

GESTION INTEGRAL DE DESASTRES**Secretaría de Protección Civil del Ministerio de Seguridad**

Gestión / Período auditado: enero 2015 - 28 de mayo 2018 / Tareas de campo: 01/08/2018 al 05/04/2019.

GERENCIA DE PLANIFICACIÓN Y PROYECTOS ESPECIALES**Departamento Control de Gestión Ambiental****Normativa analizada / Marco normativo aplicable**

Leyes. 22.2520 de Ministerios, 27.287 SINAGIR, 25.675 General del Ambiente

Decretos. 1250/99 SIFEM

Objeto de auditoría

Examen de la gestión de Integral de Desastres (GIRD), que, a partir de la coordinación que ejerce la Secretaría de Protección Civil del Ministerio de Seguridad, involucra a todas las jurisdicciones a través del Consejo Nacional y el Consejo Federal del SINAGIR.

Aclaraciones previas

Argentina es un país que sufre las consecuencias de desastres originados por fenómenos naturales de manera recurrente -y/o antrópicos-, aunque pueda no parecerlo a primera vista. Estos eventos perjudiciales para el ser humano y la sociedad ocurren cuando los riesgos no se gestionan. Gestionar un riesgo no es solamente aumentar la resiliencia y estar preparado para responder adecuadamente cuando se producen inundaciones, tornados, incendios o terremotos. Consiste también en contemplar acciones para disminuir la vulnerabilidad de la vida y el hábitat humano frente a eventos extremos. Esto implica que los modelos de desarrollo y planificación tienen que considerar necesariamente ese aspecto de manera transversal, principalmente cuando el cambio climático está aumentando las probabilidades de ocurrencia de dichos eventos.

Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres –PNRRD-

El Plan es dictado en función del Art. 8 Inc. C, punto 8 de la Ley 27.287, que determina la elaboración de planes y programas de reducción del riesgo, manejo de crisis y recuperación en el ámbito del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, y debe ser interpretado también como un mecanismo de coordinación multisectorial e interdisciplinario entre instituciones del sector público, el sector privado y organizaciones sociales.

El Plan contiene objetivos y metas con el propósito de definir los lineamientos de las políticas relacionadas con la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GIRD) y los principios básicos para la ejecución de programas y acciones tendientes a reducir los riesgos existentes, garantizar mejores condiciones de seguridad de la población y proteger el patrimonio económico, social, ambiental y cultural.

El PNRRD es el primer documento en la materia de reducción de riesgo de desastres que se elabora a nivel nacional, intenta proyectar una estrategia a corto, mediano y largo plazo concordante con la nueva normativa que regula actualmente la gestión del riesgo en la Argentina (SINAGIR - Ley 27.287) y con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, el cual establece en el punto 18 Meta e) "Incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020".

Ministerio de Seguridad

Mediante el Decreto 1250/99 se creó en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros el Sistema Federal de Emergencias (SIFEM), y se constituyó el Gabinete de Emergencias (GADE), delineando su integración, sus objetivos y organismos de base. El SIFEM tenía un esquema de organización a partir de un sistema de gobernanza o articulación intergubernamental, entre los organismos públicos competentes del Estado Nacional, e interjurisdiccional a partir de su accionar con las provincias, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Municipios, ONG, y sociedad civil, para prevenir y gerenciar eficientemente la atención de las emergencias o desastres naturales o

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)**Presidente**

CPN. Oscar S. Lamberto

Auditores generales

Dr. Francisco J. Fernández

Dr. Juan I. Forlón

Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva

Lic. Jesús Rodríguez

Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina

Tel.: (54 11) 4124 - 3700

informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

antrópicos.

Con fecha octubre 20 de 2016 se sancionó la Ley 27.287, que crea el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil –SINAGIR.

Dicha ley, entre otras cuestiones, deroga mediante su Art. 21 al Decreto 1250/99 que había instituido el SIFEM.

El SINAGIR tiene como finalidad, a partir de un sistema de gobernanza federal, la protección integral de las personas, constituyendo las acciones y articulando el funcionamiento de los organismos del gobierno nacional, los gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 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 para la protección integral de las personas, las comunidades y el ambiente ante la existencia de riesgos, a partir del cumplimiento de acciones tendientes a prevenir y/o reducir el alcance de los riesgos, con acciones de respuesta que incluyan la reconstrucción y resiliencia.

Está integrado por dos Consejos, uno Nacional y otro Federal: Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil y Consejo Federal para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil.

Hallazgos

Las metas del Decreto 1250/99 que crea el SIFEM, no han sido debidamente cumplidas. De la información y documentación suministrada por el organismo no surgen los antecedentes vinculados al cumplimiento efectivo de los objetivos dispuestos para asegurar una gestión integral, eficiente y oportuna del riesgo en las zonas vulnerables.

El SIFEM en la práctica, constituyó una herramienta del Estado Nacional tendiente a coordinar el eventual apoyo a los gobiernos provinciales o municipales en casos de emergencia. Pese a los esfuerzos y las distintas iniciativas llevadas a cabo en años anteriores, este sistema no contaba con una estructura y sistema necesarios para llevar adelante planes de acción con una visión integral de la gestión del riesgo de desastres que incluyera las etapas de mitigación y recuperación, orientadas al aumento de la resiliencia de las naciones y de las comunidades ante los desastres (Marco de Acción de Hyogo).

Durante el período auditado los objetivos específicos del SINAGIR destinados a la gestión integral del riesgo de desastres no fueron cumplidos en su totalidad. Durante los primeros dos años las acciones se orientaron al diseño de los planes y programas que se incluyeron en el PNRRD 2018/2023.

No se han efectuado acciones, ni emitido la reglamentación necesaria que permita utilizar las herramientas de gestión dispuestas en las leyes de presupuestos mínimos ambientales en materia de GIRD (LGA, art. 8, 22, 23, 26, 34 y cctes.). Tampoco existe evidencia de coordinación con los foros de gobernanza interjurisdiccional e intergubernamentales existentes, acciones de prevención y resiliencia incluidas en los distintos programas nacionales, coincidentes con los objetivos y metas dispuestos para la GIRD (ODM/ODS, COFEMA, entre otros).

No se advierte una adecuada articulación y coordinación de las acciones e intervenciones entre los distintos integrantes del SINAGIR, en función de las estrategias de prevención, sensibilización y comunicación (ver ANEXO IV PNRRD). De los resultados obtenidos en los procedimientos de auditoría (entrevista, asistencia a las reuniones de los Consejos y respuesta al cuestionario de auditoría al universo de referentes dentro del Consejo Nacional), se desprende que, más allá de los organismos que respondieron al cuestionario y expusieron sus actividades (MECCyT, MSN, INA, entre otros), el avance en la temática de percepción del riesgo, es baja.

Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil del SINAGIR: Conforme surge de las previsiones del art. 9° de la Ley 27.287 y de las actas del Consejo Nacional, las reuniones no se han celebrado con la periodicidad requerida.

Durante el período auditado no se implementaron ninguno de los dos fondos (FONGIR y FONAE) creados por la Ley 27.287 y reglamentados por el Decreto 383/17 para gerenciar las acciones/metadatos de prevención, y financiar y ejecutar las de respuesta gestionadas por la Secretaría Ejecutiva de los Consejos del SINAGIR, a cargo del MINSEG.

No se cumplen con las rendiciones de los fondos transferidos a los Municipios. En cumplimiento del Decreto 225/07, el Ministerio de Seguridad dictó la Resolución 418/16, que aprueba el Reglamento de Rendición de Cuentas del “Programa Nacional de Asistencia y Colaboración en el Marco de la Emergencia” donde se establecen los requisitos que deben contener las mismas. Del análisis de la documentación de los municipios que solicitaron ayuda, se observa

que las rendiciones son heterogéneas y no cumplen los requisitos mínimos que requiere el Anexo II de la Resolución 418/16 MINSEG. Tienen un promedio de 381,6 días de demora en rendiciones de fondos, cuando la Resolución 418/16 en su Anexo II, apartado b.7 establece “Plazo para la presentación de la rendición de cuentas, el que no podrá exceder los noventa (90) días del vencimiento del plazo de ejecución.”

Se analizaron expedientes de los municipios que habían solicitado ayuda ante emergencias hidrometeorológicas. De la documentación relevada se observó que no se cumple con la Res 418/16 MINSEG en cuanto al control de las tareas llevadas a cabo por los municipios. No se realiza la verificación de las tareas llevadas a cabo con los subsidios otorgados y aplicación de los mismos en el marco de las emergencias. No se evidencia en los expedientes la verificación de etapas cumplidas producto del desembolso de fondos.

Se detectaron inconsistencias en la ejecución de las metas físicas programadas del año 2017 que arroja el dato de sobreejecución en un 292% porque imputaron los subsidios asistidos económicamente para la Gestión Integral de Riesgo de Desastre a los municipios. En tal sentido, las metas físicas presupuestarias resultan insuficientes para medir la eficacia programada del ejercicio objeto de la muestra, toda vez que actúan a “demanda” de las provincias / municipios afectados por un evento.

Procedimientos de auditoría

Se ha realizado esta auditoría de conformidad con las Resoluciones 26/15 y 186/16 -AGN que se encuentran basadas y resultan consistentes con los Principios Fundamentales de Auditoría de las Normas Internacionales aplicables por las Entidades Fiscalizadoras Superiores, las regulaciones especiales vigentes en la República Argentina en el marco del mandato establecido por el Art. 85 de la CN y el art. 118 de la Ley 24.156.

Tareas de campo: 1° de agosto de 2018 al 5 de abril de 2019.

CONCLUSIÓN

En el marco del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en especial el ODS 13, Acción por el Clima, el 11, Ciudades y los asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles y el 1, Erradicación de la pobreza y fortalecimiento de la resiliencia urbana, los Estados convocan a la adopción de medidas urgentes, especialmente a nivel preventivo para gestionar el riesgo de desastres sobre la población.

En Argentina, el Ministerio de Seguridad, aborda la coordinación de acciones para afrontar esta problemática, con un marco de gobernanza ante la gestión integral de riesgo de desastre (GIRD), que actualmente involucra a todas las jurisdicciones a través de Consejo Nacional y el Consejo Federal del SINAGIR.

De las tareas de auditoría realizadas de conformidad con las normas aplicables en la materia se puede concluir que:

Las metas del Decreto 1250/99 respecto al Sistema Federal de Emergencias –SIFEM-, no se han cumplido debidamente, hecho que quedó en evidencia con la información y documentación suministrada por el auditado, de donde se desprende un escaso desarrollo en la utilización de las herramientas de gestión disponibles a esos fines.

Posteriormente las metas de la Ley 27.287 respecto al Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil –SINAGIR-, que aborda la gestión del riesgo en las etapas de prevención (de manera previa y ex ante, incluyendo la resiliencia), emergencia propiamente dicha y reparación (ex post), se materializa en la formulación del Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres –PNRRD-. Sin embargo, aún no existe una adecuada articulación y coordinación de las acciones e intervenciones entre los distintos integrantes del SINAGIR, relacionada con la prevención, sensibilización y comunicación y temática de percepción del riesgo, que exige el sistema.

Las reuniones del Consejo Nacional previstas en el art. 9° de la Ley 27.287 no se han celebrado con la periodicidad requerida, conforme surge de las actas analizadas, en tanto durante el primer año de sanción de la Ley, se celebró sólo una. Las normas vinculadas a la GIRD, aún no han sido reglamentadas, especialmente aquellas vinculadas a instrumentos de la gestión ambiental y articulación entre las distintas instancias de coordinación intergubernamental e interjurisdiccional existentes. Los Fondos creados por la Ley 27.287, de especial interés, a efectos de continuar avanzando con la ejecución del SINAGIR (FONGIR y FONAE), tampoco se han implementado.

Además, se constataron demoras en las rendiciones de los fondos transferidos a los Municipios; del análisis de la documentación y normativa relevada se pudo observar que no se realizan las verificaciones de las tareas llevadas a cabo con los subsidios otorgados y aplicación de los mismos en el marco de las emergencias, por parte de las entidades beneficiarias de los mismos; y las metas físicas presupuestarias resultaron insuficientes para medir la

eficacia programada del ejercicio objeto de la muestra, toda vez que actúan a “demanda” de los afectados por un evento.

Teniendo en cuenta que la Gestión Integral del Riesgo de Desastre se vincula a objetivos de buena gobernanza, es relativamente incipiente, tanto a nivel internacional como local, y que el organismo auditado se encuentra abocado a la implementación gradual del sistema, los hallazgos realizados brindan una oportunidad de mejora significativa, estimando conveniente la realización de una auditoría de seguimiento, a efectos de evaluar la implementación acabada del SINAGIR y el cumplimiento del PNRRD.