

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 Dec. Reglamentario 91/2009

Decreto. 256/09- ex. SAYS, 514/09 – ex. SAYS.

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

Aclaraciones previas

Durante gran parte del año 2015, la Autoridad Nacional de Aplicación (ANA) de la Ley De Bosques Nativos, fue la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAYS), organismo que se jerarquizó a partir del 10 de diciembre de 2015 cuando pasó a denominarse Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAYS) -Decreto 13/2015-. A posteriori, en septiembre de 2018, mediante DNU 801/18, el organismo referido perdió el rango de Ministerio para convertirse en Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SGAYS) -DNU 802/18.

El ex MAYS y las provincias, trabajan en conjunto en la Comisión de Bosques Nativos del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), que constituye el ámbito institucional de encuentro federal. Allí se discuten y definen pautas y lineamientos que hacen a la implementación de la Ley 26.331.

La Ley 26.331, promulgada el 19 de diciembre de 2007, y su Decreto Reglamentario 91/2009 establecen los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad, estableciendo “un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos”. SY define a los “ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea (suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos)”. Entre los objetivos de la Ley 26.331 se destacan los siguientes:

- Promover la conservación mediante el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo.
- Implementar las medidas necesarias para regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos existentes, tendiendo a lograr una superficie perdurable en el tiempo.
- Mejorar y mantener los procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos que benefician a la sociedad.
- Hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo bosques nativos cuyos beneficios ambientales o los daños ambientales que su ausencia generase, aún no puedan demostrarse con las técnicas disponibles en la actualidad.
- Fomentar las actividades de enriquecimiento, conservación, restauración mejoramiento y manejo sostenible de los bosques nativos.

La Ley crea el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos. **Objetivo:** promover el manejo sostenible de los bosques nativos, considerando a las comunidades indígenas originarias, crear y mantener reservas forestales, impulsar planes de reforestación y restauración ecológica y asistir a las jurisdicciones locales en la formulación, control y fiscalización de los planes de manejo sostenible: como así también crea el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN), con el objeto de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan. Dicho fondo debe aplicarse un 70% para 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% destinado a las autoridades locales de

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

aplicación para mantener redes de monitoreo y asistir técnica y financieramente a pequeños campesinos y/o comunidades indígenas.

Por medio de la Resolución 256/2009 de la ex SAYDS se pone en marcha el Programa experimental de manejo y conservación de los bosques nativos 2009 destinado a las provincias que hayan aprobado los OTBN, cuyos beneficiarios pueden ser:

- titulares y tenedores o poseedores legítimos de tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos;
- asociaciones civiles;
- fundaciones;
- cooperativas;
- universidades;
- personas jurídicas de derecho público;
- pequeños productores forestales;
- comunidades indígenas y campesinas;

Por otra parte, a través de la Resolución 514/2009 de la ex SAYDS se crea el Registro Nacional de Infractores, que funciona en el ámbito de la Dirección de Bosques, debiendo las provincias remitir la información sobre infractores de sus respectivas jurisdicciones a la ANA.

Hallazgos

Referente al Control y fiscalización de la ANA, en el año 2016, sólo dos de las cinco provincias patagónicas recibieron visitas de campo, Neuquén y Río Negro, donde se visitaron once 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). No fueron realizados controles en territorio en 2015 y en 2017 (hasta el mes de julio, al final del período auditado). Tanto la disminución en la cantidad de visitas de campo como la ausencia de éstas en tres de las provincias patagónicas, entre 2015 y junio de 2017, aumentan los riesgos de incumplimiento de las actividades de conservación o manejo pautadas en Planes aprobados por las ALA y financiados con el FNECBN.

No fue actualizado el **Inventario Nacional de Bosques Nativos** por parte de la ANA, el cual **fue elaborado en 2005** y debía actualizarse cada 5 años (Decreto 91/09, art. 11). A la finalización de las tareas de campo, se encuentra en etapa de elaboración. El estado de avance total es del 42% y, respecto a las provincias patagónicas, se encuentra completado en un 82%. La ausencia de este inventario actualizado impacta directamente sobre 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.

Respecto al **Registro Nacional de Infractores (RNI)**, no se generaron las condiciones para lograr una adecuada articulación entre el COFEMA y la ANA para que todas las jurisdicciones envíen los datos de los respectivos infractores. Según la documentación relevada, durante el período auditado de las cinco provincias patagónicas solo Neuquén cargó información sobre las infracciones cometidas en su jurisdicción; en el caso de Chubut la información disponible corresponde al 2014, mientras que las otras tres provincias patagónicas (Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego) no suministraron información alguna al RNI.

De la documentación relevada surge que la información cargada por las provincias de Chubut y Neuquén es incompleta y no se ajusta a toda la información requerida por la Resolución 514/2009. En ambas provincias, no coinciden los criterios de codificación de las infracciones impuestas en cada jurisdicción a quienes hayan contrariado las normas ambientales y forestales.

La **página web de la SGAYDS** desde donde era posible acceder al Registro Nacional de Infractores (RNI) dejó de ser de acceso público, generando la imposibilidad, por parte de la sociedad, de conocer a las personas físicas o jurídicas que infringen normas ambientales y/o forestales en nuestro país. Y la imposibilidad, por parte de las autoridades, de establecer restricciones a los infractores para el acceso a los beneficios del FNECBN y el otorgamiento de autorizaciones para la instrumentación de PCUS. La Ley 26.331 establece que las jurisdicciones que hubieren recibido aportes del FNECBN deberán remitir anualmente a la Autoridad Nacional de Aplicación un informe que detalle el uso y destino de los fondos recibidos (art. 38); a su vez el Decreto 91/09 prescribe que la falta de cumplimiento por parte de una jurisdicción en la elevación de los informes requeridos, salvo causa justificada, suspenderá la tramitación de los beneficios hasta tanto se regularice la situación (art. 38); y, en el ámbito de COFEMA, a través de la Resolución 255/13, se recomienda a la ANA un plazo de dos (2) años para la rendición de cuentas de los recursos del Fondo. Se verificó un cumplimiento parcial de las rendiciones de cuentas del FNECBN por parte de las Autoridades Locales de Aplicación.

Respecto del 30% del Fondo asignado en 2015 (la convocatoria anual cuyo plazo para la rendición de cuentas está vencido), destinado al fortalecimiento institucional, las provincias de Chubut, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego han rendido el 100% de los fondos transferidos; únicamente Río Negro no ha presentado rendición alguna. Respecto del 70% del Fondo de 2015, destinado a compensar a titulares de tierras con bosque nativo a través de Planes de Conservación, de Manejo o Proyectos de Formulación, sólo las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego han presentado rendiciones parciales (del 16,30% y 33,52%, respectivamente); las restantes, Chubut, Neuquén y Río Negro, no han presentado rendición alguna.

	% de rendición del 30% destinado al fortalecimiento institucional	% de rendición del 70%, destinado a compensar a titulares
Chubut	100	
Neuquén	100	
Santa Cruz	100	
Tierra del Fuego	100	

Acerca de OTBN. Se verifica que la Autoridad Nacional brindó asistencia técnica a las jurisdicciones locales para la elaboración de sus respectivos ordenamientos territoriales. Sin embargo, los **OTBN** de las cinco provincias patagónicas no fueron actualizados durante el período auditado, lo cual tuvo por consecuencia la sucesiva postergación de los plazos de vigencia- la duración de cinco años desde la sanción de la Ley Provincial correspondiente.

Se advierte que la falta de actualización de los OTBN de las cinco provincias patagónicas significó la continuidad de los desvíos observados por la Autoridad Nacional en cada uno de los primeros OTBN elaborados. Estos desvíos fueron oportunamente informados a las Autoridades Locales de Aplicación para su rectificación, a través de Informes Técnicos, durante el proceso de actualización de los OTBN jurisdiccionales.

Acerca del **FNECBN**, se ha verificado el incumplimiento de lo establecido en la Ley 26.331 sobre las asignaciones presupuestarias anuales para el FNECBN (art. 31). Las asignaciones presupuestarias de 2015, 2016 y 2017 representan el 1,67%, 8,28% y 7,85%, respectivamente, respecto de lo estipulado por la Ley - los fondos no pueden ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional.

Se ha encontrado, en el Registro Nacional de Planes, Planes de Conservación y de Manejo elaborados por parte de las ALA en los que se afectan tierras sobre las cuales no gozan de titularidad. La Ley 26.331 y su normativa complementaria establecen la titularidad sobre la tierra como condición necesaria para acceder a los fondos del 70%. Las ALA han realizado intervenciones generales sobre sus bosques nativos (tales como la instalación de tanques de agua, a fin de combatir incendios forestales) utilizando irregularmente este procedimiento.

Procedimientos de auditoría

Se ha realizado esta auditoría de conformidad con las Resoluciones 26/15 y 187/16 -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.

Las actividades sujetas a la presente evaluación de cumplimiento, directamente vinculadas con la Ley 26.331, son las siguientes:

- Análisis y elaboración de los datos recolectados acerca del Inventario Nacional de Bosques Nativos.
- Evaluación del nivel de eficacia de la Dirección de Bosques respecto de la fiscalización y control de las actividades en terreno. Teniendo en cuenta que, la responsabilidad primaria corresponde a las provincias -ALA-, la Nación -ANA- tiene la obligación de reforzar y monitorear este tipo de controles.
- Verificación de expedientes- de la ANA sobre los Planes de Conservación, de Manejo o de Cambio de Uso de Suelo aprobados por las ALA.
- Examen de datos de expedientes respecto a la actualización de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos por parte de las provincias -Autoridades Locales de Aplicación (ALA)- y la asistencia técnica por parte de la Autoridad Nacional de Aplicación (ANA) a través de sus informes técnicos.
- Fondo Nacional de Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN) – 70% correspondiente a compensar a titulares de tierras en cuya superficie se conserven bosques nativos.

- Análisis de los datos que surgieron de las entrevistas con los directores de las áreas vinculadas al FNECBN: constitución y distribución del Fondo Nacional de Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN), verificación del Presupuesto Nacional – períodos: 2015, 2016 y 2017 para los BN de la región patagónica. En ese marco, también se realizó investigación sobre la fiscalización y control por parte de la ANA sobre las rendiciones de cuentas correspondientes al FNECBN, y su elevación a la jurisdicción pertinente.
- Investigación, inspección respecto a la eficiencia del Registro Nacional de Infractores.

Tareas de campo: julio de 2017 a noviembre de 2018.

CONCLUSIÓN

La importancia de la implementación de la ley de presupuestos mínimos de protección de los bosques, dio lugar a esta auditoría de cumplimiento de la Ley 26.331 en los bosques patagónicos. La conservación de los bosques nativos a través del primer instrumento que es el ordenamiento territorial en todas las provincias, junto con la creación de un fondo para financiar la conservación y el manejo sustentable de los bosques nativos, son aspectos esenciales que requieren un control permanente de la autoridad nacional de aplicación, la SGAYDS, y de las jurisdicciones provinciales a través del COFEMA.

De lo expuesto, surge que:

No fue actualizado el Inventario Nacional de Bosques Nativos. El estado de avance total es del 42% y, respecto a las provincias patagónicas, se encuentra completado en un 82%, pero difiere en 8 años la demora en su actualización.

No están coordinados los detalles de la información que cada jurisdicción debe incorporar al Registro Nacional de Infractores (RNI), situación que requiere el compromiso en el ámbito del COFEMA para que se resuelva.

Al no estar actualizados los OTBN de las provincias patagónicas, el riesgo de que persistan los desvíos sin la rectificación de las observaciones informadas por la autoridad nacional a cada ALA, debilita el cumplimiento de los criterios de sustentabilidad ambiental (CSA).

No son uniformes las presentaciones de rendiciones del FNECBN; algunas provincias lo hacen parcialmente y otras rinden el 100% de lo percibido.

El presupuesto asignado a cada provincia fue muy inferior a lo que fue establecido por Ley 26.331, art. 31; apenas llegó al 8,28 % que le correspondería. La modalidad de rendición de cuentas debiera ser examinada para evitar su ineficiencia entre la demora en la percepción de los fondos por las provincias y la consecuente ejecución de planes.

Por último, es menester que la SGAYDS refuerce la capacidad operativa de la DB, específicamente para el monitoreo en territorio de los planes y de los desmontes, aplicando los CSA para la verificación del estado de los bosques nativos.