



Auditoría General de la Nación

**MINISTERIO DE ECONOMÍA**

**SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA**

**Actuación N° 37/2024-AGN  
SICA N° 50402451**

**SINTESIS EJECUTIVA**

**OBJETO DE LA AUDITORÍA**

Examen de las políticas para la gestión del riesgo de emergencias y desastres agropecuarios, mitigación y adaptación al cambio climático -Cooperativa-

**Período auditado:** 1 de enero 2020 - 31 de diciembre 2023.

**B. OBJETIVOS**

**Objetivo General**

Examen de la gestión del riesgo de desastres agropecuarios, mitigación y adaptación al cambio climático, en el marco del Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios (SNPMEyDA) en el ámbito de la SAGyP.

**Objetivos Específicos**

1. Examinar la gestión de la SAGyP en cuanto a los criterios de buena gobernanza: estructura organizacional, definición de roles y responsabilidades; planificación, articulación y recursos.
2. Examinar el desempeño de la SAGyP en la implementación de estrategias para la reducción del riesgo de desastres agropecuarios.
3. Examinar la estrategia de inclusión desarrollada por la SAGyP en el marco del SNPMEyDA.

**ACLARACIONES PREVIAS**

**Marco Legal**

El marco normativo para la gestión de riesgo de desastres (GDR) agropecuarios en la República Argentina se basa en acuerdos e instrumentos internacionales (por ejemplo, el Marco de Acción 2005-2015 aprobado en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres o la adopción del Marco de Sendai 2015-2030), nacionales, provinciales y municipales.



## Auditoría General de la Nación

En 2016, se crea el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR, *Ley 27.287*) con la finalidad de integrar las acciones y articular el funcionamiento de los distintos niveles de gobierno, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, en el marco de un sistema de gobierno federal, para fortalecer y optimizar las acciones destinadas a la reducción de riesgos, el manejo de la crisis y la recuperación, con el objetivo principal de proteger a las personas, las comunidades y el ambiente ante la existencia de riesgos (*art. 1 y 3*). Este sistema funciona de manera independiente a todo otro sistema específico existente o futuro (*Ley 27.287, art. 20*).

El régimen establecido para la gestión del riesgo de desastres (GDR) agropecuarios se lleva a cabo mediante el Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios (SNPMEyDA), en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (en adelante SAGyP).

Finalmente, en materia de Cambio Climático, la República Argentina adhiere en 1994 a la lucha global al ratificar la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (*Ley 24.295*). En 2016, ratifica el Acuerdo de París (*Ley 27.270*). Y, en 2019, dicta la Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global (*Ley 27.520*). Asimismo, se formulan el Primer Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático y el Plan Sectorial Agro-CC (denominado Plan de Acción Nacional de Agro y Cambio Climático - *Res. SGAyDS 447/2019*) y el Segundo Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (*Res. MAyDS 146/2023*).

### Marco Institucional

La SAGyP debe participar en el diseño e implementación de políticas y programas para el tratamiento de la emergencia y/o desastre agropecuario (*Dec. 7/2019, art. 20 ter, punto 20*).

Además, debe asistir al Ministerio de Economía en la definición de políticas de atención de emergencias y/o desastres agropecuarios, así como lo relativo a seguro agropecuario y trabajo agrario (*Dec. 50/2019, DA 1441/2020 y Dec. 480/2022*).

La Dirección Nacional de Riesgo y Emergencias Agropecuarias (DNRyEA) es la responsable primaria de coordinar las actividades vinculadas a la aplicación de la normativa relacionada con el tratamiento de las situaciones de emergencias y/o desastres agropecuarios y la participación en la Comisión Nacional de Emergencia Agropecuaria (*DA 324/2018; DA 1441/2020 y DA 449/2023*). Sus acciones se encuentran establecidas en las *Decisiones Administrativas 324/2018, DA 1441/2020 y DA 449/2023*, destacando las siguientes:

- 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.
- 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.



## Auditoría General de la Nación

- Analizar y proponer instrumentos a utilizar en el tratamiento de las emergencias y/o desastres agropecuarios.
- 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.
- Promover la propuesta y elaboración de regímenes normativos que permitan la atención eficaz de las situaciones de emergencia y/o desastre y/o crisis agropecuaria originada en causas climáticas promoviendo aquellos instrumentos que resulten social y económicamente justos y eficiente.

A partir de agosto de 2020, la DNRyEA es responsable también de las siguientes acciones (*DA 1441/2020 Anexo 2; puntos 6 a 11 y DA 449/2023, puntos 6 a 12*):

- Proponer y elaborar normativa, en coordinación con las áreas con competencia en la materia, para la atención de las situaciones de emergencia y/o desastre y/o crisis agropecuarias originadas en causas climáticas.
- Desarrollar, analizar y difundir herramientas de evaluación y reducción del riesgo agropecuario desde una perspectiva integral, así como también contribuir a generar herramientas para la ampliación y diversificación de los mercados de seguros e instrumentos de cobertura para el sector agropecuario y forestal.
- Evaluar los factores de riesgo que afectan al sector agropecuario y forestal (climáticos, económicos y de mercado) y generar herramientas y estrategias de prevención, mitigación y transferencia de riesgos agropecuarios y forestales, en coordinación con las áreas con competencia en la materia.
- Analizar, desarrollar e implementar mecanismos de promoción que permitan mejorar y ampliar las condiciones de acceso al seguro agropecuario y forestal, priorizando las regiones, las producciones y las prácticas activas de mitigación de riesgos.
- Cuantificar y evaluar el impacto y frecuencia de los fenómenos climáticos adversos para diversas actividades productivas, en coordinación con las áreas con competencia en la materia.
- Desarrollar y proponer mecanismos de transferencia de riesgo para el sector agropecuario, en especial, para aquellas actividades y/o regiones y/o tipos de productores para los cuales actualmente hay oferta reducida de seguros.
- Desarrollar actividades de capacitación y brindar asistencia técnica en temas vinculados a la evaluación y gestión de riesgos agropecuarias.

## **Presupuesto y Ejecución Presupuestaria**

El nivel del crédito presupuestario asignado y ejecutado para dar respuesta a la gestión del riesgo agropecuario se encuentran en el Programa 42 entre 2020 y 2022; y el Programa 59 en 2023, identificados como “Políticas para la Gestión del Riesgo Agropecuario” (Ver Cuadro).



## Auditoría General de la Nación

**Cuadro - Ejecución de los Programas 42 y 59 (2020-2023) - Políticas para la Gestión del Riesgo Agropecuario.**

Año	Programa	Activ.	Crédito original (\$)	Crédito vigente (\$)	Devengado (\$)	Devengado (%)
2020	42	43	536.519.859,00	629.497.235,00	625.352.926,05	99,34
2021	42	42	600.000.000,00	3.426.170.520,00	3.426.170.520,00	100
		43	500.000.000,00	572.981.352,00	572.052.579,93	99,84
2022	42	42	3.426.170.520,00	4.534.298.781,00	4.295.112.579,00	94,72
		43	572.981.352,00	3.062.745.744,00	1.854.793.056,50	60,56
2023	59	42	14.526.709.003,00	7.802.388.893,00	6.390.520.433,04	81,90
		43	3.290.455.886,00	8.482.105.422,00	7.008.224.794,00	82,62

Fuente: Elaboración propia en base a la documentación entregada por el Legajo permanente: SAF 363. Programa 42 y 59. Activ. 42-Apoyo a la Emergencia y Activ. 43-Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios (*Ley 26.509*).

Para el financiamiento del SNPYMEDA se crea el Fondo Nacional para la Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios (FONEDA), que debe contar con un mínimo de monto anual equivalente a quinientos millones de pesos (*Ley 26.509, arts. 16 y 17*). Estos recursos deben financiar exclusivamente programas, proyectos y acciones del SNPYMEDA con el fin de mitigar y recomponer los daños ocasionados por las emergencias y desastres mediante acciones aisladas y programáticas dispuestas con carácter concomitantes y posterior, según el caso, a la ocurrencia de la emergencia y/o desastres agropecuarios (*Ley 26.509, art. 18*).

## HALLAZGOS

**4.1.** La ORA y la OMEGA, áreas destinadas a generar y publicar información técnica de evaluación del riesgo agropecuario y elaborar herramientas de prevención, no cuentan con una asignación formal de funciones ni se encuentran en la estructura organizativa de la DNRyEA, pese a que desarrollan las tareas que se han detallado en este informe. La falta de formalidad en la definición de sus funciones dificulta la identificación de los objetivos y la adecuada asignación de los recursos humanos.

**4.2.** La SAGyP no elaboró una planificación que establezca metas y objetivos estratégicos para la gestión del riesgo de desastres agropecuarios a nivel nacional.

**4.3.** La DNRyEA no elaboró planes operativos anuales donde se establezcan acciones y recursos a comprometer para una adecuada gestión del riesgo de desastres agropecuarios.

**4.4.** La DNRyEA no contó con una evaluación de los avances alcanzados en las metas propuestas del Plan Sectorial del Agro y Cambio Climático.

**4.5.** Las acciones de prevención realizadas en el marco del SNPMEYDA no responden a una política pública a nivel nacional, sino que se tratan de intervenciones aisladas que atienden la demanda solicitada por los entes públicos provinciales en cuanto a afectaciones puntuales de una región. La información elaborada por las áreas pertinentes del organismo no es considerada para alcanzar soluciones integrales,



## Auditoría General de la Nación

contemplar problemáticas transfronterizas e implementar un sistema de prevención eficiente y efectivo.

**4.6.** La asistencia financiera brindada en el marco de apoyo a la emergencia no se encontró principalmente dirigida a la implementación de estrategias que fortalezcan la sostenibilidad y resiliencia de los sistemas agrícolas en el largo plazo, lo que dificulta la prevención y reducción efectiva de los posibles daños por futuras emergencias y/o desastres agropecuarios.

**4.7.** La DNRyEA realizó las transferencias de los fondos sin contar con el listado de productores beneficiarios dentro de los treinta días corridos a partir de la suscripción del convenio en la totalidad de los expedientes relevados (*Res. MAGyP 194/2012*).

**4.8.** El análisis de los expedientes FONEDA evidencia que en el 57% de los casos, la gestión del beneficio, desde la solicitud hasta su pago efectivo, no se desarrolla con la celeridad necesaria para atender de manera oportuna las necesidades de los productores en emergencia y desastre agropecuario.

**4.9.** No se conformó el Consejo Consultivo de Emergencia Agropecuaria tal como lo indica la Ley 26.509, por lo cual no se formularon observaciones y propuestas con relación a los mecanismos de monitoreo y evaluación del SNPymEDA. Esto implicó una debilidad en los mecanismos de control, monitoreo y seguimiento, como también, la pérdida de capacidad científico-técnica y participativa del Consejo.

**4.10.** La DNRyEA no realizó constataciones in situ que permitieran supervisar el destino de los fondos solicitados y la ejecución de las acciones desarrolladas en el marco de los proyectos financiados por el SNPymEDA.

**4.11.** La SAGyP no adoptó medidas en los casos de incumplimiento de rendición de cuentas y tampoco se realizaron intimaciones para la devolución de los fondos no rendidos.

**4.12.** La DNRyEA utiliza indicadores que sólo reflejan la ejecución presupuestaria. No ha elaborado indicadores de adaptación y mitigación al cambio climático según lo planificado en el Plan Sectorial de Agro y Cambio Climático, ni ha desarrollado indicadores de seguimiento de la gestión del riesgo de desastres agropecuarios.

**4.13.** No se implementó el Registro Único de Productores Agropecuario. La DNRyEA recopiló la información del listado final de beneficiarios remitido por los solicitantes sin sistematizarla.

**4.14.** El auditado no elaboró mecanismos de identificación de los productores afectados que permitiera evaluar el nivel de vulnerabilidad lo que dificulta la adecuada aplicación del principio de equidad ya que no se pudo determinar la priorización de los pequeños productores y agricultores familiares (*Ley 26.509, art. 24*).

**4.15.** El desarrollo de instancias participativas y/o de programas fue ineficiente para garantizar la preparación de grupos vulnerables para las situaciones de emergencias y desastres agropecuarios, así como su inclusión a través de encuentros, capacitaciones, y/o programas de preparación a la población rural.



Auditoría General de la Nación

## 5. ANÁLISIS DE LA VISTA

El presente informe, en su etapa de proyecto, fue puesto en conocimiento de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca mediante Nota 768/24-P remitida el 14 de octubre de 2024.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca remitió su descargo por NO-2024-117822821-APN-SAGYP#MEC con fecha de 28 de octubre de 2024, que se encuentra en el Anexo V del presente Informe, y es analizado en el Anexo VI, que no modifican los hallazgos y recomendaciones desarrolladas en los puntos 4 y 6 (Hallazgos y Recomendaciones) por lo cual se mantienen sin modificaciones.

## 6. RECOMENDACIONES

**6.1.** Formalizar institucionalmente la Oficina de Monitoreo de Emergencias Agropecuarias y la Oficina de Riesgo Agropecuario. Reglamentar sus competencias y responsabilidades a fin de identificar los objetivos y realizar una adecuada asignación de recursos humanos.

**6.2.** Elaborar instrumentos de planificación con metas y objetivos estratégicos a fin de lograr una correcta gestión del riesgo de desastres agropecuarios a nivel nacional y con un enfoque sistémico que abarque tanto las instancias de prevención como de mitigación.

**6.3.** Elaborar planificaciones operativas anuales de la DNRYEA con el fin de establecer prioridades en cuanto a acciones a desarrollar, metas y objetivos, así como la correcta asignación de recursos humanos y presupuestarios.

**6.4.** Actualizar las medidas de mitigación y adaptación, el esquema de monitoreo, financiamiento y responsables de su ejecución, reporte y control, previstas en el Plan Sectorial del Agro y Cambio Climático, para lograr su adaptación con los lineamientos del PNAyMCC.

**6.5.** Establecer acciones de prevención a nivel nacional que permitan desarrollar una estrategia eficaz de reducción de los niveles de vulnerabilidad y pérdidas en la capacidad productiva de los afectados utilizando las áreas de información técnicas, disponibles en el organismo.

**6.6.** Incrementar la adopción de estrategias a largo plazo que fortalezcan la sostenibilidad y resiliencia de los sistemas agrícolas. Aumentar la inversión en soluciones basadas en la naturaleza para crear ambientes más resistentes.

**6.7.** Requerir el listado de productores afectados conforme los plazos estipulados en la normativa vigente, a fin de realizar un procedimiento de asignación de beneficios más transparente.

**6.8.** Actualizar el Manual Operativo de la Ley 26.509. Fijar plazos para los procedimientos administrativos contemplando la celeridad necesaria en situación de emergencia, para una gestión eficiente del otorgamiento del beneficio.



## Auditoría General de la Nación

- 6.9.** Conformar el Consejo Consultivo de Emergencia Agropecuaria a fin de fortalecer los mecanismos de monitoreo y evaluación del Sistema.
- 6.10.** Arbitrar los medios necesarios para llevar a cabo constataciones in situ a fin de realizar el seguimiento, control y monitoreo de los fondos adjudicados y los avances en la ejecución de las acciones desarrolladas en el marco de los proyectos.
- 6.11.** Reforzar los procedimientos frente al incumplimiento de rendición de cuentas e informar a las áreas competentes en los casos de desvíos conforme lo dispuesto en la Res. MA 241/18, a fin de dar cumplimiento a la normativa vigente y lograr una gestión eficiente y transparente.
- 6.12.** Elaborar e implementar un sistema de indicadores de adaptación, mitigación al cambio climático y de seguimiento de la gestión del riesgo de desastre agropecuario y su correspondiente evaluación.
- 6.13. – 6.14.** Implementar el Registro Único de Productores Agropecuarios con el fin de identificar a los productores beneficiarios de la Ley 26.509 en base a criterios que permitan la sistematización de la información y evaluación del nivel de vulnerabilidad.
- 6.15.** Reforzar las instancias de participación a fin de garantizar programas integrales de prevención y reducción de los niveles de vulnerabilidad. Preparar a la población rural ante posibles situaciones de emergencia y/o desastres agropecuarios que puedan vulnerar su capacidad productiva.

## 7. CONCLUSIÓN

La Argentina adhirió a la lucha global contra el cambio climático y se comprometió a adoptar estrategias de adaptación y mitigación, así como el desarrollo de planes de acción para organizar la implementación de los compromisos en esta materia.

El Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios contempla los efectos del cambio climático y debe responder frente a una emergencia y/o desastre agropecuario asistiendo a los afectados y generando acciones de prevención y/o mitigación para futuras contingencias.

La SAGyP no ha desarrollado elementos de planificación estratégica ni operativa que establezcan metas y objetivos para la gestión, lo que impidió la implementación de acciones preventivas con un enfoque integral a nivel nacional y la reducción efectiva de los posibles daños por futuras emergencias y/o desastres agropecuarios.

En lo que respecta a la gestión de la asistencia, se orientó a intervenciones aisladas, careció de una política pública sistémica con una perspectiva de sostenibilidad a largo plazo que favoreciera la capacidad adaptativa y potenciara al sector como proveedor de soluciones ante los desafíos del cambio climático. El procedimiento implementado no se desarrolló con la celeridad adecuada para contemplar la necesidad de los productores en emergencia, lo que implicó una gestión ineficiente e impidió brindar la asistencia con la debida antelación y evitar el deterioro de la capacidad productiva y sus impactos.

El desarrollo de instancias participativas y/o de programas fue escasa para la preparación efectiva de los grupos vulnerables en situaciones de emergencias y desastres agropecuarios. Por otro lado, ante situaciones de emergencia, el



## Auditoría General de la Nación

desconocimiento del universo total de productores afectados impidió garantizar la asistencia prioritaria a los más vulnerables en contraposición al principio de equidad.

Finalmente, como consecuencia de la ausencia de mecanismos eficientes de control y monitoreo, la SAGyP no identificó las debilidades en la gestión del riesgo de desastres agropecuarios para adoptar medidas tendientes a la mejora del Sistema.

En vista de las debilidades identificadas, se recomienda fortalecer la gestión de la DNRyEA, especialmente en lo referido a la planificación de acciones integrales, buena gobernanza y utilización de la información que contribuyan a las tareas de prevención y mitigación de los daños producidos por desastres y emergencias agropecuarias contemplando los niveles de vulnerabilidad de los afectados.

## 8. LUGAR Y FECHA

**Buenos Aires, noviembre 2024.**

## 9. FIRMAS

Cdor. Federico G. Villa  
Subgerente de Planificación  
y Proyectos Especiales  
Auditoría General de la Nación