

IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 26.331, DE BOSQUES NATIVOS EN LA REGIÓN PATAGÓNICA

Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SGAYDS)

Gestión / Período auditado: 01/07/2015 al 01/06/2017. Tareas de campo: julio 2017 – noviembre 2018.

GERENCIA DE PLANIFICACIÓN Y PROYECTOS ESPECIALES

Departamento de Control de Gestión Ambiental

Normativa analizada / Marco normativo aplicable

Leyes. 25.675, 26.331 y su Decreto Reglamentario 91/09

Decretos. Ex-SAYDS 256/09 y 514/09.

Informes considerados. Res. AGN 38/14, 30/15 y 230/17.

Aclaraciones previas

Ley 26.331. Establece los **presupuestos mínimos de protección ambiental** para los bosques nativos y un **régimen de fomento** y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan.

La Ley crea

- el **Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos**
- el **Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos** (en adelante, "el Fondo"). Un 70% debe aplicarse a compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos, sean públicos o privados, de acuerdo a sus categorías de conservación, y un 30% se destina a las **autoridades locales de aplicación (ALA)**

Autoridad Nacional de Aplicación (ANA). Durante gran parte de 2015, fue la ex-Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS), a partir del 10 de diciembre de 2015, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAYDS) (*Decreto 13/15*) y desde septiembre de 2018, **Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SGAYDS)** (*DNU 801 y 802 de 2018*).

Comisión de Bosques Nativos del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). Ámbito donde el ex-MAYDS y las provincias discuten y definen pautas y lineamientos de implementación de la Ley.

Programa experimental de manejo y conservación de los bosques nativos 2009. Destinado a las provincias que hayan aprobado los OTBN (*Res. ex-SAYDS 256/09*).

Registro Nacional de Infractores (*Res. ex-SAYDS 514/09*). Funciona en el ámbito de la Dirección de Bosques; las provincias deben remitir a la ANA la información sobre infractores de sus respectivas jurisdicciones.

Hallazgos

Control y fiscalización de la ANA. En 2016, solo 2 de las 5 provincias patagónicas recibieron visitas de campo: Neuquén y Río Negro, donde se visitaron 11 planes en ejecución. El Decreto Reglamentario 91/09 establece que la ANA y las ALA deben coordinar acciones de fiscalización y control conjuntas (art. 28). Sin embargo, ni en 2015 ni en 2017 (hasta julio, final del período auditado) fueron realizados controles en territorio. La falta de controles o la disminución de su frecuencia aumentan los riesgos de incumplimiento de las actividades de conservación o manejo pautadas en Planes aprobados por las ALA y financiados con el FNECBN.

Inventario Nacional de Bosques Nativos. Fue creado en 2005 pero la ANA no lo actualizó (*incumple Decreto 91/09, art. 11*). A la finalización de las tareas de campo, estaba en etapa de elaboración. Estado de avance total: 42%; respecto de las provincias patagónicas: 82%.

La falta de actualización afecta la precisión de los monitoreos de la superficie forestal nacional, impide contar con información necesaria para los indicadores establecidos por el PEN respecto del Objetivo ODS 15 y no permite evaluar los cálculos de superficies forestales protegidas por las provincias en sus respectivos OTBN.

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

CPN. Oscar S. Lamberto

Audidores 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

Registro Nacional de Infractores (RNI). Solo Neuquén cargó la información respectiva sobre infractores; la de Chubut es de 2014, mientras que Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego no suministraron información alguna al RNI. No hubo adecuada articulación entre el COFEMA y la ANA para lograr que todas las provincias cumplieran.

La información de Chubut y Neuquén es incompleta y no se ajusta a la Resolución 514/09. Cada una aplica un criterio diferente de codificación de las infracciones.

Página web de la SGAYDS. Se accedía desde ella al RNI, pero dejó de ser de acceso público. De modo que las autoridades no pueden restringir el acceso de los infractores a los beneficios del Fondo ni autorizar la instrumentación del Plan de Cambio de Uso de Suelo.

Las jurisdicciones deben remitir anualmente a la ANA un informe del uso y destino de los fondos recibidos (*Ley 26.331, art. 38*); si una jurisdicción no eleva los informes requeridos, salvo causa justificada, se suspende la tramitación de los beneficios hasta tanto se regularice la situación (*Ley 26.331, art. 38*); y el COFEMA recomienda a la ANA un plazo de dos (2) años para rendir los recursos del Fondo (*Res. 255/13*). Las ALA cumplen solo parcialmente con las rendiciones de cuentas del Fondo.

Rendición de los fondos recibidos

	% de rendición del 30% destinado al fortalecimiento institucional	% de rendición del 70% destinado a compensar a titulares
Chubut	100	0
Neuquén	100	0
Santa Cruz	100	16,30
Tierra del Fuego	100	33,52
Río Negro	0	0

OTBN. La ANA brindó asistencia técnica a las jurisdicciones locales cuando elaboraron sus respectivos ordenamientos territoriales. Sin embargo, los OTBN no fueron actualizados por ninguna de las provincias patagónicas durante el período auditado, y se postergaron sucesivamente los plazos de vigencia. Dada la falta de actualización, continuaron los desvíos observados por la ANA en los primeros OTBN elaborados. Estos desvíos fueron oportunamente informados a las ALA para su rectificación, a través de Informes Técnicos, durante el proceso de actualización de los OTBN jurisdiccionales.

Asignaciones presupuestarias anuales para el Fondo. Las asignaciones presupuestarias de 2015, 2016 y 2017 representan el 1,67%, 8,28% y 7,85%, respectivamente, de lo estipulado por la Ley 26.331. Los fondos no pueden ser inferiores al 0,3% del Presupuesto nacional.

En el Registro Nacional de Planes hay Planes de Conservación y de Manejo elaborados por las ALA en los que se afectan tierras de las que no son titulares. La titularidad sobre la tierra es condición necesaria para acceder a los fondos del 70%. Las ALA han realizado intervenciones generales sobre sus bosques nativos (por ej., la instalación de tanques de agua para combatir incendios forestales) utilizando irregularmente este procedimiento.

CONCLUSIÓN

La importancia de la implementación de la Ley 26.331 dio lugar a esta auditoría de cumplimiento en los bosques patagónicos. La Ley creó 1) el ordenamiento territorial (OTBN) en todas las provincias y 2) el fondo para financiar la conservación y el manejo sustentable de los bosques nativos. Ambos instrumentos requieren un control permanente de la autoridad nacional de aplicación, la SGAYDS, y de las jurisdicciones provinciales a través del COFEMA.

- El Inventario Nacional de Bosques Nativos no fue actualizado. El estado de avance total es del 42% y en las provincias patagónicas está completado en un 82 %, pero desde hace 8 años no se actualiza.
- No están coordinados los detalles de la información que cada jurisdicción debe incorporar en el Registro Nacional de Infractores (RNI). Es necesario el compromiso del COFEMA.
- Al no estar actualizados los OTBN de las provincias patagónicas, el riesgo de que persistan los desvíos debilita el cumplimiento de los criterios de sustentabilidad ambiental.

- Algunas provincias rinden parcialmente los fondos percibidos y otras rinden el 100%.
- Se asignó a cada provincia un presupuesto muy inferior a lo que establece la Ley 26.331, art. 31: el más alto apenas llegó al 8,28% de lo que correspondería.
- La modalidad de rendición de cuentas debiera ser examinada para evitar su ineficiencia: las provincias perciben los fondos con retraso y, en consecuencia, la ejecución de planes se demora.

La ANA debe reforzar la capacidad operativa de la División Bosques, específicamente para que en el monitoreo en territorio de los planes y de los desmontes se apliquen los criterios de sustentabilidad ambiental.