

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

Ministerio de Seguridad de la Nación

**DATOS DEL  
INFORME**

Aprobado por  
Resolución AGN N°:

**OBJETO DE  
AUDITORÍA**

Gestión de las  
acciones de protección  
civil, prevención y  
reducción del riesgo de  
desastre en el ámbito  
del Ministerio de  
Seguridad.

**PERIODO AUDITADO**

Tareas de campo:  
15/06/2023 -  
26/03/2024

**NORMATIVA  
ANALIZADA/MARCO  
NORMATIVO  
APLICABLE**

**LEYES Y  
DECRETOS**

Ley 22.431  
Ley 22.520  
Ley 24.071  
Ley 25.785  
Ley 26.378  
Ley 27.287  
Ley 27.499  
Ley 27.431  
Ley 27.467  
Ley 27.591

Decreto 39/2017:  
Decreto 383/2017  
Decretos 862/2017  
Decreto 174/2018  
DNU 7/2019  
Decreto 50/2019

**ACLARACIONES PREVIAS**

**Objetivo**

Examen del Ministerio de Seguridad (MS) en la gestión del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR), en el marco del "Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2018 – 2023" (PNRRD).

**Objetivos específicos**

1. Examinar al Ministerio de Seguridad en la gestión del SINAGIR, en cuanto al cumplimiento de los criterios de buena gobernanza: definición de roles y responsabilidades, planificación, articulación, participación ciudadana y gestión por metas y resultados.
2. Examinar el desempeño del SINAGIR, en lo referido a la gestión de sequías como fenómeno hidrometeorológico.

**Marco institucional**

El SINAGIR se integra por el Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil y el Consejo Federal de Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (Ley 27.287).

1) El Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil es la instancia superior de decisión, articulación y coordinación de los recursos del Estado Nacional y tiene como finalidad diseñar, proponer e implementar las políticas públicas para la gestión integral del riesgo, determina las áreas de su intervención, que incluye la posibilidad de declarar la situación de emergencia por desastres (Ley 27.287, art. 5 y ss.). La Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) preside el Consejo Nacional y cuenta para su funcionamiento con la Secretaría Ejecutiva (Ley 27.287, art. 8), ejercida durante el período auditado por la Subsecretaría de Gestión del Riesgo y Protección Civil (Dec. 50/19) dependiente del MS.

2) El Consejo Federal para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil está integrado por un representante del Poder

**HALLAZGOS**

Planificación estratégica del Ministerio de Seguridad

4.1. La planificación estratégica del Ministerio de Seguridad presenta las siguientes debilidades en relación con SINAGIR:

- Los Indicadores del Eje Estratégico 5 "Reducción del Riesgo ante Catástrofes Naturales" del PEI ("Asistencia para Fortalecer y Optimizar las Acciones Destinadas a la Reducción del Riesgo de Desastre" y "Articulación y coordinación de políticas públicas para el fortalecimiento y optimización de las acciones destinadas a la reducción de riesgos, el manejo de la crisis y la recuperación") no se corresponden de forma clara con los componentes del PNRRD.

- No se establecen los recursos (financieros, humanos, etc.) a comprometer ni los mecanismos previstos de seguimiento y evaluación del PEI.

- Planificación estratégica del SINAGIR

4.2. El Plan Nacional de Reducción de Riesgo de Desastres (PNRRD) 2018-2023 presenta las siguientes debilidades:

- No define metas para cada uno de los objetivos específicos, ni mecanismos de seguimiento y evaluación.

- Los mecanismos y procedimientos que determinan los flujos de información entre las instancias del SINAGIR (Secretaría Ejecutiva, Comisiones Técnicas, Consejos Nacional y Federal) no están adecuadamente documentados. La revisión de Metas generales del PNRRD no responde a un procedimiento formalmente establecido.

Decreto 4/2020  
Decreto 482/2021  
Decreto 118/2022  
Decreto 261/2022  
Decreto 739/2022  
Decreto 810/2022

## DECISIONES ADMINISTRATIVAS

DA 421/2016  
DA 299/2018  
DA 335/2020  
DA 4/2022

## RESOLUCIONES

Resolución SPC  
17/2018  
Resolución MS  
803/2018  
Resolución MS  
827/2019  
Resolución MS  
472/2022  
Resolución MS  
334/2022

## INFORMES CONSIDERADOS

Resolución AGN  
135/19

## AUTORIDADES AGN

### Presidente

Dr. Juan Manuel  
Olmos

### Audidores Generales

Dra. M. Graciela De La  
Rosa  
Dr. Javier Fernández  
Dr. Alejandro Nieva

### AGN

Avda. Rivadavia 1745  
(CP1033AAH)  
C.A.B.A. – Argentina  
Tel.: (54 11) 4124-  
3700  
Fax: (54 11) 4124-  
3775  
[informacion@agn.gov.ar](mailto:informacion@agn.gov.ar)  
v.ar

Ejecutivo Nacional (PEN), uno por cada provincia y uno por la CABA. Integran el Consejo Federal, además, los responsables de los organismos de Protección Civil o Defensa Civil de la Nación de las provincias y del Gobierno de la CABA. Este Consejo tiene como funciones entender en la elaboración, asesoramiento y articulación de políticas públicas regionales y provinciales de Gestión Integral del Riesgo; promover la integración regional, desarrollar y mantener actualizado un mapa federal de gestión integral del riesgo. Además, se establecen otros dispositivos destinados a organizar los procesos de articulación compleja del SINAGIR que serán desarrollados en los puntos 3.4.6 y 3.4.7.

El MS tiene la competencia de entender, intervenir y coordinar las acciones relacionadas con la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil tendientes a solucionar situaciones extraordinarias o emergencias que se produzcan en el territorio de la Nación.

En el periodo auditado la estructura organizativa, organigrama, misiones y funciones del MS hasta el nivel de Subsecretaría, fueron establecidos mediante los Decretos 862/2017, 174/2018, 50/2019, 739/2022 y 810/2022. La estructura de primer y segundo nivel operativo, sus acciones y funciones fueron establecidas mediante las Decisiones Administrativas 421/2016, 299/2018 y 335/2020 (ver Anexo I).

La Secretaría de Articulación Federal de la Seguridad del MS tiene bajo su órbita a la Subsecretaría de Gestión del Riesgo y Protección Civil. Esta Subsecretaría (y la anterior Secretaría de Protección Civil) posee entre sus objetivos principales relacionados con la presente auditoría (Decretos 862/2017, 50/2019, 739/2022):

- Asistir a la Secretaría en la implementación de las acciones tendientes a preservar la vida, los bienes y el hábitat de la población ante desastres socio-naturales, coordinando el empleo de los recursos humanos y materiales del Estado Nacional en las etapas de mitigación, respuesta y reconstrucción.

- Entender en la formulación de las políticas de gestión integral del riesgo y protección civil, en el planeamiento para la coordinación de las acciones tendientes a prevenir, evitar, disminuir o mitigar los efectos de los desastres socio-naturales y en la coordinación del apoyo federal e internacional en el marco de las directivas internacionales para la reducción de los riesgos.

- Entender en la integración, coordinación y concertación de las actividades de Protección Civil con los organismos federales, provinciales, municipales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la sociedad civil.

- Entender en el desarrollo de políticas de capacitación y planificación de las actividades referidas a la protección civil para

- Planificación estratégica de capacitación

4.3. La planificación estratégica de capacitación presenta las siguientes debilidades:

- El PEC 2018-2020 no indica los productos ni el impacto esperado.

- Ninguno de los PEC incluye un cronograma de acciones ni indicadores de seguimiento y evaluación del desempeño. Tampoco se encontró evidencia de la existencia de planes operativos derivados de los PEC.

- No se pudo determinar la correspondencia entre los componentes de los PEC y las memorias anuales de capacitación. Éstas últimas constituyen listados de los cursos brindados en cada ejercicio anual, pero sin un análisis valorativo de lo actuado.

Planificación operativa – POAGIR

4.4. Se observan discrepancias entre los objetivos específicos de los POAGIR entre sí y con respecto a los del PNRRD (ver Cuadro 2) lo que dificulta su seguimiento y aplicación de medidas correctivas. No se encontró evidencia documental que fundamente dichas variaciones.

Protocolos

4.5. No se encontró evidencia a nivel nacional de relevamientos que indiquen cuales son las necesidades de formulación de protocolos operativos y de la Red GIRCYT.

Los procedimientos para la elaboración de los protocolos no están estandarizados.

La revisión y actualización de los protocolos de Gestión de la Información (Red GIRCYT) prevista en los POAGIR no se realizó.

Regionalización operativa

4.6. No se encontró evidencia de la formulación de una "Directiva de Funcionamiento" de la regionalización operativa por la Secretaría de Protección Civil. Tampoco se encontró evidencia de la firma de convenios con las provincias para la designación de las sedes regionales ni de los coordinadores regionales.

Recursos humanos

4.7. No se cumplió con la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías.

Recursos presupuestarios

salvaguardar la vida, los bienes y el ambiente, en el ámbito de su competencia.

- Coordinar las acciones tendientes a solucionar situaciones extraordinarias o emergencias que se produzcan en el territorio de la Argentina.

- Entender en la organización y conducción del Centro Nacional de Información en Gestión Integral del Riesgo.

- Asistir en la formulación y propuesta del Plan Nacional para la Reducción del Riesgo y la Protección Civil (PLANGIR) y sus correspondientes programas operativos anuales para la gestión integral del riesgo y la protección civil (POAGIR).

- Entender en la administración y el empleo del Fondo Nacional de Emergencias - FONAE- y del Fondo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo - FONGIR.

- Entender en la articulación con organismos internacionales, multilaterales y extranjeros con competencia en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres, e intervenir en la coordinación de la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres.

Ejercer la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil y asistir a la Presidencia del Consejo Federal para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (en el año 2022 esta función pasa a depender de la Secretaría de Articulación Federal de la Seguridad - Dec. 739/2022).

4.8. El Fondo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo (FONGIR) no tuvo asignación presupuestaria. En este sentido, no se aprobaron proyectos a ser financiados por dicho fondo. Tampoco se evidencian para el período auditado acciones financiadas por el Fondo Nacional de Emergencias (FONAE).

Articulación y coordinación

4.9. El Consejo Nacional no cumplió con las dos reuniones anuales. En 2018 y en 2021 no tuvo ninguna reunión y solo se reunió una vez en 2020.

4.10. Durante el período auditado, no estuvo formalmente creado el Sistema Nacional de Alerta Temprana y Monitoreo (SINAME).

4.11. No se halló evidencia de la conformación ni del funcionamiento del Centro Nacional de Información (CENAGIR) ni del Centro Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres (CENARRID).

4.12. El Registro de Asociaciones para la Gestión Integral del Riesgo (RAGIR) no funcionó hasta 2022.

4.13. No se contó con un instrumento para la incorporación de la perspectiva de género y diversidades en la gestión integral del riesgo de desastres, hasta octubre de 2022 según lo indicado en el PNRD.

Comisiones Técnicas

4.14. No se contó con un manual que formalice el funcionamiento ni una línea de base de las Comisiones Técnicas. La gestión de la información y la documentación presentó debilidades, no se hallaron actas o minutas de reunión de ninguna Comisión Técnica. Los documentos "archivo de trabajo POAGIR 2021 y 2022" no contiene fecha de aprobación, sello ni firma. No se evidencian acciones de coordinación ni productos, relacionados al tratamiento de la sequía, del género, la discapacidad, aspectos interculturales ni otros grupos vulnerables.

Participación

4.15. El Consejo Consultivo de la Sociedad Civil del SINAGIR sólo se reunió una vez durante el período auditado, debilitando la coordinación y participación de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales en el marco de la política de gestión integral del riesgo. Además, no se entregó un listado de todas las organizaciones que lo integran.

4.16. La consulta realizada a los pueblos originarios donde se relevó el conocimiento ancestral no fue oportuna (tiempo y forma). Además, el conocimiento ancestral y/o local no se encuentra presente en las redes institucionalizadas del conocimiento.

4.17. No se halló evidencia de un diagnóstico que analice el impacto del proceso participativo (llevado adelante en 2022), en la formulación del Plan Nacional de Reducción de Riesgos de Desastres 2024-2030. Seguimiento y Evaluación

4.18. El sistema de seguimiento del Plan Nacional de Reducción de Riesgo de Desastres 2018-2023, a través de indicadores de cumplimiento, no permite conocer el avance real de las acciones y actividades implementadas ni identificar las causas de los desvíos para la aplicación de medidas correctivas.

4.19. El avance alcanzado en la implementación de los POAGIR fue muy bajo durante todo el periodo. En 2018 se alcanzó un 3% de cumplimiento; en 2019 un 0,3%; 4,6% en 2021 y 1,9% en 2022.

Tratamiento de la Sequía

4.20. No se evidencia un sistema de indicadores para medir la gestión frente a sequías hidrológicas de acuerdo a lo establecido en POAGIR 2021 y 2022.

4.21. La Secretaría Ejecutiva no definió claramente las incumbencias de cada uno de los espacios de trabajo de sequía dentro del SINAGIR, lo que conlleva a una superposición y duplicación en las funciones de dichas mesas.

## **PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA**

Procedimientos de recolección:

Relevamiento de documentos referidos al objeto de auditoría en páginas digitales de organismos oficiales.

Entrevistas a funcionarios y técnicos a cargo de la ejecución del proyecto.

Revisión de datos proporcionados por el organismo auditado.

Visita al SINAME

Procedimientos de análisis:

Análisis y revisión documental.

Recolección y análisis de las herramientas normativas vigentes.

Análisis comparativo de la estructura orgánica, roles y responsabilidades.

Aplicación de la Metodología GAO – FOD (Fragmentation, Overlap, and Duplication).

Aplicación de la GUID 5330 INTOSAI: Orientaciones sobre la Auditoría de la Gestión de Desastres.

## **CONCLUSIÓN**

El SINAGIR tiene como finalidad integrar las acciones y articular el funcionamiento de los organismos de los gobiernos nacional, provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipales, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, 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.

Los instrumentos de financiamiento establecidos en la Ley 27.287, a saber, el Fondo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo (FONGIR) y el Fondo Nacional de Emergencias (FONAE), no han sido formalizados ni utilizados para fondear las acciones de prevención, reducción, mitigación, alertas tempranas, rehabilitación, reconstrucción y la respuesta a emergencias.

Los instrumentos de planificación relacionados (PNRRD, PEI, PEC) han mostrado algunas debilidades. El PNRRD no define metas para cada uno de los objetivos específicos, ni mecanismos de seguimiento y evaluación. En tanto que el PEC 2018-2020 no indica los productos ni el impacto esperado. En cuanto a los protocolos de actuación, no se han estandarizado los procedimientos para su generación. Por otra parte, la regionalización operativa no se ha llevado adelante.

En cuanto a las acciones de coordinación y articulación, hubo debilidades en el funcionamiento del Centro Nacional de Información (CENAGIR), del Centro Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres (CENARRID) y del Registro de Asociaciones para la Gestión Integral del Riesgo (RAGIR).

En cuanto a las comisiones técnicas que duplicaron su número durante el período auditado presentaron debilidades en la gestión de la información como la generación y registro de actas para las reuniones de cada comisión técnica.

En lo referido a la participación, teniendo como referencias Consejo Consultivo de la Sociedad Civil y el Consejo Consultivo Empresarial, también se evidencian debilidades en la gestión de la información, sin poder identificar todas las organizaciones que integran al primero.

En cuanto al seguimiento y evaluación, el sistema de seguimiento del Plan Nacional de Reducción de Riesgo de Desastres 2018-2023, no permite conocer el avance real de las acciones y actividades implementadas ni identificar las causas de los desvíos para la aplicación de medidas correctivas.

En vista de las debilidades identificadas, se recomienda fortalecer la gobernanza del SINAGIR, especialmente en lo referido a financiamiento, planificación y coordinación tanto intrainstitucional como interinstitucional.