

GCIA. PLANIFICACIÓN Y  
PROYECTOS  
ESPECIALES  
Dto. de Control de  
Gestión Ambiental

**PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL  
DE BOSQUES NATIVOS (LEY 26.331)**  
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) -  
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

Informe aprobado por  
Resolución AGN 038/14

**OBJETO DE  
AUDITORÍA**

Implementación de la Ley  
26.331, de Presupuestos  
Mínimos de Protección  
Ambiental de Bosques  
Nativos.

**PERIODO AUDITADO**  
2007-junio de 2013

**NORMATIVA  
ANALIZADA/MARCO  
NORMATIVO  
APLICABLE**

**Leyes**

25.675 - 25.831 - 26.331

**Decretos**

1172/03 - 1919/06 - 91/09

**Resoluciones**

**SAyDS**

256/09 - 450/09 - 514/09-  
447/10 - 571/11- 944/11 -  
1238/11- 1279/12

**COFEMA**

139/08 - 147/08 - 163/09  
189/10 - 199/10 - 200/10  
211/11 - 213/11 - 218/11  
219/11 - 224/11 - 225/11  
227/12 - 229/12 - 230/12  
231/12 - 229/12 - 236/12  
243/13 - 244/13 - 255/13

**ACLARACIONES  
PREVIAS**

La Ley 26.331 (B.O.  
26/12/07) instaura los  
presupuestos mínimos de  
protección ambiental para el  
enriquecimiento, la  
restauración, conservación,  
aprovechamiento y manejo  
sostenible de los bosques  
nativos y de los servicios  
ambientales que estos  
brindan. Establece un  
régimen de fomento y  
criterios para la distribución  
de fondos por esos servicios  
ambientales. La Ley fue  
reglamentada por el Decreto  
91/09 (13/02/09).

A nivel nacional, la autoridad  
de aplicación es la  
Secretaría de Ambiente y  
Desarrollo Sustentable  
(SAyDS). A nivel de las  
jurisdicciones provinciales,  
es autoridad de aplicación el  
organismo que las  
provincias y la ciudad de  
Buenos Aires determinen  
para actuar en el ámbito de  
cada jurisdicción.

**OBSERVACIONES Y HALLAZGOS**

- No se ha reglamentado el art. 3 de la Ley 26.331, donde se establecen sus objetivos, lo que se traduce en la falta de definición de metas cuantitativas de protección de los bosques nativos. Tampoco se han reglamentado los artículos referidos a las autorizaciones de desmonte, lo que atenta contra la prevalencia de los principios precautorio y preventivo en el mantenimiento de los bosques nativos.

- La autoridad nacional no tiene jerarquía institucional suficiente para lograr una gestión integral de los instrumentos de política pública establecidos en la Ley que resulte eficiente y eficaz. No se han diferenciado claramente los roles específicos de la SAyDS y del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) en la toma de decisiones sobre diversos aspectos de la implementación de la Ley, ni se ha establecido formalmente la participación del COFEMA en la elaboración del Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos (*Decr. 91/09, arts. 11 y 12*).

- No se ha armonizado la política sobre bosques nativos establecida en la Ley con las políticas de desarrollo vinculadas a la producción agropecuaria, lo cual es una eventual amenaza para la conservación de los bosques nativos.

- La SAyDS no analizó los procesos de participación pública realizados por las provincias al acreditar los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos (OTBN). En las provincias relevadas en campo se autorizan proyectos de desmonte que no realizan una audiencia pública previa (*incumple la Ley 26.331, art. 26, y la Ley 25.675, arts. 19 a 21*). Se han constatado reclamos de comunidades campesinas e indígenas en Salta y en Santiago del Estero.

- La SAyDS no ha desarrollado procedimientos para medir el desempeño de los instrumentos de gestión establecidos en la Ley. No hay una base de datos que centralice la información sobre los diversos instrumentos de gestión de las provincias.

**Instrumentos de gestión de la Ley**

- El Inventario Nacional de Bosques Nativos data de 2005 y no ha sido actualizado como preveía el programa. Esto es relevante pues algunas provincias no cuentan con la información de base suficiente para realizar los OTBN. Ni la SAyDS ni el COFEMA elaboraron guías metodológicas para valorizar los servicios ambientales definidos por la Ley,

## AUTORIDADES AGN

### Presidente

Dr. Leandro O. Despouy

### Audidores Generales

Dr. Vicente Brusca  
Dra. Vilma Castillo  
Dr. Francisco Fernández  
CPN Oscar Lamberto  
Dr. Alejandro Nieva  
Dr. Horacio F. Pernasetti

### AGN

Hipólito Yrigoyen 1236  
(C1086AAV) CABA –  
Argentina  
Tel.: (54 11) 4124-3700  
Fax: (54 11) 4124-3775  
[informacion@agn.gov.ar](mailto:informacion@agn.gov.ar)  
[www.agn.gov.ar](http://www.agn.gov.ar)

en el marco del Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos (*Decr. 91/09, art. 5*).

- La SAyDS no ha desarrollado guías ni instructivos que orienten en la aplicación de los criterios de sustentabilidad que ordena la Ley. Esta falencia quedó reflejada en la heterogeneidad de la aplicación de los criterios en los distintos OTBN. A la fecha de cierre de esta auditoría, transcurridos más de cinco años de la sanción de la Ley y cuatro de su reglamentación, hay seis provincias que no tienen su OTBN acreditado.

- No se encontró evidencia de acciones de la SAyDS tendientes a coherentizar las categorías de conservación establecidas en las jurisdicciones que comparten ecorregiones.

- El procedimiento administrativo de gestión de proyectos de manejo y conservación es complejo y desarticulado. El proceso de evaluación y seguimiento técnicos de los proyectos tiene un circuito administrativo completamente separado de la gestión del financiamiento de dichos proyectos, y no hay una instancia que centralice la información técnica y financiera de los planes.

- No están definidas las acciones permitidas en los planes de manejo. En particular, no se han establecido pautas para el manejo silvopastoril.

- Dificultades en el acceso de las comunidades indígenas y campesinas a los beneficios de la Ley. La principal se deriva del requerimiento de la tenencia de las tierras.

- El Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN) no ha sido conformado de acuerdo con lo establecido en el art. 31 de la Ley. El presupuesto asignado a la implementación de la Ley es sustancialmente inferior al establecido. Hay demoras en la asignación de los montos anuales a las provincias y dificultades en la rendición de cuentas.

- La SAyDS tiene escasa capacidad de control en campo. No se observaron avances en la implementación de un sistema de monitoreo de los planes de conservación, manejo y aprovechamiento del cambio de uso del suelo (*Ley 26.331, art. 11*), tampoco hay indicadores de desempeño. La SAyDS no tiene información suficiente sobre los incumplimientos y las sanciones aplicadas por las provincias.

- Teniendo en cuenta las tasas de deforestación informadas y los porcentajes de bosque nativo bajo manejo efectivo en las provincias de Salta y Santiago del Estero, la efectividad de los instrumentos de gestión aplicados a la fecha es marcadamente baja.

## CONCLUSIONES

En la puesta en marcha de la Ley se verifica una serie de debilidades, entre ellas, la falta de reglamentación de algunos artículos, a raíz de lo cual las jurisdicciones la

interpretan de manera desigual. Además, algunos ordenamientos territoriales de bosques nativos no se ajustan a lo establecido en la Ley nacional. Entre ellos se destaca el caso de Salta, donde se han realizado recategorizaciones (*incumple el Decreto 91/09, art. 9, y los principios precautorio, preventivo y de sustentabilidad de la Ley General del Ambiente*).

Transcurridos cuatro años de la reglamentación de la Ley, faltan OTBN en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja y Santa Fe.

Otra debilidad es la falta de desarrollo del Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos: no se han definido metas cuantitativas, plazos calendarizados, indicadores de desempeño ni acciones correctivas.

No se ha avanzado en la valoración de los servicios ambientales, el fundamento para la aplicación del fondo nacional establecido en el art. 30 de la Ley.

- Aspectos financieros: Durante todo el periodo auditado, el financiamiento previsto para el FNECBN en las leyes de Presupuesto subsiguientes fue inferior al establecido en la Ley 26.331. El presupuesto asignado representó entre el 36,5% y el 12,2% del que correspondería, considerando solamente la Ley 26.331, art. 31, inc. a.

El mecanismo de rendición de cuentas implementado por la Jefatura de Gabinete de Ministros es ineficiente y debe ser revisado, pues provoca demoras en la recepción de los fondos por las provincias y, consecuentemente en la ejecución de los planes.

- En Salta y en Santiago del Estero, la efectividad de los instrumentos de gestión aplicados es muy baja. De hecho, en estas provincias persiste la deforestación en las categorías roja y amarilla.

- Es necesario que la SAyDS refuerce la capacidad operativa de la Dirección de Bosques, en particular, el seguimiento en campo de los planes y de los desmontes, aplicando criterios técnicos para definir indicadores del estado de los bosques nativos.

- El compromiso del COFEMA debe aumentar a fin de instrumentar el FNECBN, como lo establece la Ley 26.331.

- Es imprescindible la articulación con el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, que tiene a su cargo el Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (*Ley 26.160*), dado que la conservación y aprovechamiento de los bosques nativos está estrechamente vinculada a los conflictos por la tenencia de la tierra. Esta articulación es fundamental para garantizar efectivamente los derechos de las comunidades indígenas y campesinas al momento de implementar la Ley 26.331.

- Finalmente, es necesario armonizar las políticas de desarrollo sectorial que afectan la conservación de los bosques nativos, en particular las referidas al desarrollo agropecuario, de modo que no atenten contra los objetivos de la Ley 26.331.

## **LEY 26.331, DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE BOSQUES NATIVOS. SIGNIFICADO Y OBJETIVOS**

La Ley 26.331 es un instrumento legal de suma importancia para la conservación de los bosques nativos y es la primera ley nacional sobre presupuestos mínimos de protección de los recursos naturales que ha sido reglamentada. Establece una serie de instrumentos de gestión de los bosques nativos orientados a controlar la deforestación y el avance de la frontera agropecuaria.

Incluye conceptos innovadores como el de “servicios ambientales”, basado en un enfoque ecosistémico, y refuerza los principios precautorio y preventivo de la Ley 25.675, General de Ambiente. Además, adopta un enfoque participativo, establece mecanismos de articulación entre jurisdicciones y promueve la garantía de los derechos de las comunidades indígenas. Entre los instrumentos de gestión establecidos en la Ley se destacan el ordenamiento territorial de los bosques nativos en todas las jurisdicciones y la creación de un fondo para financiar la conservación y el manejo sustentable de los bosques nativos.

### **Objetivos**

- a) Promover la conservación mediante el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo;
- b) 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;
- c) Mejorar y mantener los procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos que benefician a la sociedad;
- d) Hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo bosques nativos cuyos beneficios ambientales o los daños ambientales que su ausencia generare, no puedan demostrarse con las técnicas disponibles en la actualidad;
- e) Fomentar las actividades de enriquecimiento, conservación, restauración mejoramiento y manejo sostenible de los bosques nativos.