.</p> | <p>Al respecto, el organismo no realiza descargo.</p>   | <p>Se mantienen el hallazgo y la recomendación.</p>   |
| <p><b>4.4.6.</b> Si bien el Manual Operativo especifica que la contraparte debe emitir un proyecto que incluya una descripción de lo solicitado requiriéndose datos particulares para ayudas directas y/o para obras de infraestructura, no se instrumentó un formato único de presentación de proyectos a ser financiados a fin de que resulte equiparable y de fácil sistematización. Se observa que durante el período</p>   | <p>8)- <i>Con respecto a la recomendación efectuada en el punto 6.4.6. del Proyecto de Informe, se informa que existen formularios predeterminados (ejemplo formulario de Caminos Rurales mencionado con anterioridad) y se ha trabajado con Provincias, Municipios y Comunas para la uniformización de las presentaciones que permita una adecuada sistematización de los mismos. De</i></p> | <p>El hallazgo se desprende del examen de expedientes de la muestra seleccionada que corresponden a un período de más de seis años. En su descargo el organismo informa que elaboró formularios para la presentación de proyectos, pero</p> |



Auditoría General de la Nación

|  |  |   |
|--|--|---|
| <p>auditado la modalidad de presentación de los proyectos de las provincias/municipios/comunas presentados para financiación fue cambiando, así como los requerimientos para su justificación. Esta disparidad en la información presentada por cada contraparte dificulta la evaluación posterior del impacto potencial que genera la asistencia. En el caso de financiamiento de caminos rurales, a partir del 2014 se instrumentó un formato de proyecto con 10 puntos a completar, lo que proporcionó cierta formalidad.</p>   | <p><i>todas maneras cada proyecto que se desarrolla en el marco de la Ley N°26.509 es individual y puede requerir distintas particularidades a atender.</i></p>  | <p>sólo hace mención al formulario que describe la auditoría que se instrumentó para un tipo de asistencia: caminos rurales. Tampoco acompañó documental que acredite lo vertido, por lo que se mantienen el hallazgo y la recomendación.</p> |
| <p><b>4.4.7.</b> Los Informes Técnicos de evaluación de proyectos presentados por la DNEYDA se limitan en la mayoría de los casos analizados a replicar la información volcada en la nota de solicitud de fondos por parte de las provincias y/o municipios. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, se advierte una mejora en la evaluación y control de estos proyectos por parte de la Dirección; a partir del 2014, dichos informes comienzan a presentar un mayor grado de análisis donde la Dirección se expide acerca de lo solicitado efectuando sugerencias, o solicitando a la contraparte que agregue documentación para la prosecución del acto administrativo.</p> | <p><i>9) Sobre la recomendación formulada en el punto 6.4.7. del Proyecto de Informe con respecto a la formulación de proyectos y su evaluación hemos establecido criterios objetivos para su análisis y prosecución, centrados en la asistencia de pequeños productores, como así también en obras de infraestructura que permitan fortalecer el aparato productivo y social.</i></p> | <p>Lo expresado por el organismo no se contrapone con el hallazgo y la recomendación efectuados.</p>  |
| <p><b>4.4.8.</b> Durante el período auditado, la DNEYDA no elaboró Memorias Anuales de sus actuaciones.</p>  | <p>Al respecto, el organismo no realiza descargo.</p>  | <p>Se mantienen el hallazgo y la recomendación.</p>   |



Auditoría General de la Nación

|  |  |   |
|--|--|---|
| <p>Tampoco elaboró un Manual Operativo específico del área para realizar acciones de control y seguimiento de los convenios celebrados y evaluar su grado de cumplimiento y efectividad.</p>   |  |   |
| <p><b>4.4.9.</b> No se establecieron criterios claros para aprobar y otorgar los fondos solicitados por los entes públicos. En algunos casos, en los informes de evaluación de proyectos de la DNEyDA, ante la solicitud de aportes no reembolsables por parte de un municipio/provincia la Dirección sugería reducir la suma a otorgar sin expresar los motivos que justificaban ese recorte. En otros casos, por ejemplo en el 2011, se firmaron los convenios 43/11 y 39/11 con Esquel y Puerto Madryn (provincia de Chubut) por \$2.000.000 y \$4.000.000 respectivamente, para financiar proyectos que no contenían un desglose completo de acciones a desarrollar con sus respectivos presupuestos. Las solicitudes iban orientadas a mejorar caminos rurales, pero enmarcadas ambas en una Resolución MAGyP por sequía y cenizas, sin que este evento natural adverso tenga relación a priori con el deterioro de los caminos rurales ya que este tipo de proyectos suelen estar vinculados con grandes precipitaciones o inundaciones.</p> | <p><i>10) Con respecto a la recomendación efectuada en el punto 6.4.9. del Proyecto de Informe, señalamos que los informes técnicos elaborados desde las direcciones que forman parte de la DNEyDA evalúan los proyectos presentados dejándose expresa constancia de las razones por las cuales se otorga total o parcialmente el financiamiento solicitado.</i></p> | <p>El hallazgo se desprende del examen de expedientes de la muestra seleccionada la cual corresponde a un período de más de seis años, donde se encontró evidencia suficiente para sostener lo vertido. El organismo no ha aportado nueva documentación que demuestre un cambio respecto de lo que surge de las tareas de campo. Se mantienen el hallazgo y la recomendación.</p> |
| <p><b>4.4.10.</b> El 41% de los expedientes de la muestra de los convenios celebrados (69 expedientes) no posee</p>  | <p><i>11) Respecto del punto 6.4.10. del Proyecto de Informe, la DNEyDA está aplicando los</i></p>   | <p>Lo expresado por el organismo en su descargo no se contrapone</p>  |



Auditoría General de la Nación

|   |  |   |
|---|--|---|
| <p>informe de rendición de cuentas; es decir, la Dirección de Instrumentos Impositivos, Financieros y Fiscales no pudo verificar que los recursos asignados fueran destinados a los fines propuestos. En los expedientes relevados la DNEyDA no exige a la contraparte que presente documentación complementaria a la rendición que acredite los resultados alcanzados. En los casos de incumplimiento de plazos o requisitos de las rendiciones, no existen actuaciones que realicen un seguimiento de estas situaciones e informen a las áreas competentes superiores conforme lo dispuesto en la Res. 189/11 para que procedan a la elaboración de los informes respectivos. El informe elaborado por la UAI del MAGYP en 2016, también realiza hallazgos al respecto y destaca la debilidad en los procedimientos de control y supervisión adecuados al Programa.</p> | <p><i>procedimientos establecidos en la normativa aplicable. Es importante señalar que debido al cúmulo de expedientes del pasado en trámite sin definición y sin respuesta por la contraparte, hemos realizado las intimaciones correspondientes a la totalidad de los casos. Encontrándose los casos más avanzados en proceso de citación para la instrumentación del respectivo convenio de rendición de cuentas y/o devolución de fondo.</i></p>         | <p>con el hallazgo de auditoría. Los avances declarados en materia de regularización de las rendiciones serán tomados en cuenta para una futura auditoría debido a que comenzaron a desarrollarse con posterioridad al período auditado y/o que están en proceso de implementación.</p> |
| <p><b>4.5.1.</b> De la evaluación integral del Sistema se advierte que funciona en primer lugar como reactivo; es decir, que sólo responde ante demandas solicitadas tanto en las tareas de mitigación como de prevención. En segundo lugar, por el mismo motivo funciona de manera focalizada o compartimentada, atendiendo afectaciones puntuales y específicas de una región. El Sistema funciona más como un sistema de atención y gestión de catástrofes ex post, en lugar de actuar</p>   | <p><i>12) Sobre la recomendación formulada en el punto 6.5.1. del Proyecto de Informe, se deja constancia que hemos desarrollado distintas herramientas para fortalecer el Sistema, además de los mapas de riesgo, desde la Oficina de Monitoreo de Emergencias Agropecuarias (OMEGA) se informa a las instituciones y público en general en la elaboración de medidas tendientes a prevenir y a mitigar la vulnerabilidad social y productiva a los</i></p> | <p>Los avances declarados por el organismo para fortalecer el Sistema serán tomados en cuenta para una futura auditoría debido a que comenzaron a desarrollarse con posterioridad al período auditado y/o que están en proceso de implementación.</p>                                   |



|  |   |  |
|--|---|--|
| <p>como un sistema nacional de prevención y mitigación de emergencias agropecuarias.</p> | <p><i>diferentes eventos climáticos y meteorológicos. OMEGA detecta áreas críticas y produce datos y proyecciones cuantificables, estima la afectación real por los diferentes eventos y elabora informes para gobiernos provinciales y asociaciones de productores con recomendaciones productivas enfocadas en la prevención o propuestas de planes de contingencia. Se encuentra en desarrollo también una aplicación móvil que funciona como una herramienta de participación ciudadana inteligente para que el productor agropecuario pueda acceder a información en tiempo real, contribuyendo de esta forma a que pueda tomar los recaudos necesarios ante la proximidad de un evento que pueda afectar su explotación. Además, se puso a disposición la línea 0-800-8888-2476 (0-800-AGRO) que es atendido por personal del Ministerio de Agroindustria para brindar asistencia telefónica a los productores agropecuarios que se encuentren en emergencia sobre los tipos de beneficios disponibles y se informan sobre las medidas que se estén llevando adelante para paliar la situación. Finalmente, el Ministerio, cuenta con una Red de Buenas Prácticas Agrícolas que es resultado de un proceso de diálogo interinstitucional entre las principales entidades públicas y privadas de Argentina que</i></p> |  |
|--|---|--|



|   |  |  |
|---|--|--|
|   | <i>desarrollan diversas actividades agropecuarias, constituyendo un instrumento estratégico para la sustentabilidad de la producción agroindustrial.</i>   |  |
| <p><b>4.5.2.</b> Tareas de mitigación: a pesar de que la Ley de Emergencia Agropecuaria establece que los recursos del FONEDA asignados a los beneficiarios directos para mitigación deben considerar el principio de equidad y dar prioridad a los productores agropecuarios considerados como agricultores familiares, no se establecieron mecanismos de seguimiento para determinar la priorización de los pequeños productores. Tampoco la DNEyDA elaboró informes que registren la cantidad de productores afectados y asistidos en cada año, y cuantifiquen las pérdidas económicas totales y el impacto o grado de recuperación una vez asistida la zona declarada en emergencia y/o desastre.</p> | <p><i>13)- En relación a la recomendación formulada en el punto 6.5.2. del Proyecto de Informe, se deja constancia que desde el inicio de la nueva gestión, una parte sustancial de los convenios firmados con Provincias, Municipios y Comunas en el marco de la Ley 26.509 han tenido como destinatario los pequeños productores agropecuarios, por encima del 20% del Fondo Nacional de Emergencia y Desastres Agropecuario (FONEDA) previsto por el artículo 18 de la Ley 26.509, para la prevención de daños por emergencia y/o desastres agropecuarios para agricultura familiar. Desde la DNEyDA se apunta a la realización de pequeñas obras de infraestructura que permitan fortalecer el aparato productivo y se priorizan aquellos proyectos de las Provincias, Municipios y Comunas que tengan como destinatarios los pequeños productores y agricultores familiares de la zona para que puedan continuar desarrollando su actividad productiva. Además, desde el inicio de la nueva gestión la DNEyDA ha coordinado con las diferentes áreas técnicas del Ministerio de Agroindustria (ej la Subsecretaría de Lechería) para reforzar la información para</i></p> | <p>Los avances declarados por el organismo para priorizar a los pequeños productores serán tomados en cuenta para una futura auditoría debido a que comenzaron a desarrollarse con posterioridad al período auditado y/o están en proceso de implementación.</p> |



|  |   |   |
|--|---|---|
|  | <p><i>poder identificar a los pequeños productores de las diferentes producciones agropecuarias y priorizar la asistencia a los mismos, por tratarse de los productores más vulnerables.</i></p>  |   |
| <p><b>4.5.3.</b> Tareas de prevención: la DNEyDA no ha elaborado ni implementado planes y/o programas específicos en materia preventiva de manera de reducir o morigerar los posibles riesgos y reducir los niveles de vulnerabilidad, conforme lo establecido en la Ley de Emergencia Agropecuaria y su Manual Operativo. Sus acciones se limitaron a dar apoyo como respuesta a una solicitud particular por parte de la provincia, municipio o comuna. No obstante, la DNEyDA elaboró un plan de gestión para el año 2017 que incluye un plan de prevención por daños por granizo en la región de Cuyo, el Programa de Mejoramiento y Reparación de Caminos Rurales, el Programa Nacional de Insumos Productivos en Cinturones Hortícolas y el Programa de Prevención de Sequías. Tampoco hay evidencia de que se hayan organizado otros mecanismos preventivos previstos en el artículo 11 de la Ley: además de los mecanismos ya mencionados, la norma menciona directrices de actuación previa a la ocurrencia de los eventos climáticos, meteorológicos, biológicos, telúricos o físicos que puedan potencialmente crear situaciones de emergencia y/o desastre</p> | <p><i>14)- Por razones prácticas, se remite a las aclaraciones formuladas en los puntos 3) y 12) precedentes sobre las herramientas desarrolladas para el diagnóstico y planificación de la prevención y/o mitigación de las emergencias y/o desastres agropecuarios, en lo que respecta a la recomendación formulada en el punto 6.5.3. del Proyecto de Informe.</i></p> | <p>Los avances declarados por el organismo para fortalecer el Sistema serán tomados en cuenta para una futura auditoría debido a que comenzaron a desarrollarse con posterioridad al período auditado y/o que están en proceso de implementación.</p> |



|   |   |   |
|---|---|---|
| <p>agropecuario y colaboración con los gobiernos provinciales para organizar y poner en funcionamiento programas integrales de prevención y reducción de los niveles de vulnerabilidad ante las situaciones de emergencia y/o desastre agropecuario y preparar a la población rural para actuar ante la ocurrencia de los mismos.</p>   |   |   |
| <p><b>4.5.4.</b> No se encontraron evidencias de planes de capacitación y comunicación/difusión que hayan sido instrumentados durante el período auditado a fin de agilizar los procesos de información para las declaraciones de emergencia y/o desastres, y fortalecer a las provincias/municipios/comunas brindando asistencia técnica y administrativa para reducir sus vulnerabilidades.</p> | <p><i>15) Con respecto al punto 6.5.4. del Proyecto de Informe se recomienda implementar planes de capacitación y comunicación/difusión para agilizar los procesos de información de las declaraciones de emergencia y/o desastres, y fortalecer a las provincias, municipios y comunas brindando asistencia técnica y administrativa para reducir sus vulnerabilidades. Al respecto, se deja constancia de que desde la DNEyDA se asiste técnicamente a las Provincias respecto a los requerimientos que deben cumplir para poder tratar en la CNEyDA de forma ágil y eficiente a las declaraciones provinciales de emergencia y/o desastre agropecuario. También se asiste técnicamente a las Provincias, Municipios y Comunas respecto a los requerimientos que deben cumplir para la elaboración de los proyectos que luego se instrumenten mediante convenio de asistencia, para que los mismos se ajusten a la normativa vigente, para que pueda brindarse asistencia a los productores</i></p> | <p>Los avances declarados por el organismo en materia de capacitación serán tomados en cuenta para una futura auditoría debido a que comenzaron a desarrollarse con posterioridad al período auditado y/o que están en proceso de implementación.</p> |



|   |   |  |
|---|---|--|
|   | <p><i>agropecuarios en situación de emergencia y/o desastre agropecuario. En este sentido hemos planificado la realización de talleres regionales destinados a la capacitación de los equipos técnicos provinciales a los fines de hacer más eficiente la gestión de la asistencia por daños producidos por las emergencias y/o desastres agropecuarios.</i></p>  |  |
| <p><b>4.6.1</b> Los expedientes vistos no cuentan con toda la documentación e información necesaria para relevar el circuito administrativo de forma completa a fin de evaluar el grado de celeridad y eficiencia de la gestión. De los 48 convenios relevados, en cinco casos se pudo examinar dicho proceso completo que involucra el desarrollo de la gestión desde la solicitud por parte de la provincia/municipio del tratamiento de la emergencia y/o desastre en la CNEyDA, hasta la fecha efectiva de pago del convenio suscripto. El siguiente gráfico expone en promedio los días que demora el circuito administrativo en cada instancia de la gestión y en los cinco casos de manera cabal; es decir, desde la solicitud de la provincia del tratamiento de la emergencia y/o desastre agropecuario hasta la fecha efectiva del pago que realiza Nación para financiar los proyectos presentados por la contraparte.</p> | <p><i>16) En lo que respecta a la recomendación efectuada en el punto 6.6.1. del Proyecto de Informe, desde el inicio de esta gestión, se han acelerado considerablemente los procesos administrativos para cada acto administrativo en cumplimiento de la normativa vigente. Todos los actos administrativos dictados en el marco del Sistema Nacional de Prevención y Mitigación de Emergencias y/o Desastres Agropecuarios velan por el cumplimiento de la Ley de Procedimientos Administrativos. No sólo eso sino que dentro del circuito administrativo del Ministerio de Agroindustria de la Nación, los actos administrativos relativos a la Ley N° 26.509 son analizados por la Dirección General de Asuntos Jurídicos que vela por el cumplimiento de la normativa vigente, entre la cual se encuentra la Ley de Procedimientos Administrativos.</i></p> | <p>El hallazgo se desprende del examen de expedientes de la muestra seleccionada la cual corresponde a un período de más de seis años, donde se encontró evidencia suficiente para sostener lo vertido. El organismo no ha aportado nueva documentación que demuestre un cambio respecto de lo que surge de las tareas de campo. No obstante, los avances declarados por el organismo en materia de capacitación serán tomados en cuenta para una futura auditoría debido a que comenzaron a desarrollarse con posterioridad al período auditado y/o que están en proceso de implementación.</p> |



Auditoría General de la Nación

|   |  |  |
|---|--|--|
| <p>El siguiente gráfico refiere al total de expedientes relevados por el equipo de auditoría: 95; de los cuales 26 corresponden al tratamiento de la declaración de emergencia agropecuaria y 69 corresponden a la ejecución de los convenios celebrados a partir de dicha declaración, detallados en el punto 2. Alcance.</p> <p>No obstante, se advirtió que si bien el tiempo que transcurre en la tramitación en cada caso es variable, los plazos transcurridos demuestran en los expedientes relevados una gestión poco eficiente ya que todo el circuito arrojó un plazo promedio total de 198 días; donde el caso más eficiente fue de 93 días, y el menos eficiente, de 278 días. En líneas generales: se demoraba 60 días promedio entre la solicitud de la provincia para el tratamiento del Decreto provincial a nivel nacional y la reunión de la CNEyDA; encontrándose demoras de hasta 161 días y en algunos casos, un día de demora. Tal como se desprende del gráfico anterior, los plazos se extienden entre la Resolución de Emergencia y la firma de los convenios con un promedio de 72 días; sólo el 33% demora menos de 30 días (16 de los 48 casos).</p> <p>Al analizar los convenios celebrados de la muestra efectuada se observó que en el 48% de los casos se cumplió con los plazos estipulados.</p> |  |  |
|---|--|--|



Auditoría General de la Nación

|   |   |   |
|---|---|---|
| <p>El informe elaborado por la UAI del MAGYP en 2016 advierte también sobre la falta de celeridad en el control de las rendiciones presentadas.</p>   |   |   |
| <p><b>4.7.1.</b> Si bien el Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios está directamente vinculado con los ODS 2 y 13, no es posible identificar su grado de contribución al cumplimiento de dichos objetivos, debido a que no se ha completado el proceso de adaptación de las metas internacionales en nuestro país.</p> | <p>Al respecto, el organismo no realiza descargo.</p> | <p>Se mantienen el hallazgo y la recomendación.</p> |