



Auditoría General de la Nación

BUENOS AIRES, - 9 NOV 2017

VISTO la Actuación N° 735/16 del Registro de la Auditoría General de la Nación y,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 85 de la Constitución Nacional pone a cargo de la Auditoría General de la Nación el control externo de la Administración Pública Nacional, cualquiera fuera su modalidad de organización.

Que en cumplimiento del mandato constitucional y lo concordantemente dispuesto por el art. 118, inciso b, de la Ley 24.156, en el marco del Programa de Acción Anual de Control Externo, se realizó una auditoría de gestión ambiental en la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial, referida al examen de la gestión del Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios.

Que dicho informe fue puesto en conocimiento del Organismo auditado quien en su respuesta no formuló comentarios que modifiquen los hallazgos realizados por este organismo.

Que respecto de la Ley de Emergencia Agropecuaria: 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. 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.



Auditoría General de la Nación

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.

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.

Que respecto del presupuesto y su ejecución 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.

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

Que respecto de los mecanismos de control interno y transparencia 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. 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; sólo en el 12% de los casos la Dirección realizó visitas de

*[Handwritten signatures and initials]*



seguimiento de las áreas afectadas. 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). 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. 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.

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.

Que respecto de la eficacia y efectividad de la gestión 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. 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. 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. 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.

Que respecto de la eficiencia de la gestión del Sistema: Los expedientes vistos no cuentan con toda la documentación e información necesaria para relevar el circuito administrativo de forma completa a fin de evaluar el grado de celeridad y eficiencia de la gestión. De los 48 convenios

*[Handwritten signatures and initials]*



Auditoría General de la Nación

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

Que respecto de la implementación de los ODS: 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.

Que la Comisión de Supervisión respectiva ha producido el despacho correspondiente compartiendo los términos del informe elaborado por la Gerencia de Planificación y Proyectos Especiales – Departamento de Control de Gestión Ambiental.

Que el Colegio de Auditores Generales, en su sesión del día 01/11/17 resolvió en consecuencia.

Se deja constancia que el Auditor General Dr. Juan I. Forlón, se excusó de participar en el debate y de votar en este tema.

Por ello,

EL COLEGIO DE AUDITORES GENERALES DE LA NACIÓN  
RESUELVE:

ARTICULO 1º: Aprobar el informe de auditoría de control de gestión ambiental realizado en la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial, producido por la Gerencia de Planificación y Proyectos Especiales - Departamento de Control de Gestión Ambiental que, como anexo, forma parte integrante de la presente resolución.



Auditoría General de la Nación

ARTICULO 2°: Poner la presente resolución en conocimiento de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial.

ARTICULO 3°: Regístrese, comuníquese a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, archívese.

*[Handwritten mark]*

RESOLUCION N° 183/17

*[Handwritten signature]*  
Lic. Jesús Rodríguez  
Auditor General  
Auditoría General de la Nación

*[Handwritten signature]*  
Dr. OSCAR SANTIAGO LAMBERTO  
Presidente  
AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

*[Handwritten signature]*  
Dr. Gabriel Mihura Estrada  
Auditor General  
Auditoría General de la Nación

*[Handwritten signature]*  
Dr. ALEJANDRO M. NEV  
AUDITOR GENERAL  
AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

*[Handwritten signature]*  
FRANCISCO JAVIER FERNANDEZ  
AUDITOR GENERAL  
AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

*[Handwritten signature]*  
Lic. Maria Graciela de la Rosa  
Auditora General  
Auditoría General de la Nación