



Auditoría General de la Nación

**AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN -**

**Gerencia de Planificación y Proyectos Especiales  
Departamento de Control de Gestión Ambiental**

**Actuación AGN N° 235/2017**

**- Año 2019 -**

**Informe de Auditoría  
Implementación de la Ley 26.331 de Bosques Nativos en la Región  
Patagónica**

Lic. Adriana Piffaretti  
Lic. Miguel Stolaruk  
Lic. Flavia López Puccio  
Sr. Emiliano Nystorowycz  
Dr. Jorge Cuello  
Sr. Alessio Pimpinicchi  
Sr. Jorge Frauca





Auditoría General de la Nación

## ÍNDICE

<b>ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS</b> .....	<b>4</b>
<b>1. AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO</b> .....	<b>5</b>
<b>2. AL SEÑOR SECRETARIO DE GOBIERNO</b> .....	<b>5</b>
<b>3. ALCANCE</b> .....	<b>5</b>
<b>4. OBJETO DE AUDITORÍA</b> .....	<b>6</b>
<b>5. OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b> .....	<b>6</b>
5 a) Objetivo específico 1: .....	6
5. b) Objetivo específico 2: .....	6
5. c) Objetivo específico 3:.....	7
<b>6. CRITERIOS IDENTIFICADOS</b> .....	<b>7</b>
<b>7. NORMAS DE AUDITORIA APLICADAS AL REALIZAR EL TRABAJO</b> .....	<b>9</b>
<b>8. RESUMEN DEL TRABAJO REALIZADO</b> .....	<b>9</b>
a. Marco Legal.....	10
b. Marco institucional .....	12
<b>8.1. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos</b> .....	<b>14</b>
<b>8.1.1. OTBN de la Región Patagónica</b> .....	<b>16</b>
<b>8.2. Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN)</b> .....	<b>21</b>
<b>8.2.1. Tipos de Planes</b> .....	<b>23</b>
<b>8.2.2. Planes de Conservación, de Manejo y Proyectos de Formulación en la Región Patagónica</b> .....	<b>26</b>
<b>8.2.3. Montos y superficies afectadas a POA aprobados</b> .....	<b>28</b>
<b>8.2.4. Planes según tipos de beneficiarios</b> .....	<b>31</b>
<b>8.3. ANA</b> .....	<b>34</b>
<b>8.3.1. Controles de campo</b> .....	<b>34</b>
<b>8.3.2. Registro Nacional de Infractores</b> .....	<b>35</b>
<b>8.3.3. Inventario Nacional de Bosques Nativos</b> .....	<b>37</b>
<b>8.3.4. Rendiciones de cuentas del FNECBN</b> .....	<b>37</b>
<b>8.3.5. Evaluación de los OTBN jurisdiccionales</b> .....	<b>38</b>
<b>9. RESULTADOS Y HALLAZGOS</b> .....	<b>39</b>
<b>9.1. Control y fiscalización de la ANA</b> .....	<b>39</b>
<b>9.2. OTBN</b> .....	<b>41</b>
<b>9.3. FNECBN</b> .....	<b>42</b>
<b>10. CONCLUSIÓN</b> .....	<b>42</b>
<b>11. RESPUESTA DEL ORGANISMO AUDITADO</b> .....	<b>43</b>
<b>12. RECOMENDACIONES</b> .....	<b>44</b>
<b>13. FECHA</b> .....	<b>45</b>
<b>14. FIRMA</b> .....	<b>45</b>
<b>ANEXO I MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL</b> .....	<b>46</b>
<b>ANEXO II INFORMACIÓN REQUERIDA PARA EL REGISTRO NACIONAL DE INFRACTORES</b> .....	<b>57</b>
<b>ANEXO III OTBN PROVINCIAS PATAGÓNICAS- GRÁFICOS Y MAPAS</b> .....	<b>59</b>

## ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AGN	Auditoría General de la Nación
ALA	Autoridad local de aplicación de la Ley 26.331
ANA	Autoridad nacional de aplicación de la Ley 26.331
Art.	Artículo
COFEMA	Consejo Federal de Medio Ambiente
CSA	Criterios de Sustentabilidad Ambiental
DNOAyCB	Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad
Expte.	Expediente
FNECBN	Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos
Has.	Hectáreas
Inc.	Inciso
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
JGM	Jefatura de Gabinete de Ministros
MAyDS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable
ONG	Organización no gubernamental
OTBN	Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos
PC	Plan de Conservación
PCUS	Plan de Cambio de Uso del Suelo
PF	Proyecto de Formulación
PM	Plan de Manejo
POA	Plan Operativo Anual
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
Res.	Resolución
SAyDS	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable
SGAyDS	Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable
SIG	Sistema de Información Geográfica
WGEA-INTOSAI	Grupo de trabajo de Auditoría Ambiental de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores



Auditoría General de la Nación

## **INFORME DE AUDITORIA**

### **1. AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO**

### **2. AL SEÑOR SECRETARIO DE GOBIERNO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE RABINO SERGIO BERGMAN**

**S / D**

En uso de las facultades conferidas por los artículos 85 de la Constitución Nacional y 118 de la Ley 24.156, la Auditoría General de la Nación efectuó una auditoría de cumplimiento en el ámbito de la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

### **3. ALCANCE**

El presente informe de auditoría consiste en un control sobre el cumplimiento de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos y sus normas complementarias, por parte de la Autoridad Nacional de Aplicación -Dirección de Bosques, perteneciente al ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (actual Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable)-, específicamente en la región patagónica.

Período auditado: 1° de julio de 2015 – 1° de junio de 2017.

Tareas de campo: julio 2017 – noviembre 2018.

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

- El proceso de actualización del Inventario Nacional de Bosques Nativos.

- Los procesos de actualización y evaluación, por parte de la Autoridad Nacional de Aplicación (ANA) sobre las elaboraciones de las Autoridades Locales de Aplicación (ALA) de cada jurisdicción, de los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos.
- La constitución y administración del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN), en especial el 70% de éste, correspondiente a compensar a titulares de tierras en cuya superficie se conserven bosques nativos, sean públicos o privados, de acuerdo a sus categorías de conservación.
- La constitución, mantenimiento y actualización del Registro Nacional de Infractores.
- El monitoreo y evaluación por parte de la ANA sobre la documentación relacionada con Planes de Conservación, de Manejo o de Cambio de Uso de Suelo aprobados por las ALA. Asimismo, controles realizados en visitas de campo sobre predios afectados a Planes.
- La fiscalización y control por parte de la ANA sobre las rendiciones de cuentas correspondientes al FNECBN, las cuales deben ser remitidas por cada jurisdicción.

#### **4. OBJETO DE AUDITORÍA**

Implementación de la Ley 26.331 de Bosques Nativos en la Región Patagónica.

La presente auditoría de cumplimiento tiene por objetivos los que se detallan a continuación:

#### **5. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

##### **5 a) Objetivo específico 1:**

Control y fiscalización de la ANA. Evaluar la eficacia de la Dirección de Bosques respecto de la fiscalización y control de las actividades en terreno. Si bien la responsabilidad primaria corresponde a las provincias -ALA-, la Nación -ANA- tiene la obligación de reforzar y monitorear este tipo de controles.

##### **5. b) Objetivo específico 2:**

Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN)



## Auditoría General de la Nación

Verificar su actualización 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.

### **5. c) Objetivo específico 3:**

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.

Analizar su constitución y distribución, verificando si el Presupuesto Nacional ha adjudicado partidas en el FNECBN para los años 2015, 2016 y 2017 para los BN de la región patagónica.

## **6. CRITERIOS IDENTIFICADOS**

Se analizó la normativa nacional vinculada al objeto de auditoría, Ley 26.331, Decreto PEN 91/2009 y Resoluciones COFEMA; Ley 25.675 General del Ambiente; Ley 25.831 Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, la Guía de Auditoría sobre Bosques de WGEA-INTOSAI 2010, como también los Informes de la AGN aprobados por Res 38/14, Res 30/15 y Res 230/17.

Se consideraron la auditabilidad y la significatividad de la materia auditable.

### **Auditabilidad**

Existe una política nacional para el manejo sustentable y la conservación de los bosques con la sanción de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Bosques Nativos.

La regulación hídrica, la conservación de la biodiversidad, del suelo y de la calidad del agua y la fijación de gases de efecto invernadero, son servicios ambientales que tienen estrecha vinculación con el cambio climático.

La temática está incluida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el ODS 15: promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica, a los cuales se comprometió nuestro país, como también a sus metas asociadas:

- **15.1** Para 2020, velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y los servicios que proporcionan, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales
- **15.2** Para 2020, promover la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación a nivel mundial

### **Significatividad**

Funcionamiento del Fondo Nacional de Enriquecimiento para la Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN) de acuerdo con lo previsto en la Ley 26.331 y normas complementarias.

Cada año, el monto total del Fondo es distribuido entre las provincias conforme una metodología acordada entre el COFEMA y la SAyDS (ratificada por Res. COFEMA 229/12 y 277/14).

Esta es la combinación de dos componentes, uno asociado con el grado de conservación del bosque, que abarca un mayor desembolso por hectárea a las categorías de conservación más restrictivas y otro componente asociado con el grado de ocupación del territorio provincial con bosque nativo.

En ese orden, se seleccionaron para la muestra de esta auditoría de cumplimiento, los siguientes aspectos:

Existencia de Inventario Nacional de Bosques Nativos actualizado periódicamente.

Información suficiente para identificar los riesgos y para definir las prioridades para la planificación del uso del suelo en áreas de bosques nativos.

Programa Nacional de Bosques Nativos instrumentado conforme lo previsto en Ley 26.331 y normas complementarias.



## Auditoría General de la Nación

Existencia de un sistema de monitoreo para la medición del desempeño de los instrumentos previstos en la Ley.

Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) aprobados en todas las provincias patagónicas.

Planes de manejo y planes de conservación en concordancia con los OTBN y demás requisitos previstos en Ley 26.331 y normas complementarias.

Registro Nacional de Infractores creado y actualizado.

Régimen de sanciones aplicado conforme lo establecido en la Ley 26.331 y normas complementarias.

Reducción de la pérdida y degradación de bosques nativos a partir de la implementación de los instrumentos de gestión previstos en la Ley 26.331.

## **7. NORMAS DE AUDITORIA APLICADAS AL REALIZAR EL TRABAJO**

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.

## **8. RESUMEN DEL TRABAJO REALIZADO**

Los procedimientos de auditoría llevados a cabo para evaluar la implementación de la Ley 26.331 de Bosques Nativos en la Región Patagónica tuvieron como ejes de consulta los 3 objetivos específicos.

Durante gran parte del año 2015, la Autoridad Nacional de Aplicación (ANA) fue la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS), organismo que se

jerarquizó a partir del 10 de diciembre de 2015 cuando pasó a denominarse Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS) -Decreto 13/2015-.

**Hechos posteriores:** 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 (SGAyDS) -DNU 802/18-.

El ex MAyDS -la ANA- y las ALA 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.

#### **a. Marco Legal**

El art. 41 de la Constitución Nacional establece el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y la obligación de preservarlo, así como también la obligación de recomponer los daños ambientales. Y establece la obligación de las autoridades de promover el logro de ese derecho y asegurar la protección de la biodiversidad y patrimonio natural y la responsabilidad de la Nación de sancionar leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental y de las provincias aquellas necesarias para complementarlas.

La Ley 25.675, General del Ambiente establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Entre los instrumentos de la política ambiental fijadas por la ley vinculados al objeto de auditoría, se destaca el Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) y la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

La Ley establece un sistema federal ambiental que funciona a través del COFEMA con el objetivo de lograr una coordinación institucional entre las jurisdicciones locales y el Estado Nacional.

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,



## Auditoría General de la Nación

estableciendo “un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos”.

Y define a los bosques nativos como todos aquellos “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 con el objetivo de promover el manejo sostenible de los bosques nativos, el cual debe considerar 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.

La Ley 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 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.

#### **b. Marco institucional**

El ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (actual Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable – Decreto PEN 802/18) reemplaza y absorbe las funciones de la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable a partir del Decreto PEN 13/2015 del 10 de diciembre de 2015. Es responsable de la instrumentación de la política ambiental y en particular de la aplicación de la Ley 26.331.

Así, el Decreto 13/2015 por el cual se crea el MAyDS, establece entre sus competencias, la de asistir al presidente en lo relativo a la política ambiental, el desarrollo sustentable, la utilización racional de los recursos naturales y la puesta en marcha de planes, programas y proyectos con esos fines.

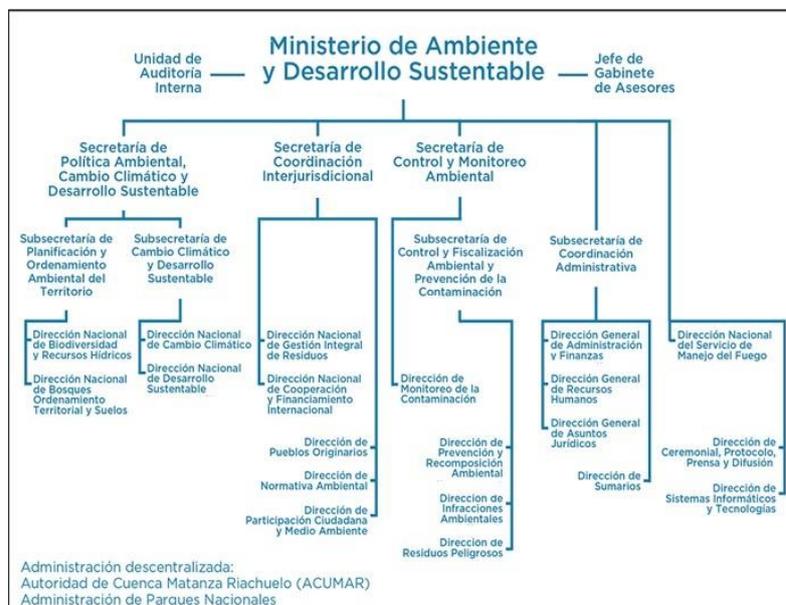


## Auditoría General de la Nación

Debe entender, además, en la preservación y administración de los bosques, parques y reservas nacionales, áreas protegidas y monumentos naturales; en la planificación y ordenamiento ambiental del territorio nacional y en el control y fiscalización ambiental.

**Hecho posterior:** por Decreto de Necesidad y Urgencia 801/2018 se modifica la estructura de gobierno, el MAyDS pierde status ministerial y a través del Decreto 802/2018 se incorpora el cargo de Secretario de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable, con dependencia de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación (art. 4), como organismo rector de la política ambiental. Este último decreto, hasta tanto se concluya con la reestructuración de las áreas afectadas, mantiene vigente las aperturas estructurales existentes desde el nivel inferior a Subsecretaría por el término de 60 días.

## Organigrama del período auditado 2015-2017 ex MAyDS



Fuente: ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

El área del ex MAyDS con competencias en la instrumentación de la Ley 26.331, es la Dirección Nacional de Bosques, Ordenamiento Territorial y Suelos (DB) -dependiente de la Subsecretaría de Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio- cuya responsabilidad primaria es *“asistir al Subsecretario en la formulación e implementación de una política nacional de bosques nativos, ordenamiento territorial, áreas protegidas y suelos”*.

La DB antes mencionada tiene a su cargo la realización de las acciones específicas vinculadas al objeto de auditoría, tales como: asistir en el diseño, planificación, implementación, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos relacionados con la conservación y manejo sustentable de los bosques nativos, especialmente en lo vinculado con la implementación de la Ley 26.331.

Y asistir en la planificación, formulación e implementación de las políticas relacionadas al Ordenamiento Ambiental del Territorio y en la definición de corredores biológicos para las distintas ecorregiones de la Argentina.

### **8.1. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos**

La Ley 26.331 define los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos (OTBN), en su artículo 4, como *“la norma que basada en los criterios de sostenibilidad ambiental establecidos en el Anexo de la presente ley zonifica territorialmente el área de los bosques nativos existentes en cada jurisdicción de acuerdo a las diferentes categorías de conservación”*. En su artículo 6, la citada Ley obliga a las Autoridades Locales de Aplicación (ALA) a elaborar, en el plazo máximo de un (1) año a partir de la sanción de la Ley, el OTBN del territorio bajo su jurisdicción (es decir, hasta diciembre de 2008). El proceso de elaboración de un OTBN implica: por una parte, identificar los bosques nativos existentes en el territorio de la jurisdicción; por la otra, asignar a aquellos bosques las categorías establecidas en el artículo 9 de la Ley de Bosques, en consideración de los Criterios de Sustentabilidad Ambiental (CSA) contenidos en el Anexo de la Ley. A partir de los primeros OTBN elaborados y a fin de unificar criterios entre las distintas jurisdicciones, surgieron las Resoluciones COFEMA 230/12 (sobre pautas para identificar bosques nativos) y 236/12 (sobre pautas metodológicas para la actualización de los OTBN), y la Resolución de la ex SAyDS 398/15 (la que aprueba las “Guías Metodológicas para los



## Auditoría General de la Nación

procesos participativos en la elaboración y actualización de los OTBN”). El sistema de categorías de conservación es el siguiente:

- **Categoría I (rojo):** sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluirá áreas que por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.
- **Categoría II (amarillo):** sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.
- **Categoría III (verde):** sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, aunque dentro de los criterios de la Ley 26.331.

Cabe aclarar que las superficies de bosques nativos de dominio nacional que se encuentren en el ámbito de una jurisdicción provincial deberán ser computadas como Categoría I y sumadas al OTBN de tal jurisdicción (Decreto 91/09, art. 32), según la información oportunamente provista por la Administración de Parques Nacionales (APN).

La Ley establece que la Autoridad Nacional de Aplicación (ANA) deberá, respecto de los OTBN jurisdiccionales:

- Asistir, a solicitud de las ALA, técnica, económica y financieramente en el proceso de elaboración de la norma (art. 6).
- Analizar la consistencia del avance de cada Ordenamiento Territorial (Decreto 91/09, art. 6).

- Analizar los OTBN aprobados y remitidos para su evaluación por cada jurisdicción, los cuales deberán contener: copia certificada de la Ley Provincial que lo apruebe, información cartográfica que permita individualizar con precisión las tres (3) categorías de conservación establecidas e información referida al nivel de coherencia de las categorías asignadas territorialmente respecto de las provincias limítrofes que hubieran aprobado su propio OTBN (Decreto 91/09, art. 33).
- Finalmente, aprobar los OTBN remitidos por cada jurisdicción.

De acuerdo al Decreto 91/09, artículo 6, **el OTBN de cada jurisdicción deberá ser actualizado cada 5 (cinco) años**, conforme las pautas determinadas entre ANA y ALA. El cumplimiento de dicha obligación es relevante en tanto y en cuanto permite controlar la superficie de bosques nativos, ajustar la precisión del OTBN, atender correcciones realizadas por la ANA a un OTBN anterior o tender a una mayor coherencia con los OTBN de las jurisdicciones limítrofes.

Finalmente, la elaboración y aprobación de los OTBN es **condición necesaria** para participar de la distribución del FNECBN, conforme la Ley 26.331.

### 8.1.1. OTBN de la Región Patagónica

El equipo de auditoría interviniente ha relevado y analizado los expedientes de la ANA donde se han tramitado las elaboraciones, acreditaciones y actualizaciones de los OTBN jurisdiccionales. A continuación, se detalla información relevante sobre estos procesos en cada provincia patagónica:

#### Cuadro N° 1. Normativa de aprobación de los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos y sus actualizaciones.

Jurisdicción	Norma	Fecha de sanción	Fecha en que corresponde la actualización según Ley 26.331
Chubut	Ley Provincial N° XVII-92	17/06/2010	06/2015
Río Negro	Ley Provincial N° 4.552	08/07/2010	07/2015
Santa Cruz	Ley Provincial N° 3.142	17/08/2010	08/2015
Neuquén	Ley Provincial N° 2.780	09/11/2011	11/2016
Tierra del Fuego	Ley Provincial N° 869	25/04/2012	04/2017

*Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por el auditado.*



## Auditoría General de la Nación

### **Chubut**

La provincia de Chubut aprobó su primer OTBN por Ley Provincial XVII-92, sancionada el 17 de junio de 2010; en virtud de ello, **su fecha de actualización corresponde a junio de 2015**. La acreditación del OTBN ante la ANA y el proceso de actualización posterior están contenidos en el Expediente CUDAP: EXP-JGM: 0008654/2010 de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

A fin de realizar la actualización del OTBN de Chubut y en función de las observaciones realizadas al primer OTBN, la ANA solicitó correcciones específicas para dicho proceso:

- presentar coberturas digitales que permitan verificar técnicamente la consideración de los Criterios de Sustentabilidad Ambiental (CSA);
- reconsiderar áreas de arbustales, pradera altoandina, altas cumbres y forestadas con especies exóticas (200.000 ha) que no corresponden con la definición de bosque nativo de la Ley 26.331;
- reconsiderar áreas de Categoría III que por sus características corresponden a una categoría de mayor grado de conservación;
- realizar un análisis de actores sociales, sobre el proceso participativo; informar sobre actividades de difusión; y acompañar documentación respaldatoria de Talleres o encuentros.

El 26 de junio de 2015, la ALA remite un Informe de Avance sobre el proceso de actualización del OTBN y solicita una prórroga para su presentación final, fundamentada en retrasos derivados de incendios forestales en la jurisdicción. El 26 de agosto de 2015, la ANA otorga la prórroga, solicita que se presente un cronograma de trabajo y una fecha estimada de finalización y reitera su disposición para asistir técnicamente a la ALA. En noviembre de 2016, la ALA remite documentación digital como parte del proceso de actualización, a partir de lo cual la Dirección de Bosques remite observaciones a ese avance. En enero de 2017, la ANA reitera la solicitud de avances.

### **Neuquén**

La provincia de Neuquén aprobó su primer OTBN por Ley Provincial 2780, sancionada el 9 de noviembre de 2011; en virtud de ello, **su fecha de actualización corresponde a**

**noviembre de 2016.** La acreditación del OTBN ante la ANA y el proceso de actualización posterior están contenidos en el Expediente CUDAP: EXP-JGM: 0009536/2012 de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Las siguientes observaciones de la Dirección de Bosques, realizada durante la acreditación del primer ordenamiento territorial, deben ser consideradas en la actualización del OTBN:

- corregir la definición utilizada de bosque nativo en la Ley Provincial, que no concuerda con la Ley 26.331;
- presentar coberturas digitales que permitan analizar y verificar la utilización de los CSA en el ordenamiento territorial, como también considerar los CSA no mencionados en el primer OTBN;
- remitir una cartografía digital integral de la Provincia en lugar de cartografías parciales por sectores;
- acompañar actas y toda documentación que respalde la realización de un proceso participativo.

El 25 de enero de 2016, la ANA comunica a la ALA el vencimiento del plazo, en noviembre de 2016, para concluir las tareas de actualización del OTBN jurisdiccional; esto es reiterado el 4 de abril de 2016. El 7 de septiembre de 2016, la ALA envía un avance sobre el proceso de actualización, donde estipula actividades a concluir en mayo de 2017; el 13 de octubre de 2016, la ANA acusa recibo del informe de avance y comunica que, dados los plazos considerados, corresponde la solicitud de una prórroga. Finalmente, el 29 de septiembre de 2017, la ANA comunica el vencimiento de los plazos, en espera de avances en el proceso de actualización.

### **Río Negro**

La provincia de Río Negro aprobó su primer OTBN por Ley Provincial 4552, sancionada el 8 de julio de 2010; en virtud de ello, **su fecha de actualización corresponde a julio de 2015.** La acreditación del OTBN ante la ANA y el proceso de actualización posterior están contenidos en el Expediente CUDAP: EXP-JGM: 0046744/2010 de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En vistas del proceso de actualización del OTBN jurisdiccional, la Dirección de Bosques enumeró a partir del primer ordenamiento territorial observaciones a considerar durante ese proceso:

- corregir las superposiciones de coberturas;



## Auditoría General de la Nación

- presentar las coberturas digitales que permitan analizar la consideración de los CSA por parte de la ALA, como también considerar la totalidad de éstos;
- verificar la incorporación en el OTBN de todos los bosques de ciprés, coihue y de ñire, de acuerdo al Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos;
- presentar la cartografía correspondiente al Municipio de San Carlos de Bariloche, de manera conjunta con el resto del OTBN jurisdiccional;
- restringir los usos en los bosques ubicados en bordes de ríos y cuerpos de agua.

Posteriormente, en enero de 2015, la ANA comunica a la ALA la proximidad del vencimiento del plazo para actualizar su OTBN, ofreciendo asistencia técnica en dicho proceso. En mayo de 2015, la ANA remite un Informe Técnico realizado en visitas de campo por sus técnicos realizado en marzo de ese año, a fin de colaborar con la actualización. En septiembre de 2015, la ANA solicita información sobre el estado de avance del proceso. En febrero de 2016, la ANA reitera que hasta el momento no ha recibido documentación respecto del proceso de actualización. En octubre de 2016, la ALA remite documentación sobre dicho proceso; en diciembre, la ANA le comunica que, en virtud de la documentación analizada, corresponde realizar encuentros de carácter técnico que permitan acordar los lineamientos necesarios para incorporar un área específica de la Provincia.

Finalmente, en septiembre de 2017, la ANA solicita un cronograma de trabajo, respecto de las actividades pendientes y los productos intermedios que surjan de ese proceso. Se le reitera a la autoridad provincial que el plazo venció en julio de 2015 y se enfatiza que la demora en la actualización no sólo vulnera lo establecido en la Ley 26.331 sino que también restringe la oportunidad de realizar una revisión integral de la normativa correspondiente, de ajustar la zonificación de los bosques nativos y de reforzar los procesos participativos mediante los cuales se someten a discusión pública las decisiones tomadas a nivel técnico, político y legal.

### **Santa Cruz**

La provincia de Santa Cruz aprobó su primer OTBN por Ley Provincial 3142, sancionada el 17 de agosto de 2010; en virtud de ello, **su fecha de actualización corresponde a agosto**

**de 2015.** La acreditación del OTBN ante la ANA y el proceso de actualización posterior están contenidos en el Expediente CUDAP: EXP-JGM:0011004/2011 de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Las observaciones al primer OTBN de Santa Cruz que deben ser atendidas durante el proceso de actualización son:

- remitir las coberturas digitales que permitan analizar la consideración de los CSA para la asignación de categorías de conservación;
- revisar una diferencia de 140.000 hectáreas de superficie de bosque nativo declarada por la Provincia respecto de la reportada en el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos;
- resolver inconsistencias entre valores parciales y totales en la documentación presentada;
- remitir un análisis de actores sociales;
- remitir documentación relacionada con la difusión de la convocatoria para el proceso participativo;
- remitir documentación sobre talleres y reuniones, junto con su documentación respaldatoria.

El 9 de enero de 2015, la ANA comunicó a la ALA la proximidad del vencimiento para la actualización del OTBN jurisdiccional. El 16 de junio del mismo año, el Consejo Agrario de la Provincia de Santa Cruz solicitó una prórroga hasta el 31 de diciembre de 2016; el plazo fue rechazado por la Dirección de Bosques, razón por la cual se reiteró una prórroga, esta vez hasta el 31 de mayo de 2016, la cual fue finalmente aceptada por la ANA en septiembre de 2015.

En abril de 2016, la ANA reiteró la obligación de realizar la actualización del ordenamiento territorial, ofreciendo asistencia técnica en el proceso. En mayo fue reiterado el pedido de prórroga por parte de la ALA hasta el 31 de agosto de 2016, el cual fue aceptado. En septiembre se solicitó una nueva prórroga hasta el 15 de diciembre de 2016, el cual fue nuevamente aceptado.

Finalmente, en diciembre de 2016, la Provincia remitió un OTBN aún no aprobado por Ley Provincial, para consideración de la Dirección de Bosques; ésta reiteró algunas de las observaciones detalladas anteriormente (falta de coberturas digitales para verificar los CSA considerados, falta de documentación respaldatoria del proceso participativo, inclusión de ambientes no boscosos, entre otras).



Auditoría General de la Nación

### **Tierra del Fuego**

La provincia de Tierra del Fuego aprobó su primer OTBN por Ley Provincial 869, sancionada el 25 de abril de 2012; en virtud de ello, **su fecha de actualización corresponde a abril de 2017**. La acreditación del OTBN ante la ANA y el proceso de actualización posterior están contenidos en el Expediente CUDAP: EXP-JGM:0016457/2012 de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Las consideraciones realizadas por la ANA para la actualización del OTBN de Tierra del Fuego son las siguientes:

- hay áreas en Categoría III que deben ser revisadas para recibir otra clasificación (la ALA se comprometió a suspender desmontes únicamente en determinadas áreas);
- las áreas de ‘Categoría Naranja’ (estipulada por la Provincia y no incluida en la Ley 26.331) deben ser recategorizadas en Categoría I;
- es necesario revisar inconsistencias de criterios dentro de la Provincia.

En octubre de 2014 y abril de 2016, la ANA notifica a la ALA del plazo para realizar la actualización del OTBN, ofreciendo asistencia técnica. En abril de 2017, la ALA solicita una prórroga de un (1) año para concluir las tareas pendientes y remite un informe de avance. En mayo de 2017, la ANA otorga la prórroga solicitada y en agosto remite un Informe Técnico a los avances remitidos anteriormente. En diciembre de 2017, la ANA reitera la obligación de actualizar el OTBN y el ofrecimiento de asistencia técnica. Finalmente, en abril de 2018 y ante la proximidad del vencimiento de la prórroga oportunamente solicitada, la Dirección de Bosques reitera ambos comentarios.

### **8.2. Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN)**

El FNECBN es creado a través de la Ley 26.331, en su art. 30, con el objeto de compensar económicamente a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos. La Ley establece el modo de aplicación de los recursos del Fondo (art. 35): por una parte, el 70% -inc. a- será destinado a compensar a los **titulares de tierras** en cuya superficie se conservan

bosques nativos, sean públicos o privados, de acuerdo a sus categorías de conservación y a Planes de Manejo o Conservación presentados por aquéllos a tal fin; por la otra, el 30% - inc. b- será destinado a la **Autoridad Local de Aplicación (ALA)**, a fin de desarrollar y mantener redes de monitoreo y sistemas de información sobre bosques nativos, como también para implementar programas de asistencia técnica y financiera a pequeños productores y/o comunidades indígenas y/o campesinas para propender a la sustentabilidad de actividades no sostenibles.

Las partidas presupuestarias que le sean asignadas anualmente no podrán ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional (art. 31).

En el siguiente Cuadro se consideran las asignaciones presupuestarias 2015, 2016 y 2017.

**Cuadro N° 2 - Asignaciones presupuestarias anuales al FNECBN.**

Concepto	2015	2016	2017
<b>Presupuesto de la Administración Nacional</b>	\$ 1.251.630.248.497	\$ 1.569.412.091.951	\$ 2.363.619.870.574
<b>Fondo a asignar según Ley 26.331 (0,3% del Presupuesto de la Administración Nacional)</b>	\$ 3.754.890.745	\$ 4.708.236.276	\$ 7.090.859.612
<b>Fondos efectivamente asignados al FNECBN</b>	\$ 62.819.801	\$ 389.682.470	\$ 556.500.000
<b>Porcentaje del FNECBN sobre el 0,3% del Presupuesto de la Administración Nacional</b>	1,67%	8,28%	7,85%

*Fuente: elaboración propia, a partir de la información brindada por la Dirección de Bosques y el Informe AGN aprobado por la Resolución 230/17-AGN.*

Cabe aclarar que en la asignación 2015, mediante Decreto 2585/15, fueron reasignados recursos pautados para el FNECBN a otros fines (en el Presupuesto 2015 se había asignado en principio \$ 246.450.000), razón por la cual el monto es significativamente más bajo que en otras convocatorias anuales. Durante el transcurso de 2016, se cubrió con fondos de ese año lo adeudado de 2015; posteriormente se gestionó una reasignación presupuestaria a fin de cubrir el año 2016 (se había asignado \$ 265.009.000 y finalmente se transfirió \$ 389.682.470).

El FNECBN es distribuido entre las provincias cuyo OTBN aprobado por Ley Provincial haya sido acreditado ante la ANA. La metodología de distribución de fondos entre



## Auditoría General de la Nación

provincias considera la superficie de una jurisdicción dada, la superficie de bosques nativos y las superficies asignadas para cada categoría de conservación (Resolución COFEMA 277/14, Apartado II).

Conforme a la Nota NO-2017-26291172-APN-DNBOTYS#MAD, del 01 de noviembre de 2017, se detalla en el siguiente cuadro los montos transferidos a las diferentes jurisdicciones de la Región Patagónica.

**Cuadro N° 3. Montos asignados a las provincias patagónicas del FNECBN.**

Provincia	2015		2016		2017	
	30%	70%	30%	70%	30%	70%
Chubut	\$ 1.965.348	\$ 4.877.990	\$ 2.009.248	\$ 4.688.246	\$ 4.882.792	\$ 11.393.183
Neuquén	\$ 2.143.704	\$ 5.320.955	\$ 2.192.402	\$ 5.115.604	\$ 5.330.894	\$ 12.438.752
Río Negro	\$ 1.062.654	\$ 2.479.526	\$ 1.086.430	\$ 2.535.005	\$ 2.640.347	\$ 6.160.809
Santa Cruz	\$ 988.419	\$ 2.453.239	\$ 1.010.469	\$ 2.357.760	\$ 2.455.492	\$ 5.729.481
Tierra del Fuego	\$ 1.494.679	\$ 3.487.584	\$ 1.531.925	\$ 3.574.492	\$ 3.737.091	\$ 8.719.879

*Fuente: elaboración propia, a partir de los datos suministrados por el auditado.*

### 8.2.1. Tipos de Planes

La Ley 26.331 establece que toda intervención en bosques nativos que implique aprovechamiento bajo manejo sostenible o cambio de uso del suelo requerirá autorización por parte de la ALA correspondiente de la jurisdicción (art. 13). En este sentido, establece para el manejo sostenible que las “personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que soliciten autorización para realizar manejo sostenible de bosques nativos clasificados en las Categorías II y III, deberán sujetar su actividad a un Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos” (art. 16). Respecto de cambios de uso del suelo, ante solicitudes de desmontes de bosque nativo (estrictamente en áreas bajo la Categoría III), se establece que se “deberá sujetar la actividad a un Plan de Aprovechamiento de Cambio de Uso del Suelo” (art. 17).

La Resolución SAyDS 256/2009 establece los rudimentos para los primeros Planes de Conservación y de Manejo.

De acuerdo con el Decreto Reglamentario 91/09, la ANA, en conjunto con las ALA y en el ámbito del COFEMA, habrá de determinar la instrumentación y reglamentación del FNECBN (art. 36). En virtud de aquello, el COFEMA y la ex SAyDS, por medio de las Resoluciones 277/14-COFEMA (que reemplaza su similar 229/12-COFEMA) y 826/14-SAyDS, establecieron el “Reglamento de Procedimientos Generales Ley N° 26.331 Contenidos Mínimos de Planes de Manejo y Conservación. Distribución del FNECBN”. En dicha reglamentación, se definen las condiciones mínimas que habrán de reunir los Planes de Manejo, de Conservación, Proyectos de Formulación y Planes Operativos Anuales para todas las jurisdicciones, sin perjuicio de que otros contenidos puedan agregarse en la normativa de cada jurisdicción.

Los **Planes de Manejo** (PM), válidos para áreas de Categoría II o III, se definen en el art. 13 del Reglamento referido como los documentos que sintetizan “la organización, medios y recursos, en el tiempo y el espacio, del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales maderables y no maderables y servicios en un bosque nativo”, a cuyos fines debe contener “una descripción pormenorizada del establecimiento en sus aspectos ecológicos, legales, sociales y económicos”. Los objetivos de estos Planes deberán considerar y garantizar: que el bosque no sea sustituido, que las intervenciones sean suficientemente moderadas como para mantener los atributos de conservación de la categoría asignada y que, en caso de intervenciones significativas, el sistema pueda recuperarse (natural o artificialmente), con una justificación técnicamente fundamentada en dicho documento. Además del detalle pormenorizado de los contenidos documentales mínimos para constituir un PM, se establecen las siguientes modalidades: aprovechamiento forestal (AF), aprovechamiento de productos no madereros y servicios (PNMyS), silvopastoril (SP) y recuperación del potencial productivo, sea por enriquecimiento o restauración (REC).

Los **Planes de Conservación** (PC), válidos para áreas clasificadas bajo cualquier Categoría, se definen en el art. 14 del citado Reglamento como los documentos que sintetizan “la organización, medios y recursos, en el tiempo y el espacio, de las medidas específicas para mantener o incrementar los atributos de conservación de un bosque



## Auditoría General de la Nación

nativo”, con la posibilidad de un “aprovechamiento sostenible de sus recursos no maderables y servicios, para lo cual debe incluir una descripción pormenorizada del terreno forestal en sus aspectos ecológicos, legales, sociales y económicos”. Los objetivos propuestos deberán asegurar que no habrá aprovechamiento comercial de madera y que cualquier actividad a realizar, con o sin fines comerciales, mantenga o incremente los atributos de conservación. Además del detalle pormenorizado del contenido documental mínimo de los PC, se establecen como modalidades de estos el aprovechamiento de productos no madereros y servicios (PNMyS), el mantenimiento del potencial de conservación (CON) y la recuperación del potencial de conservación mediante enriquecimiento, restauración u otras (REC).

Por su parte, los **Planes Operativos Anuales** (POA), se definen en el art. 16 del Reglamento como la “parte de los PM o PC que detalla las actividades a ejecutar anualmente y los medios necesarios para llevarlas a cabo”, lo cual permite dotar a aquellos de operatividad bajo objetivos intermedios. Los Planes que contemplen actividades en períodos plurianuales deberán tener POA aprobados para cada año específico. Los POA son especialmente relevantes en la medida en que establecen las acciones concretas a realizar en el marco de un Plan dado y, como consecuencia de ello, implican la transferencia de fondos del FNECBN al titular del Plan. En otras palabras, si un Plan es aprobado en una convocatoria anual pero no es aprobado su POA correspondiente, no serán transferidos los fondos al titular del Plan y, por lo tanto, no se dará inicio a las actividades pautadas.

Los **Proyectos de Formulación** (PF) son los documentos que sintetizan “la organización, medios y recursos, en el tiempo y el espacio, de las medidas específicas para elaborar un PM o un PC” (art. 15 del Reglamento aprobado por Resolución 277/14 COFEMA). Su duración no puede exceder el año, aunque las ALA pueden extender el plazo a dos años bajo justificación. La finalización de estos Proyectos implica la obligatoriedad de la posterior presentación de un PC o un PM, según lo pautado en el documento.

Finalmente, los **Planes de Cambio de Uso del Suelo** (PCUS), válidos estrictamente para áreas de Categoría III, corresponden a las actividades de desmonte, entendido éste como la “actuación antropogénica que haga perder al ‘bosque nativo’ su carácter de tal, determinando su conversión a otros usos del suelo” (art. 4, Ley 26.331). Para este tipo de Planes es obligatoria la presentación ante la ALA de una evaluación de impacto ambiental (art. 22, Ley 26.331); para realizar este procedimiento, la ALA deberá –entre otros-: informar a la ANA, emitir una Declaración de Impacto Ambiental (a fin de aprobar o denegar el estudio de impacto ambiental) y garantizar el cumplimiento de los artículos 11, 12 y 13 de la Ley General del Ambiente 25.675 (sobre “Evaluación de impacto ambiental”). Asimismo, la Ley 26.331 establece que, previamente a autorizar las actividades de desmonte detalladas en un PCUS, las ALA deberán garantizar el estricto cumplimiento de los artículos 19, 20 y 21 de la Ley 25.675 -general del ambiente- según la Ley, “la participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio” (art. 21).

### **8.2.2. Planes de Conservación, de Manejo y Proyectos de Formulación en la Región Patagónica**

El equipo de auditoría interviniente ha relevado y analizado el Registro Nacional de Planes de Bosques Nativos. A continuación, se informa sobre el trabajo realizado.

En los siguientes dos Cuadros, se ilustran las cantidades de PC, PM y PF aprobados y las cantidades de POA aprobados, respectivamente, según el año y la provincia patagónica. Cabe aclarar que las cantidades consideradas aquí a partir del Registro Nacional de Planes, en todos los casos, reúnen estrictamente los Planes y POA con estados “en ejecución”, “adjudicado”, “aprobado” y “concluido”. Aquellos Planes registrados con los estados “anulado” y “en revisión” no han sido considerados, consistentemente con la información proporcionada por la Dirección de Bosques en su sitio web (anteriormente en <http://bosques.ambiente.gob.ar/geomaps>). Se resalta que no hay Planes de Cambio de Uso del Suelo registrados en la región patagónica, conforme el análisis realizado sobre el Registro Nacional de Planes y lo informado por la Dirección de Bosques (Informe IF-2018-20220894-APN-DNB#MAD, del 3 de mayo de 2018).



**Cuadro N° 4 - Cantidades de Planes aprobados por año.**

<b>Cantidades conjuntas de PC, PM y PF aprobados por año y provincia</b>				
<b>Jurisdicciones</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Total</b>
Chubut	14	24	38	76
Neuquén	13	16	6	35
Río Negro	8	1	4	13
Santa Cruz	5	4	6	15
Tierra del Fuego	2	3	5	10
<b>Total general</b>	<b>42</b>	<b>48</b>	<b>59</b>	<b>149</b>

*Fuente: elaboración propia, a partir de la información brindada por la Dirección de Bosques.*

Cabe aclarar que la tramitación de PC, PM o PF depende de la acreditación, por parte de la ALA ante la ANA, del OTBN correspondiente a cada jurisdicción: esta acreditación es condición “sine qua non” para participar del FNECBN.

**Cuadro N° 5 - Cantidades de POA aprobados por año.**

<b>Cantidades de POA aprobados por año y provincia</b>				
<b>Jurisdicciones</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Total</b>
Chubut	29	31	66	126
Neuquén	21	14	29	64
Río Negro	9	1	4	14
Santa Cruz	5	4	6	15
Tierra del Fuego	5	5	10	20
<b>Total general</b>	<b>69</b>	<b>55</b>	<b>115</b>	<b>239</b>

*Fuente: elaboración propia, a partir de la información brindada por la Dirección de Bosques.*

En el Cuadro N° 5 se contabilizan las cantidades de POA, según el año y la jurisdicción, es decir, las actividades anuales pautadas para cada Plan aprobado en la convocatoria correspondiente. Como fue señalado en el apartado anterior sobre normativa, la aprobación de los POA es especialmente relevante dado que sólo mediante éstos se efectivizan las transferencias del FNECBN a los titulares de los Planes y, en consecuencia, sólo mediante éstos se da inicio a las actividades pautadas.

Cabe aclarar que, en un año dado, se aprueban POA (es decir, actividades a ejecutar durante un año) pertenecientes tanto a Planes aprobados en ese mismo año como también a Planes aprobados en años anteriores (en cuyas formulaciones se hubiere previsto la ejecución de tareas en un período plurianual). De este modo, un mismo Plan puede prever sólo un año de actividades (en cuyo caso le corresponderá un único POA) como también, por caso, 5 años de actividades (previendo, por lo tanto, 5 POA, como se ha verificado en el Registro Nacional de Planes).

### 8.2.3. Montos y superficies afectadas a POA aprobados

En los siguientes cuadros, se detallan los montos y las superficies afectados por tipo de Plan mediante POA aprobado, según la jurisdicción y el año correspondiente.

**Cuadro N° 6 - Cantidades de POA, superficies (en ha) y montos (en pesos) según tipo de Plan y provincia – Año 2015.**

Año 2015	Chubut	Neuquén	Río Negro	Santa Cruz	Tierra del Fuego	Totales
<b>PC</b>	7 POA	13 POA	1 POA	1 POA	2 POA	<b>24 POA</b>
<b>Superficie de PC (ha)</b>	212.704,50	560.685,28	81	4.170	1.226	<b>778.866,78</b>
<b>Monto</b>	\$ 1.197.419	\$ 4.327.646	\$ 80.000	\$ 793.000	\$ 1.978.029	<b>\$ 8.376.094</b>
<b>PF</b>	6 POA	7 POA	1 POA	4 POA	-	<b>18 POA</b>
<b>Superficie de PF (ha)</b>	1.034.701,83	12.201,72	50.000	82.048,04	-	<b>1.178.951,59</b>
<b>Monto</b>	\$ 454.227	\$ 776.195	\$ 259.526	\$ 1.660.239	-	<b>\$ 3.150.187</b>
<b>PM</b>	16 POA	1 POA	7 POA	-	3 POA	<b>27 POA</b>
<b>Superficie de PM (ha)</b>	46.287,65	4	111.871	-	6.380,51	<b>164.543,16</b>
<b>Monto</b>	\$ 3.259.343,50	\$ 217.114	\$ 2.140.000	-	\$ 1.509.555	<b>\$ 7.126.012,5</b>
<b>Total de POA</b>	29 POA	21 POA	9 POA	5 POA	5 POA	<b>69 POA</b>
<b>Superficie total (ha)</b>	1.293.693,98	572.891,00	161.952,00	86.218,04	7.606,51	<b>2.122.361,53</b>
<b>Monto total</b>	\$ 4.910.989,50	\$ 5.320.955,00	\$ 2.479.526,00	\$ 2.453.239,00	\$ 3.487.584,00	<b>\$ 18.652.293,50</b>

*Fuente: elaboración propia, a partir de la información brindada por la Dirección de Bosques.*

**Cuadro N° 7 - Cantidades de POA, superficies y montos (en pesos) según tipo de Plan y provincia – Año 2016.**

Año 2016	Chubut	Neuquén	Río Negro	Santa Cruz	Tierra del Fuego	Totales (región patagónica)
<b>PC</b>	4 POA	13 POA	1 POA	1 POA	3 POA	<b>22 POA</b>
<b>Superficie de PC (ha)</b>	1.566,50	576.709,10	33.000	2.642	4.743	<b>618.660,60</b>
<b>Monto</b>	\$ 834.718	\$ 4.918.803,47	\$ 2.535.005	\$ 784.763	\$ 2.431.083,29	<b>\$ 11.504.372,76</b>



Auditoría General de la Nación

<b>PF</b>	7 POA	-	-	2 POA	-	<b>9 POA</b>
<b>Sup. de PF (ha)</b>	8.069,71	-	-	72,50	-	<b>8.142,21</b>
<b>Monto</b>	\$ 467.364	-	-	\$ 713.782	-	<b>\$ 1.181.146</b>
<b>PM</b>	20 POA	1 POA	-	1 POA	2 POA	<b>24 POA</b>
<b>Sup. PM (ha)</b>	10.620,58	4	-	5.308	4.830	<b>20.762,58</b>
<b>Monto</b>	\$ 3.353.164	\$ 196.800	-	\$ 859.215	\$ 1.143.408,71	<b>\$ 5.552.587,71</b>
<b>Total de POAS</b>	31 POA	14 POA	1 POA	4 POA	5 POA	<b>55 POA</b>
<b>Total de Sup. de Planes (ha)</b>	20.256,79	576.713,10	33.000,00	8.022,50	9.573,00	<b>647.565,39</b>
<b>Total de Monto (\$)</b>	\$ 4.655.246,00	\$ 5.115.603,47	\$ 2.535.005,00	\$ 2.357.760,00	\$ 3.574.492,00	<b>\$ 18.238.106,47</b>

Fuente: elaboración propia, a partir de la información brindada por la Dirección de Bosques.

**Cuadro N° 8 - Cantidades de POA, superficies y montos (en pesos) según tipo de Plan – Año 2017.**

<b>Año 2017</b>	<b>Chubut</b>	<b>Neuquén</b>	<b>Río Negro</b>	<b>Santa Cruz</b>	<b>Tierra del Fuego</b>	<b>Totales</b>
<b>PC</b>	19 POA	26 POA	2 POA	3 POA	6 POA	56 POA
<b>Superficie de PC (ha)</b>	1.506.577	648.139,96	92.302	845.231,10	2.860,10	3.095.110,16
<b>Monto</b>	\$ 4.909.335,25	\$ 10.009.645	\$ 2.160.809	\$ 2.963.378	\$ 5.561.050	\$ 25.604.217,25
<b>PF</b>	19 POA	2 POA	-	1 POA	1 POA	23 POA
<b>Superficie de PF (ha)</b>	15.907,51	24.552,95	-	159.000	59.759,77	259.220,23
<b>Monto</b>	\$ 1.123.670,90	\$ 2.364.007	-	\$ 884.000	\$ 741.079	\$ 5.112.756,90
<b>PM</b>	28 POA	1 POA	2 POA	2 POA	3 POA	36 POA
<b>Superficie de PM (ha)</b>	56.602,67	4	36.000	92.493	1.994,90	187.094,57
<b>Monto</b>	\$ 5.360.176,75	\$ 65.100	\$ 4.000.000	\$ 1.882.103	\$ 2.417.750	\$ 13.725.129,75
<b>Total de POAS</b>	66 POA	29 POA	4 POA	6 POA	10 POA	115 POA
<b>Total de Superficie de Planes (ha)</b>	1.579.087,18	672.696,91	128.302,00	1.096.724,10	64.614,77	3.541.424,96
<b>Total de Monto (\$)</b>	\$ 11.393.182,90	\$ 12.438.752,00	\$ 6.160.809,00	\$ 5.729.481,00	\$ 8.719.879,00	\$ 44.442.103,90

Fuente: elaboración propia, a partir de la información brindada por la Dirección de Bosques.

Como puede observarse en los casos de Chubut (en 2015 y 2017), Neuquén (en 2015, 2016 y 2017) y Santa Cruz (en 2017), la superficie afectada por Planes con POA supera a la

superficie total provincial de Bosques Nativos, según los OTBN correspondientes, como se detalla a continuación.

- Superficie del OTBN aprobado de Chubut: **1.052.171 ha**.
  - Superficie de POA en 2015: **1.293.693,98 ha** (diferencia: + **241.522,98 ha**).
  - Superficie de POA en 2017: **1.579.087,18 ha** (diferencia: + **526.916,18 ha**).
- Superficie del OTBN aprobado de Neuquén: **543.917 ha**.
  - Superficie de POA en 2015: **572.891,00 ha** (diferencia: + **28.974 ha**).
  - Superficie de POA en 2016: **576.713,10 ha** (diferencia: + **32.796,10 ha**).
  - Superficie de POA en 2017: **672.696,91 ha** (diferencia: + **128.779,91**).
- Superficie del OTBN aprobado de Santa Cruz: **523.818 ha**.
  - Superficie de POA en 2017: **1.096.724,10 ha** (diferencia: + **572.906,10**).

Estos desfasajes numéricos se deben a que, en determinadas convocatorias anuales, los Organismos Provinciales han presentado Planes de superficies muy grandes (en algunos casos, Planes con las mismas dimensiones que el OTBN de la jurisdicción), los cuales se superponen con Planes de dimensiones más pequeñas. De acuerdo a lo informado por la Dirección de Bosques en entrevistas con el equipo de auditoría interviniente y en sus respuestas a las solicitudes de información, los llamados ‘Planes Institucionales’ de las provincias implican un tipo de intervención intermedio entre la escala provincial (del OTBN) y la predial (de los Planes habituales). La Dirección de Bosques informa que además fueron utilizados durante el período previo a la Resolución COFEMA 277/14 para destinar recursos a productores que no disponían de titularidad perfecta de las tierras afectadas a tales Planes. Finalmente, la ANA ha informado que ha realizado observaciones a las ALA por este tipo de Planes, puesto que ese tipo de tareas corresponden al 30% del FNECBN y no al 70% destinado a Planes.

Cabe aclarar que la instrumentación de este tipo de Planes, sin embargo, no afecta la asignación de recursos del FNECBN para cada provincia, dado que el cálculo para su distribución entre las jurisdicciones se realiza en función de la superficie total de Bosques Nativos acreditada en los OTBN y de la distribución de Categorías de conservación allí declarada (Resolución COFEMA 277/14, **Anexo I**).



#### 8.2.4. Planes según tipos de beneficiarios

En los siguientes cuadros, se consideran las cantidades de POA, superficies y montos asignados según el tipo de beneficiario del FNECBN y el año, consideradas las cinco provincias patagónicas, y se detalla el porcentaje que representa cada cantidad respecto del total anual.

**Cuadro N° 9 - Cantidades de POA, superficie y monto, según tipo de Beneficiario, como también porcentajes de cada cantidad en relación al total, en el conjunto de la región patagónica. Año 2015.**

2015	Cantidad de POA	Porcentaje sobre el total de POA	Superficie de POA	Porcentaje sobre la superficie total	Monto asignado	Porcentaje sobre el monto total
Organismo de Gobierno Nacional	-	-	-	-	-	-
Organismo de Gobierno Provincial	23 POA	33,33%	2.063.156,77 ha	97,21%	\$ 8.698.864,81	46,64%
Organismo de Gobierno Municipal	10 POA	14,49%	33.359,81 ha	1,57%	\$ 2.620.727,95	14,05%
Privado – Empresa	2 POA	2,90%	1.289 ha	0,06%	\$ 231.532	1,24%
Privado – Particular	24 POA	34,78%	17.314,91 ha	0,82%	\$ 3.049.568,74	16,35%
Universidad o Instituto	1 POA	1,45%	1.807 ha	0,09%	\$ 186.980	1%
Otras instituciones	5 POA	7,25%	5.117,70 ha	0,24%	\$ 3.000.106	16,08%
Comunidades indígenas o campesinas	4 POA	5,80%	316,34 ha	0,01%	\$ 864.514	4,64%
<b>Totales</b>	<b>69 POA</b>	<b>100%</b>	<b>2.122.361,53 ha</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 18.652.293,50</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia, a partir de la información brindada por la Dirección de Bosques.

**Cuadro N° 10 - Cantidades de POA, superficie y monto, según tipo de Beneficiario, como también porcentajes de cada cantidad en relación al total, en el conjunto de la región patagónica. Año 2016.**

2016	Cantidad de POA	Porcentaje sobre el total de POA	Superficie de POA	Porcentaje sobre la superficie total	Monto asignado	Porcentaje sobre el monto total
Organismo de Gobierno Nacional	-	-	-	-	-	-
Organismo de Gobierno Provincial	8 POA	14,55%	545.196,40 ha	84,19%	\$ 3.872.978,29	21,23%
Organismo de Gobierno Municipal	1 POA	1,82%	3 ha	0,0004%	\$ 159.547	0,87%
Privado – Empresa	4 POA	7,27%	12.866,71 ha	1,99%	\$ 914.719,92	5,02%
Privado – Particular	31 POA	56,36%	23.626,68 ha	3,65%	\$ 7.130.999,41	39,1%
Universidad o Instituto	1 POA	1,82%	13.766,30 ha	2,12%	\$ 803.600	4,41%
Otras instituciones	3 POA	5,45%	43.438 ha	6,71%	\$ 3.254.185,10	17,84%
Comunidades indígenas o campesinas	7 POA	12,73%	8.668,30 ha	1,34%	\$ 2.102.076,75	11,53%
<b>Totales</b>	<b>55 POA</b>	<b>100%</b>	<b>647.565,39 ha</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 18.238.106,47</b>	<b>100%</b>

*Fuente: elaboración propia, a partir de información brindada por la Dirección de Bosques.*

**Cuadro N° 11 - Cantidades de POA, superficie y monto, según tipo de Beneficiario, como también porcentajes de cada cantidad en relación al total, en el conjunto de la región patagónica. Año 2017.**

2017	Cantidad de POA	Porcentaje sobre el total de POA	Superficie de POA	Porcentaje sobre la superficie total	Monto asignado	Porcentaje sobre el monto total
Organismo de Gobierno Nacional	1 POA	0,87%	12 ha	0,0003%	\$ 150.000	0,34%
Organismo de Gobierno Provincial	33 POA	28,69%	3.332.226,12 ha	94,09%	\$ 22.077.559,25	49,68%
Organismo de Gobierno Municipal	5 POA	4,35%	47.977,90 ha	1,35%	\$ 1.255.638	2,82%
Privado – Empresa	4 POA	3,48%	5.858 ha	0,17%	\$ 1.403.861	3,16%



## Auditoría General de la Nación

<b>Privado – Particular</b>	54 POA	46,96%	32.309,28 ha	0,91%	\$ 8.059.775,65	18,14%
<b>Universidad o Instituto</b>	2 POA	1,74%	63.766,30 ha	1,80%	\$ 1.601.152	3,60%
<b>Otras instituciones</b>	5 POA	4,35%	48.454,68 ha	1,37%	\$ 7.203.630	16,21%
<b>Comunidades indígenas o campesinas</b>	11 POA	9,56%	10.820,68 ha	0,31%	\$ 2.690.488	6,05%
<b>Totales</b>	<b>115 POA</b>	<b>100%</b>	<b>3.541.424,96 ha</b>	<b>100%</b>	<b>44.442.103,90</b>	<b>100%</b>

*Fuente: elaboración propia, a partir de información brindada por la Dirección de Bosques.*

Como puede observarse, significativa y consistentemente con lo comentado anteriormente sobre los llamados ‘Planes Institucionales’, los Planes pertenecientes a Organismos Provinciales suman la mayor parte de la superficie de tierras afectadas durante el período auditado, oscilando entre el 97,21% en 2015, el 84,19% en 2016 y el 94,09% en 2017; en menor medida, en cuanto a montos transferidos, recibieron el 46,64% en 2015, el 21,23% en 2016 y el 49,68% en 2017 (es decir que, en 2015 y 2017, los Organismos Provinciales titulares de Planes fueron los más beneficiados económicamente); y en cuanto a cantidades de POA aprobados, su participación en los totales es menor pero significativa, sumando un 33,33% en 2015, un 14,55% en 2016 y un 28,69% en 2017.

Los privados particulares y empresas, considerados en conjunto, suman la mayor parte de los POA aprobados en cada año: suman el 37,68% en 2015, el 63,63% en 2016 y el 50,44% en 2017; respecto a superficie afectada, suman el 0,88% en 2015, el 5,64% en 2016 y el 1,08% en 2017; y, en cuanto a montos transferidos, han recibido el 17,59% en 2015, el 44,12% en 2016 y el 21,30% en 2017 (en 2016 fueron los más beneficiados económicamente).

La participación de las comunidades indígenas y campesinas en el FNECBN es menor. Económicamente, recibieron el 4,64% del total de los fondos en 2015, el 11,53% en 2016

y el 6,05% en 2017; sobre el total de POA aprobados, representaron el 5,80% en 2015, el 12,73% en 2016 y el 9,56% en 2017; y, en cuanto a la superficie afectada a Planes, estas comunidades reunieron el 0,01% en 2015, el 1,34% en 2016 y el 0,31% en 2017. Cabe destacar que la Resolución COFEMA 277/14, que aprueba el “Reglamento de Procedimientos Generales Ley 26.331 Contenidos Mínimos de Planes de Manejo y Conservación. Distribución del FNECBN”, establece la figura de ‘Beneficiarios Agrupados’, a fin de facilitar el acceso al FNECBN por parte de las comunidades indígenas y campesinas, ante las circunstancias de no contar con las capacidades financieras o administrativas necesarias o de contar con un título imperfecto, cuestiones que dificultan la presentación de Planes por la vía tradicional.

### **8.3. ANA**

#### **8.3.1. Controles de campo**

La ley 26.331 establece que la fiscalización del cumplimiento de esta norma y el de las condiciones en base a las cuales se otorgaron las autorizaciones de desmonte o manejo sostenible de bosques nativos junto con la aplicación de sanciones por incumplimientos corresponden a las provincias. El Decreto 91/2009 contempla que la fiscalización y el control serán en forma coordinada entre las autoridades nacionales y provinciales (art. 28).

A fin de supervisar las actividades pautadas en los Planes con financiamiento del FNECBN, la DB realiza controles a través de visitas de campo a las jurisdicciones, donde se analiza el grado de cumplimiento de éstos.

En el Cuadro N° 12 pueden observarse las visitas de campo, por año y por provincia, a predios con Planes específicos en ejecución y su contraste con la cantidad de POA aprobados durante el período auditado. Mientras que en 2013 y 2014, por fuera del período auditado, la DB informa sobre 12 y 18 visitas de campo a Planes en ejecución respectivamente, la cantidad desciende significativamente durante el período auditado: se realizaron 11 visitas entre 2015 y junio de 2017. Estas 11 visitas de campo fueron realizadas únicamente en 2016, con una distribución de 7 Planes visitados en Neuquén y 4 Planes visitados en Río Negro.



Auditoría General de la Nación

**Cuadro N° 12 - Cantidad de visitas de campo a Planes en ejecución realizadas por la ANA.**

Jurisdicciones	2013	2014	2015	POA 2015	2016	POA 2016	2017 *	POA 2017	Total general
Chubut	6		0	29	0	31	0	66	6
Neuquén		5	0	21	7	14	0	29	12
Río Negro	6		0	9	4	1	0	4	10
Santa Cruz		4	0	5	0	4	0	6	4
Tierra del Fuego		9	0	5	0	5	0	10	9
<b>Total general</b>	<b>12</b>	<b>18</b>	<b>0</b>	<b>69</b>	<b>11</b>	<b>55</b>	<b>0</b>	<b>115</b>	<b>41</b>

Fuente: elaboración propia, con información brindada por la Dirección de Bosques.

\*Hasta junio de 2017.

En Río Negro, fueron visitados tres (3) Planes presentados en 2010 y uno en 2012; en Neuquén, 7 Planes presentados entre 2013 y 2015.

### 8.3.2. Registro Nacional de Infractores

El Capítulo 8 de la Ley 26.331 establece en el art. 27, la creación de un Registro Nacional de Infractores, el cual debe ser administrado por las autoridades nacionales y en donde las distintas jurisdicciones provinciales deben enviar información con el listado de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas que hayan sido infractoras a regímenes o leyes forestales o ambientales, nacionales o provinciales.

Los infractores no podrán obtener autorización de desmonte o aprovechamiento sostenible. El Decreto 91/2009, al reglamentar el art. 27, estipula que *“la información será remitida conforme los requisitos mínimos y esenciales que determine la Autoridad Nacional de Aplicación”*.

En el año 2009, por medio de la Resolución 514/2009 SAyDS, se habilita el Registro Nacional de Infractores bajo la órbita de la Dirección de Bosques y se comunica a las provincias que deberán remitir información sobre infractores de sus respectivas jurisdicciones.

Dicha Resolución, en su Anexo A, establece que *“la información a remitir por las provincias para completar el Registro debe contener todos los datos identificatorios de las partes y de las causas en lo relacionado a infracciones a las leyes forestales y ambientales”*

y se enumeran en la misma los datos que deben figurar en la carga realizadas por las provincias (Ver **Anexo II**).

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 RNI; en el caso de Chubut la información disponible corresponde al 2014, la cual se encuentra fuera del período auditado; mientras que las otras tres provincias patagónicas (Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego) no suministraron información alguna al RNI.

Por otra parte, de la documentación relevada surge que la información cargada por las provincias de Chubut y Neuquén en el Registro Nacional de Infractores es incompleta y no se ajusta a toda la información requerida en la Resolución 514/2009, Anexo A de la SAyDS. En ambas provincias, por su parte, no coinciden los criterios de codificación de las infracciones impuestas en cada jurisdicción a quienes hayan contrariado las normas ambientales y forestales.

Según lo establece el art. 27 de la Ley 26.331, el RNI debe ser de acceso público en todo el territorio nacional en concordancia con el artículo 41 de la Constitución Nacional y la Ley 25.675 que define al sistema de información como uno de los instrumentos de la política ambiental (Art. 8) y obliga a las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, a proporcionar información relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan pudiendo todos los habitantes acceder a la información ambiental que administren las autoridades salvo la que se encuentre legalmente como reservada .

También, la LGA exige a las autoridades nacionales *“desarrollar un sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente, y evalúe la información ambiental disponible; asimismo, deberá proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, estableciendo los mecanismos necesarios para la instrumentación efectiva a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)”*.

La Resolución 514/2009 SAyDS por su parte establece, además, que las autoridades provinciales deben cargar y actualizar en forma permanente la información en la página web oficial del Registro de Infractores con el fin obtener información veraz sobre el estado de las personas ante la ley.

A todo esto debe agregarse, la existencia de la Ley 25.831 que crea un régimen de libre acceso a la información pública ambiental el cual es libre y gratuito para toda persona física o jurídica con el objetivo de garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que



## Auditoría General de la Nación

se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.

### 8.3.3. Inventario Nacional de Bosques Nativos

Según lo informado por la Dirección de Bosques en noviembre de 2018, el proceso de actualización del Inventario Nacional de Bosques Nativos se encuentra en un estado de avance del 42%; en la región patagónica, el grado de avance es del 82% del territorio nacional. Según el Decreto 91/09, esta herramienta debe ser actualizada cada cinco (5) años (art. 11).

### 8.3.4. Rendiciones de cuentas del FNECBN

La Resolución COFEMA 255/13 recomienda a la ANA considerar plazos de dos (2) años a partir de las transferencias de fondos para realizar la presentación de las rendiciones de cuentas correspondientes. Durante el período auditado, los fondos asignados en 2015 han cumplido los plazos para su presentación. En la región patagónica, los fondos de 2015 fueron transferidos entre marzo y junio de 2016, de acuerdo a la provincia, por lo cual el plazo para la rendición de cada transferencia oscila entre marzo y junio de 2018, es decir, por fuera del período auditado.

**Cuadro N° 13. Transferencias y rendiciones de cuentas de los fondos de 2015 del FNECBN en la región patagónica.**

Provincia	CUDAP Padre	Detalle %	Monto Transferido	Expediente de Rendición N°	Montos Rendidos	Porcentaje Rendición
Chubut	8498/2015	30	\$ 1.965.348	EX-2018-21933728-APN-DGAYF#MAD	\$ 1.965.348	100%
	3880/2015	70	\$ 4.877.990	-	-	0%

Provincia	CUDAP Padre	Detalle %	Monto Transferido	Expediente de Rendición N°	Montos Rendidos	Porcentaje Rendición
Neuquén	2484/2015	30	\$ 2.143.704	EX-2018-56627381-APN-DRIMAD#SGP	\$ 2.143.707	<b>100%</b>
	3883/2015	70	\$ 5.320.955	-	-	<b>0%</b>
Río Negro	25249/2015	30	\$ 1.062.654	-	-	<b>0%</b>
	28167/2015	70	\$ 2.479.526	-	-	<b>0%</b>
Santa Cruz	55832/2015	30	\$ 988.419	EX-2018-45130054-APN-DRIMAD#SGP	\$ 988.419	<b>100%</b>
	55418/2015	70	\$ 2.453.239	EX-2018-45130054-APN-DRIMAD#SGP	\$ 400.000	<b>16,30%</b>
Tierra del Fuego	3769/2015	30	\$ 1.494.679	EX-2017-14845995-APN-DGAYF#MAD	\$ 1.494.679	<b>100%</b>
	3884/2015	70	\$ 3.487.584	EX-2018-32241477-APN-DGAYF#MAD y EX-2018-39255917-APN-DGAYF#MAD	\$ 1.168.963	<b>33,52%</b>

*Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por el auditado.*

Como puede observarse, las provincias de Chubut, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego han rendido el 100% de los fondos correspondientes al fortalecimiento institucional (el 30% del FNECBN).

A propósito de los fondos correspondientes a Planes (el 70% del FNECBN), Santa Cruz y Tierra del Fuego han presentado rendiciones parciales (16,30% y 33,52%, respectivamente).

### **8.3.5. Evaluación de los OTBN jurisdiccionales**

El procedimiento de revisión de los OTBN tiene el fin de verificar en forma integral el ajuste a los objetivos de la Ley 26.331 y la aplicación de los Criterios de Sustentabilidad Ambiental (CSA) de su Anexo.

Conforme se detalla tanto en el ítem **8.1.** como en el **Anexo III**, se ha verificado en las cinco (5) provincias patagónicas la asistencia técnica por parte de la ANA para los procesos de actualización de OTBN a cargo de las ALA. Las tareas de asistencia se verifican en:



## Auditoría General de la Nación

- Informes técnicos sobre los primeros OTBN provinciales.
- Observaciones a éstos, a considerar durante los procesos de actualización.
- Talleres de capacitación y visitas de campo, a fin de evaluar problemáticas específicamente locales en los ordenamientos territoriales (en las provincias de Chubut y Río Negro).
- Evaluación de informes de avance sobre los procesos de actualización, a fin de asegurar que dicho proceso se ajuste a los términos de la Ley 26.331 y su normativa complementaria.
- Comunicaciones periódicas con cada Autoridad Local de Aplicación, a fin de informar sobre el vencimiento de plazos y ofrecer asistencia, como también para solicitar la remisión de información sobre las tareas realizadas.

En virtud de lo expuesto, se ha verificado el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley 26.331 a la Autoridad Nacional de Aplicación.

## 9. RESULTADOS Y HALLAZGOS

### 9.1. Control y fiscalización de la ANA

**9.1.1.** En el año 2016, sólo dos de las cinco provincias patagónicas recibieron visitas de campo, Neuquén y Río Negro, donde se visitaron once (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). 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.

**9.1.2.** No fue actualizado el **Inventario Nacional de Bosques Nativos** por parte de la ANA, el cual fue elaborado en 2005 y debía actualizarse cada cinco (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<sup>1</sup> respecto del Objetivo ODS 15 y no permite evaluar los cálculos de superficies forestales protegidas por las provincias en sus respectivos OTBN.

**9.1.3. 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.

**9.1.3.1 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.

---

<sup>1</sup> Indicadores que surgen del ‘Informe Voluntario Nacional’ de julio de 2017, elaborado por el Poder Ejecutivo Nacional.



## Auditoría General de la Nación

**9.1.4.** 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.

## **9.2. OTBN**

**9.2.1.** 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).

**9.2.2.** 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.

### **9.3. FNECBN**

**9.3.1.** 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).

**9.3.2.** 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.

## **10. 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 a modo de conclusión 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.



## Auditoría General de la Nación

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.

### **11. RESPUESTA DEL ORGANISMO AUDITADO**

El presente Informe, en la etapa de proyecto, fue puesto en conocimiento del Organismo mediante Nota N°1339/18-P del 19 de diciembre de 2018; y ante la ausencia de respuesta, ha sido intimado por Nota N°21/19-P del 5 de febrero de 2019.

En tal sentido, vencido el plazo y sin haber recibido un descargo de la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable con las observaciones o comentarios vinculados con el mismo, se da por consentido el proyecto de informe caducando el derecho a objetarlo (conforme lo normado por el art. 1° párrafo segundo de la Resolución AGN N° 226/09, modificatoria de su similar 77/02).

## 12. RECOMENDACIONES

**12.1.1.** Realizar **visitas en territorio** con mayor frecuencia, de modo de supervisar los planes en ejecución evitando así el posible incumplimiento en las actividades de conservación.

**12.1.2.** Finalizar la actualización del **Inventario Nacional de Bosques Nativos** a fin de contar con una herramienta de utilidad para precisar la superficie forestal nacional.

**12.1.3.** Generar las condiciones para lograr una mayor articulación entre el COFEMA y la ANA para garantizar que todas las provincias suministren y carguen información de los infractores a las leyes ambientales y forestales en el **RNI** y que dicha información se ajuste a los requerimientos y requisitos establecidos en la Resolución 514/2009 SAyDS.

**12.1.3.1.** Garantizar el **acceso público al RNI** a través de la página web de la SGAYDS para que la sociedad pueda identificar a los infractores de leyes forestales y ambientales y las autoridades puedan establecer restricciones a los infractores para el acceso a los beneficios del FNECBN y el otorgamiento de autorizaciones para la instrumentación de PCUS.

**12.1.4.** Establecer mecanismos uniformes de **rendición del FNECBN** para todas las jurisdicciones, evitando situaciones de inequidad entre las ALA.

**12.2.1.** Reforzar la asistencia de la ANA destacando la perentoriedad de las actualizaciones de los **OTBN** a fin de no dilatar su plazo de vigencia.

**12.2.2.** Realizar el seguimiento de las pautas de actualización de los **OTBN** para subsanar los desvíos advertidos por la ANA en sus informes técnicos.

**12.3.1.** Requerir en las instancias competentes el adecuado cumplimiento de lo previsto en el Art. 31 Inc. a) de la Ley 26.331, a fin de contar con la partida presupuestaria correspondiente para la integración del FNECBN.



Auditoría General de la Nación

**12.3.2.** Evitar la distribución del **FNECBN (70%)**, en los casos de los planes institucionales, en virtud de que los **Planes de Manejo y/o Conservación** deben afectar tierras con registro de titularidad. Las actividades que comprometen los bosques nativos provinciales en términos generales, deberían llevarse a cabo con el **30% del FNECBN** destinado a **fortalecimiento institucional**.

**13. FECHA**

Buenos Aires, Febrero de 2019

**14. FIRMA**

## ANEXO I MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

Norma	Objeto
	<b>MARCO LEGAL</b>
<b>Constitución Nacional Artículo 41</b>	<p>Establece el derecho de todas las personas a gozar de a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y la obligación de preservarlo, así como también la obligación de recomponer los daños ambiénteles.</p> <p>Establece la obligación de las autoridades, sin distinción de niveles de gobierno, de promover el logro de ese derecho y asegurar la protección de la biodiversidad y patrimonio natural, entre otras cosas, y establece la responsabilidad de la nación de sancionar leyes de presupuestos mínimos y las provincias las necesarias para complementarlas.</p>
<b>Ley 25.675 Ley General del Ambiente</b>	<p>La Ley General del Ambiente establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.</p> <p>Establece como instrumentos de la política ambiental el Ordenamiento Ambiental (OA) de territorio a través de la coordinación entre municipios y las jurisdicciones locales y la nación a través del COFEMA a través de la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública (art. 9). El OA debe tener en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable (art. 10).</p> <p>La Evaluación de impacto ambiental (EIA) es otro instrumento de política ambiental y debe realizarse previo a la realización de “toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa” (art. 11). Tienen esta obligación tanto las personas físicas como jurídicas iniciando el proceso con la presentación de una declaración jurada, en la que se manifieste si las obras o actividades afectarán el ambiente, luego las autoridades competentes determinarán la presentación de un estudio de impacto ambiental y deben</p>



Auditoría General de la Nación

	<p>realizar una evaluación de impacto ambiental para emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados (art. 12).</p> <p>La ley garantiza el derecho de toda persona a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente (art. 19) a través de procedimientos de consultas o audiencias públicas (art. 20) debiendo asegurarse en los procedimientos de EIA y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio (art. 21).</p> <p>El sistema federal ambiental funciona a través del COFEMA con el objetivo de lograr una coordinación institucional entre las jurisdicciones locales y el estado nacional (art. 23).</p>
<p><b>Ley 26.331</b> <b>Ley de Conservación de Bosques Nativos</b></p>	<p>Establece 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 <i>“un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos”</i> (art. 1).</p> <p>Se consideran <b><i>bosques nativos</i></b> a <i>“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-”</i> (art. 2) y son objetivos de la ley:</p> <p>a) <i>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;</i></p> <p>b) <i>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;</i></p> <p>c) <i>Mejorar y mantener los procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos que benefician a la sociedad;</i></p> <p>d) <i>Hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo bosques nativos cuyos beneficios ambientales o los daños ambientales que su ausencia generase, aún no</i></p>

*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 (Art. 3).*

En el plazo de 1 año cada jurisdicción deberá realizar de manera participativa el **Ordenamiento de los Bosques Nativos** existentes en su territorio a través de diferentes categorías de conservación debiendo la autoridad de aplicación nacional brindar asistencia técnica y financiera y las autoridades locales actualizarlos periódicamente (art. 7 y 8).

Las 3 categorías de conservación son:

- **Categoría I (rojo):** sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse.

- **Categoría II (amarillo):** sectores de mediano valor de conservación, que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.

- **Categoría III (verde):** sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, aunque dentro de los criterios de la presente ley (art. 9).

Las ley crea el **Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos**, ejecutado por la actual SGAYDS (ex SAYDS y ex MAYDS) y, con el objetivo de promover el manejo sostenible de los bosques nativos Categorías II y III, el cual debe considerar a las comunidades indígenas originarias, crear y mantener reservas forestales, impulsar planes de reforestación y restauración ecológica y asistir a las jurisdicción locales en la formulación, control y fiscalización de los planes de manejo sostenible (art. 12).

Las autoridades locales podrán autorizar desmontes o planes de manejo sostenible (art. 13) quedando prohibidos los desmontes de bosques nativos clasificados en las Categorías I (rojo) y II (amarillo) (art. 14).

Las autorizaciones de manejo sostenible de BN de categoría II y III están sujetas a la elaboración e instrumentación de un **Plan de Manejo Sostenible** que debe cumplir las condiciones mínimas de persistencia, producción sostenida y mantenimiento de los servicios ambientales que dichos bosques nativos prestan a la sociedad. (art. 16) mientras que para realizar desmontes en la categoría III deberán sujetar su



	<p>actividad a un <b><i>Plan de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo</i></b> (art. 17).</p> <p>Tanto los PMS como los PACUS se deben realizar conforme lo establezcan las jurisdicciones locales, las que deberán definir las normas generales de manejo y aprovechamiento, así como también evaluarlos y aprobarlos (art. 18). Los planes de manejo y los planes de cambio de uso del suelo deben “<i>respetar los derechos de las comunidades indígenas originarias del país que tradicionalmente ocupen esas tierras</i>” (art. 19).</p> <p>Las autoridades locales deben someter a un procedimiento de <b><i>Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)</i></b> los pedidos de otorgamiento de autorización de desmonte o aprovechamiento sostenible, siendo obligatoria para el desmonte en todos los casos y para el manejo sostenible cuando potencialmente pueda causar impactos ambientales significativos (art. 22).</p> <p>Las autoridades locales, en los EIA, deben informar a las autoridades nacionales, emitir una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), aprobar planes de manejo sostenible de bosques nativos y dar cumplimiento a lo establecido en los arts. 11, 12 y 13 de la LGA 25675 (art. 23) debiendo el EIA contener requisitos mínimos (art. 24).</p> <p>Para los casos de autorizaciones de desmontes de BN, las autoridades locales deberán convocar a <b><i>audiencias y consultas públicas</i></b>, tal como lo establece la LGA 25674 en los arts. 19, 20 y 21 (art. 26) y tienen que garantizar el acceso a la información de los pueblos indígenas, originarios, de las comunidades campesinas y otras relacionadas, conforme la Ley 25.831 de régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental.</p> <p>Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que hayan infringido regímenes o leyes, forestales o ambientales, nacionales o provinciales, en la medida que no cumpla con las sanciones impuestas, no podrá obtener autorización de desmonte o aprovechamiento sostenible para lo cual se crea un <b><i>Registro de Infractores</i></b> administrado por las autoridades nacionales a través de la información suministrada por las</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

provincias respecto de las sanciones impuestas en sus jurisdicciones (art. 27).

La fiscalización del cumplimiento de la ley (art. 28) y las sanciones (art. 29) están en manos de las jurisdicciones locales.

La ley 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 (art. 30).

El FNECBN estará integrado por una partida presupuestaria no inferior, al 0,3% del presupuesto nacional; el 2% del total de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal, correspondientes al año anterior del ejercicio en consideración; préstamos y/o subsidios, donaciones y legados y otros aportes destinado a su cumplimiento del programa (art. 31).

El FNECBN es distribuido anualmente por la nación a las jurisdicciones que hayan elaborado y tengan aprobado por Ley Provincial su OTBN (art. 32) en función de tres parámetros:

- a) *El porcentaje de superficie de bosques nativos declarado por cada jurisdicción;*
- b) *La relación existente en cada territorio provincial entre su superficie total y la de sus bosques nativos;*
- c) *Las categorías de conservación declaradas, correspondiendo un mayor monto por hectárea a la categoría I que a la categoría II.*

Los OTBN deben ser remitidos por autoridades locales para ser acreditados ante las autoridades nacionales con la documentación que la reglamentación determine (art. 33).

La SGAYDS para otorgar los beneficios del FNECBN podrá constatar periódicamente el mantenimiento de las superficies de bosques nativos y las categorías de conservación declaradas por las respectivas jurisdicciones (art. 34) debiendo 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 al fortalecimiento de las autoridades locales de aplicación (Art. 35).



Auditoría General de la Nación

	<p>El FNECBN es administrado por la SGAYDS y las jurisdicciones que tengan acreditados los OTBN quienes dictarán las normas reglamentarias al efecto debiendo la autoridad nacional arbitrar los medios necesarios para efectivizar <b>controles integrales a través de la AGN y la SIGEN</b> según lo dispuesto por la Ley 24.156 (art. 36).</p> <p>La administración del Fondo deberá realizar una vez por año un informe con el detalle del destino de los fondos transferidos durante el ejercicio anterior con montos por provincias y por categorías de bosques, el cual será publicado íntegramente en el sitio web de la Autoridad Nacional de Aplicación (art. 37).</p> <p>Las provincias beneficiarias del FNECBN deben remitir anualmente a la SGAYDS un informe con el detalle del uso y destino de los fondos recibidos, debiendo esta última fiscalizar su uso y destino (art. 38).</p> <p>Los bosques nativos degradados por incendios o por otros eventos naturales o antrópicos se deben recuperar y restaurar a través de las autoridades locales, debiendo mantener la categoría de clasificación que se hubiere definido en el OTBN (art. 40).</p> <p>Cada jurisdicción fijara un plazo en que los aprovechamientos de bosques nativos o desmontes preexistentes en las áreas categorizadas I y II adecuarán sus actividades a lo establecido en la presente ley (art. 40).</p> <p>En el ANEXO de la ley se establecen los <b>criterios de sustentabilidad ambiental</b> para los OTBN.</p>
<b>Decreto 91/2009 P.E.N.</b>	Reglamenta la Ley 26.331 de conservación de Bosques Nativos.
<b>Ley 27.008 Presupuesto Nacional 2015</b>	Se asignan fondos para la instrumentación de la Ley 26.331 y normativa complementaria.
<b>Ley 27.198 Presupuesto Nacional 2016</b>	Se asignan fondos para la instrumentación de la Ley 26.331 y normativa complementaria.
<b>Ley 27.341 Presupuesto Nacional 2017</b>	Se asignan fondos para la instrumentación de la Ley 26.331 y normativa complementaria.

<p><b>Ley 27.431 Presupuesto Nacional 2018</b></p>	<p>Se asignan fondos para la instrumentación de la Ley 26.331 y normativa complementaria.</p> <p>Se crea el FONDO FIDUCIARIO PÚBLICO denominado “FONDO FIDUCIARIO PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LOS BOSQUES NATIVOS” (FOBOSQUE)</p>
<p><b>Resolución 256/2009 SAyDS Programa experimental de manejo y conservación de los bosques nativos 2009</b></p>	<p>Está destinado a las provincias que hayan aprobado los OTBN pudiendo participar (art. 2):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• titulares y tenedores o poseedores legítimos de tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos</li> <li>• asociaciones civiles</li> <li>• fundaciones</li> <li>• cooperativas</li> <li>• universidades</li> <li>• personas jurídicas de derecho público</li> <li>• pequeños productores forestales</li> <li>• comunidades indígenas y campesinas</li> </ul> <p>Las provincias locales deben convocar públicamente a la presentación de Planes de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos (PMyCBN) para su ulterior selección (art. 3).</p> <p>Podrán participar organismos del Sector Público Nacional que sean titulares o tengan asignadas tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos a través de la Subsecretaria de Planificación y Política Ambiental. (art. 4).</p> <p>Los planes deberán atender a los siguientes objetivos (art. 5):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Fomentar prácticas de conservación de los bosques nativos.</li> <li>b) Promover la restauración de bosques degradados.</li> <li>c) Promover la ordenación forestal.</li> <li>d) Promover el desarrollo de técnicas silvícolas para el manejo sustentable de los bosques nativos.</li> <li>e) Promocionar y difundir los conocimientos necesarios para el manejo sustentable del bosque nativo y la utilización de sus productos y servicios.</li> <li>f) Promover el aprovechamiento integral y sostenible de bienes y servicios del bosque nativo.</li> <li>g) Promocionar la generación directa de puestos de trabajo y la capacitación laboral para la elaboración de productos madereros y no madereros, actividades artesanales y/o industriales sustentables.</li> <li>h) Diversificar la producción y comercialización de bienes y servicios provenientes del bosque nativo.</li> </ol>



	<p>i) Promocionar la formación de estructuras organizativas que les permitan a los beneficiarios tener representación propia y fortalecer su capacidad de gestión.</p> <p>Los interesados deberán presentar los PMyCB ante las autoridades locales para su examen y aprobación y una vez aprobados deberán ser remitidos a la SUBSECRETARIA DE PLANIFICACION Y POLITICA AMBIENTAL de acuerdo a la guía metodológica que obra como Anexo A, la que determinará los Planes que resulten elegibles (art. 6).</p> <p>Se podrán asignar aportes no reintegrables a los organismos nacionales que sean titulares de tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos (art. 8).</p> <p>Los aportes que se asignen conforme a la presente resolución, deberán ser aplicados en las proporciones previstas en el artículo 35 de la Ley N° 26.331.</p> <p>Los planes declarados elegibles serán ponderados de acuerdo con la siguiente escala de prioridades (art. 9):</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Planes destinados a pequeños productores forestales y comunidades indígenas y campesinas.</li><li>b) Planes en bosques de propiedad nacional, provincial y municipal.</li><li>c) Planes en asociación privada-estatal.</li><li>d) Planes en bosques privados de escala predial.</li></ul> <p>Para la ponderación de Planes de una misma categoría se utilizarán los siguientes criterios de prioridad, cuyos puntajes serán adjudicados por las jurisdicciones locales en base a la escala numérica establecida en la guía metodológica conforme el Anexo A de la presente (art. 9):</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Planes que creen puestos efectivos de trabajo.</li><li>b) Planes que impliquen capacitación en oficios y técnicas novedosas.</li><li>c) Planes que sean presentados en forma grupal.</li><li>d) Planes que cuenten con la participación de organismos educativos o de investigación.</li></ul>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>e) Planes que contemplen aportes directos o indirectos independientes de los aportes que prevé el presente Programa.</p> <p>f) Planes que generen beneficios ambientales.</p> <p>g) Planes que movilicen la economía local.</p> <p>El plazo de permanencia de los aportes será de hasta 3 años, según el período previsible de realización de cada proyecto (art. 10).</p> <p>La SUBSECRETARIA DE PLANIFICACION Y POLITICA AMBIENTAL llevará un Registro que contendrá la información de los Planes que se presenten con la información recibida de las jurisdicciones y organismos nacionales.</p>
<p><b>Resolución 514/2009 SAyDS</b></p> <p><b>Habilitación del Registro Nacional de Infractores creado por la Ley 26.331</b></p>	<p>El registro nacional de infractores funcionará en el ámbito de la Dirección de Bosques (art. 1) debiendo las jurisdicciones locales remitir la información sobre infractores de sus respectivas jurisdicciones (art. 2) conforme el ANEXO A (art. 3) a la autoridad de aplicación nacional.</p>
<p><b>Resolución 826/14 SAyDS</b></p>	<p>Aprueba lo acordado en la Resolución COFEMA 277/14 y, además establece los mecanismos de rendición de cuentas para los fondos del FNECBN. Dichos mecanismos se aplican para el Fortalecimiento Institucional (30%) del 2013 al 2016 y para los planes (70%) desde el año 2013 en adelante.</p>
<p><b>Resolución 398/15 SAyDS</b></p>	<p>Aprueba el contenido de las Guías Metodológicas para los procesos participativos en la elaboración y actualización de los OTBN.</p>
<p><b>Resolución 391/17 MAyDS</b></p> <p><b>Mecanismos de rendición de cuentas para los recursos del FNECBN</b></p>	<p>Se aplica a los fondos del Fortalecimiento Institucional (30%) transferidos a partir del año 2017. Y en cuanto a los fondos destinados a Planes (70%) complementa lo establecido en la Resolución Ex SAyDS 826/14.</p>
<p><b>Resolución 402/2018 MAyDS</b></p> <p><b>Reglamento del Fondo Fiduciario de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (FOBOSQUE)</b></p>	<p>El FOBOSQUE se conformará como un fideicomiso de administración y financiero, que regirá en todo el territorio de la República (art. 1) y estará conformado por dos cuentas fiduciarias (art. 2):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) “Cuenta Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos - Ley 26.331”</li> <li>2) “Cuenta Fondos de Bosques Nativos y Cambio Climático” integrada con fondos captados en el marco de la Ley Nacional 27.270, dentro del Plan Nacional de Acción de Bosques y cambio Climático cuyo objetivo es fortalecer la gestión</li> </ol>



Auditoría General de la Nación

	<p>sostenible de los bosques nativos de manera de reducir su vulnerabilidad frente al cambio climático, y la de las comunidades que dependen de estos; contribuyendo a la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero a través de la reducción de la deforestación y la degradación forestal y al aumento de la captura de gases de efecto invernadero mediante restauración y recuperación de bosques nativos degradados.</p> <p>Manejará y administrará fondos provenientes de fuentes múltiples y con diversos propósitos, bajo acuerdo común con el donante o financista, y mediante la modalidad de fondos con afectación específica.</p>
<b>Resolución 139/08 COFEMA</b>	Creación de la Comisión de Bosques Nativos en el marco del COFEMA.
<b>Resolución 230/12 COFEMA</b>	Establece las pautas metodológicas para la consideración, identificación y mapeo de los bosques nativos en el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos
<b>Resolución 236/12 COFEMA</b>	Establece las pautas metodológicas para las actualizaciones de los Ordenamientos Territoriales de los Bosques Nativos.
<b>Resolución 277/14 COFEMA</b>	Aprueba el Reglamento de Procedimientos Generales Ley 26.331. Contenidos mínimos de Planes de Manejo y Conservación, distribución del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos”, los Lineamientos para la presentación de los Ordenamientos Territoriales de los Bosques Nativos (OTBN), la Metodología de asignación del FNECBN y el Cronograma de Procedimientos vinculados con la ejecución del FNECBN.
<b>MARCO INSTITUCIONAL</b>	
<b>Decreto 13/2015 PEN</b>	Crea el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable en el marco de la Ley 22.520 de Ministerios.
<b>Decreto 232/2015 PEN</b>	Transfiere la Administración de Parques Nacionales de la órbita del Ministerio de Turismo a la del MAyDS (art. 1) y aprueba el organigrama hasta el nivel de subsecretaría del MAyDS (art. 2).

<p align="center"><b>Decisión Administrativa 499/2016 JGM</b></p>	<p>Aprueba la estructura organizativa de primer nivel operativo del MAyDS, facultándolo a aprobar, la estructura organizativa de nivel inferior a la aprobada por la presente Decisión Administrativa.</p>
<p align="center"><b>Decreto 174/2018 PEN</b></p>	<p>Se aprueba el organigrama de aplicación de la Administración Nacional centralizada hasta nivel de Subsecretaría.</p>
<p align="center"><b>Decreto 801/2018 PEN</b></p>	<p>Modifica la nómina de ministerios del PEN y se elimina la estructura del anterior MAyDS.</p>
<p align="center"><b>Decreto 802/2018 PEN</b></p>	<p>Se crea el cargo de Secretario de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable, con dependencia de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación (art. 4).</p> <p>Hasta tanto se concluya con la reestructuración de las áreas afectadas se mantendrán vigentes las aperturas estructurales existentes de nivel inferior a Subsecretaría, las que transitoriamente mantendrán las acciones y dotaciones vigentes a la fecha con sus respectivos niveles, grados de revista previstos en el Decreto 2.098/08, sus modificatorios y complementarios (art. 2).</p>



Auditoría General de la Nación

## **ANEXO II INFORMACIÓN REQUERIDA PARA EL REGISTRO NACIONAL DE INFRACTORES**

### **Anexo A - Resolución 514/2009 – SAyDS**

La información a remitir por las provincias para completar el Registro debe contener todos los datos identificatorios de las partes y de las causas en lo relacionado a infracciones a las leyes forestales y ambientales.

Los datos serán cargados por las autoridades de aplicación de cada jurisdicción en la página web oficial del Registro de Infractores, la cual deberá ser actualizada permanentemente con el fin obtener información veraz sobre el estado de las personas ante la ley. El diseño de los formularios será definido al implementarse el soporte informático.

#### Datos del Infractor

- Apellido y Nombres o Razón Social.
- CUIL/CUIT.
- Domicilio legal/real (Calle, Número, Departamento, Piso, Manzana/Otros, Localidad/Paraje, Departamento/Partido, Código postal, Provincia).
- Datos del organismo responsable de identificar la infracción
- Nombre del organismo competente
- Nombre de la autoridad ejecutiva responsable.
- Nombre de responsable del registro provincial.
- Datos de la Infracción
- Fecha de la infracción.
- Lugar de la Infracción
- Tipo de la infracción.
- Penalidades o sanciones solicitadas.
- Datos del acto administrativo por el que se impone la sanción (tipo, número, fecha, ley y artículo infringido).
- Número de Acta/Identificación de la infracción.
- Datos del profesional interviniente.
- Penalidades o sanciones solicitadas (tipo, monto, plazos).

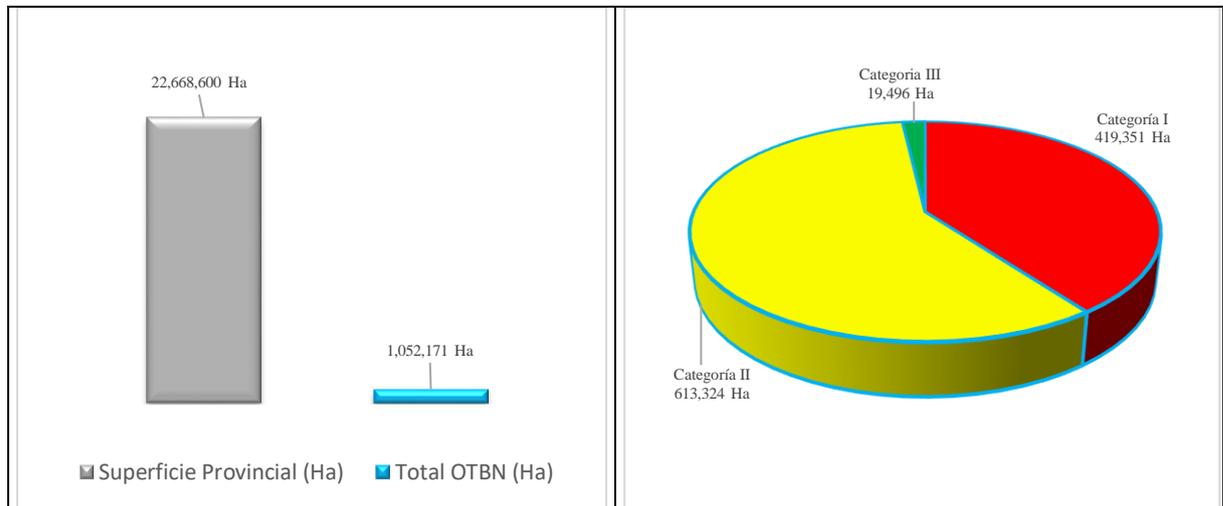
- Datos requeridos para dar de baja al infractor
- Datos del acto administrativo por el que se levanta la infracción (tipo, número y fecha)
- Datos del acto administrativo por el que se da por cumplida la sanción (tipo, número y fecha)
- Fecha de prescripción
- Motivo de rectificación

Respecto a la información cargada en el Registro Nacional de Infractores (RNI) a través de la página web del entonces MAyDS en relación a los infractores de leyes forestales y ambientales, Chubut y Neuquén, se detallan 9 infracciones para Chubut y 23 para Neuquén.



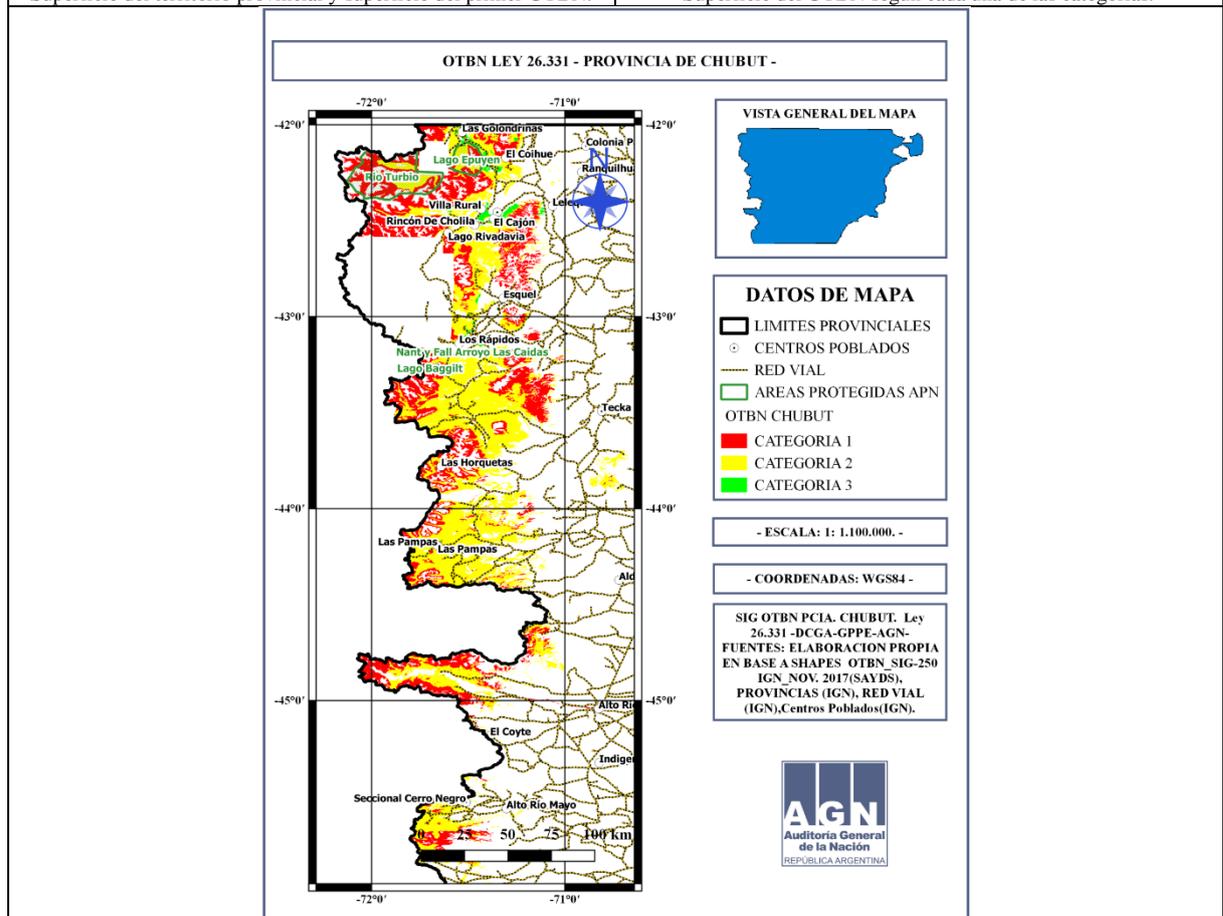
Auditoría General de la Nación

### ANEXO III OTBN PROVINCIAS PATAGÓNICAS- GRÁFICOS Y MAPAS Provincia de Chubut



Superficie del territorio provincial y superficie del primer OTBN.

Superficie del OTBN según cada una de las categorías.



Distribución de los Bosques nativos en el territorio provincial

### **Información acerca del proceso de actualización del OTBN de Chubut**

La provincia de Chubut aprobó por Ley Provincial XVII-92 su primer OTBN, sancionada el 17 de junio de 2010; en virtud de ello, **su fecha de actualización corresponde a junio de 2015**. La acreditación del OTBN ante la ANA y el proceso de actualización posterior están contenidos en el Expediente CUDAP: EXP-JGM:0008654/2010 de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

La ANA, en el mes de enero de 2015, comunicó a la ALA que su OTBN debía ser actualizado en el mes de junio de 2015. Pero, antes de cumplirse los 60 días previos, es decir, en el mes de abril, debía presentar una propuesta de actualización, la cual no fue presentada.

Posteriormente y a partir de la realización de un taller de capacitación, reuniones y visitas de campo en Chubut, entre los días 4 y 7 de mayo de 2015, la DB confeccionó un informe cuyas conclusiones remitió a la ALA, señalando que, desde el punto de vista técnico-legal, los principales conflictos identificados en el proceso de actualización tienen que ver con:

#### **Los usos del bosque**

**Ganadero:** Teniendo en cuenta que tradicionalmente el bosque en territorio chubutense presenta uso ganadero, es comprensible que algunas de las áreas clasificadas en categoría I en el año 2010 presentaran y presenten actualmente ese tipo de uso. No obstante, y en función del principio de progresividad determinado en la Ley General del Ambiente 25.675 (art. 4), debían regularse los usos permitidos en cada categoría, compatibilizándolos con las disposiciones de la Ley 26.331.

**Lotificaciones agrestes y construcción de viviendas:** En cuanto a las lotificaciones agrestes en bosque nativo, es imperiosa su compatibilización con la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. La Ley Provincial XXIII-N° 18 es anterior a la Ley 26.331, de presupuestos mínimos de protección ambiental en los términos del art. 41 de la Constitución Nacional, y al OTBN provincial, por lo que en materia específica de bosques nativos debe compatibilizarse con las normativas posteriores, de jerarquía superior y contenido insoslayable (principio de Congruencia, LGA, art. 4). Hasta que una nueva regulación sea aprobada y con miras a minimizar los potenciales impactos negativos sobre el bosque nativo, se considera necesario, disponer por acto administrativo que no se autorice la iniciación de obras y se suspendan aquellas ya aprobados, con carácter transitorio.



Auditoría General de la Nación

### **La definición de las categorías de conservación**

**Diferencias por cambio de escala:** se identifican a partir de la comparación del nuevo inventario forestal provincial y la zonificación realizada en el marco del OTBN provincial en 2010 (el primero se está realizando a una escala espacial de mayor detalle). Todo cambio deberá ser el resultado de mejoras técnicas y/o de mayor disponibilidad de información.

Se aclara que la aplicación de la Ley involucra sólo a los bosques nativos, al igual que la compensación por los servicios ambientales que dicha Ley prevé. Por lo tanto, las áreas no boscosas, pero de suma importancia, y que pueden ser incorporados por la Ley Provincial a los OTBN, no deben ser contabilizadas dentro de las mismas categorías de conservación que los bosques nativos.

También puede ocurrir que áreas con presencia de bosque nativo hayan sido excluidas del OTBN, dado el nivel de detalle empleado en el mapeo. Esto no significa que queden fuera de la regulación de la Ley 26.331, dado que todos los bosques nativos son objeto de aplicación de la misma.

**Pedidos de recategorización realizados por propietario:** se relacionan con los usos del territorio realizados con anterioridad a la vigencia de la Ley 26.331 y la incompatibilidad de su desarrollo con las restricciones que dicha ley impone.

### **Proceso participativo**

A partir de un trabajo conjunto realizado durante la comisión (4 al 7 de mayo de 2015), la ALA asumió el compromiso de conformar una Unidad Ejecutora que lidere el proceso de participación del OTBN, teniendo en cuenta la inclusión de los actores relevantes del territorio.

### **Presentación de Informe de avance**

El 26 de junio de 2015, por Nota externa N° 738, la ALA presentó un Informe de Avance y, además, una solicitud de prórroga para la actualización del OTBN, fundado en que los incendios forestales implicaron un retraso en la ejecución de la actualización.

La ANA, el 26 de agosto de 2015, a través de la Nota DB N° 143/15, otorgó la prórroga y solicitó que se presente un cronograma de trabajo, en el que consten las actividades a realizar, la fecha estimada de finalización y los productos intermedios que se generen durante dicho proceso, a fin de permitir un seguimiento del mismo.

Nuevamente, la ANA, el 10 de noviembre de 2016, un año y tres meses después, a través de la Nota DB N° 103/2016, señaló que hasta la fecha no se ha recibido más documentación al respecto.

En respuesta a esa nota, el 26 de noviembre de 2016, la Dirección de Bosques recibió documentación digital acerca del avance en el OTBN.

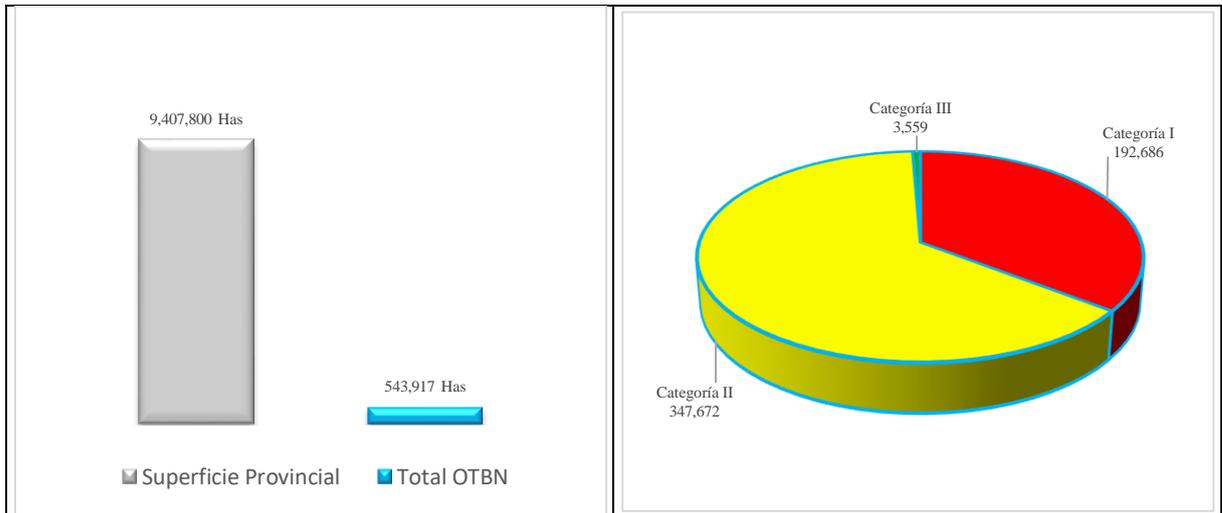
En el mes de enero de 2017, la ANA, por Nota N° 09/2017, remitió comentarios al informe de avance presentado en noviembre del 2016. Entre los que se menciona que:

- Corresponde que la ALA realice la vinculación de las variables consideradas con los CSA y presente la justificación de la asignación de los diversos tipos forestales a las diversas categorías de conservación.
- Con el objeto de contar con la información necesaria para la acreditación de los bosques nativos y categorías de conservación de los bosques nativos de las provincias, en el marco del art. 33 del Decreto Reglamentario 91/09 de la Ley 26.331, cada provincia deberá presentar la documentación mencionada en el Apartado I de la Resolución COFEMA 277 (Anexo I).

Adicionalmente, se reiteró que deben ser consideradas la totalidad de las observaciones realizadas durante el primer OTBN.

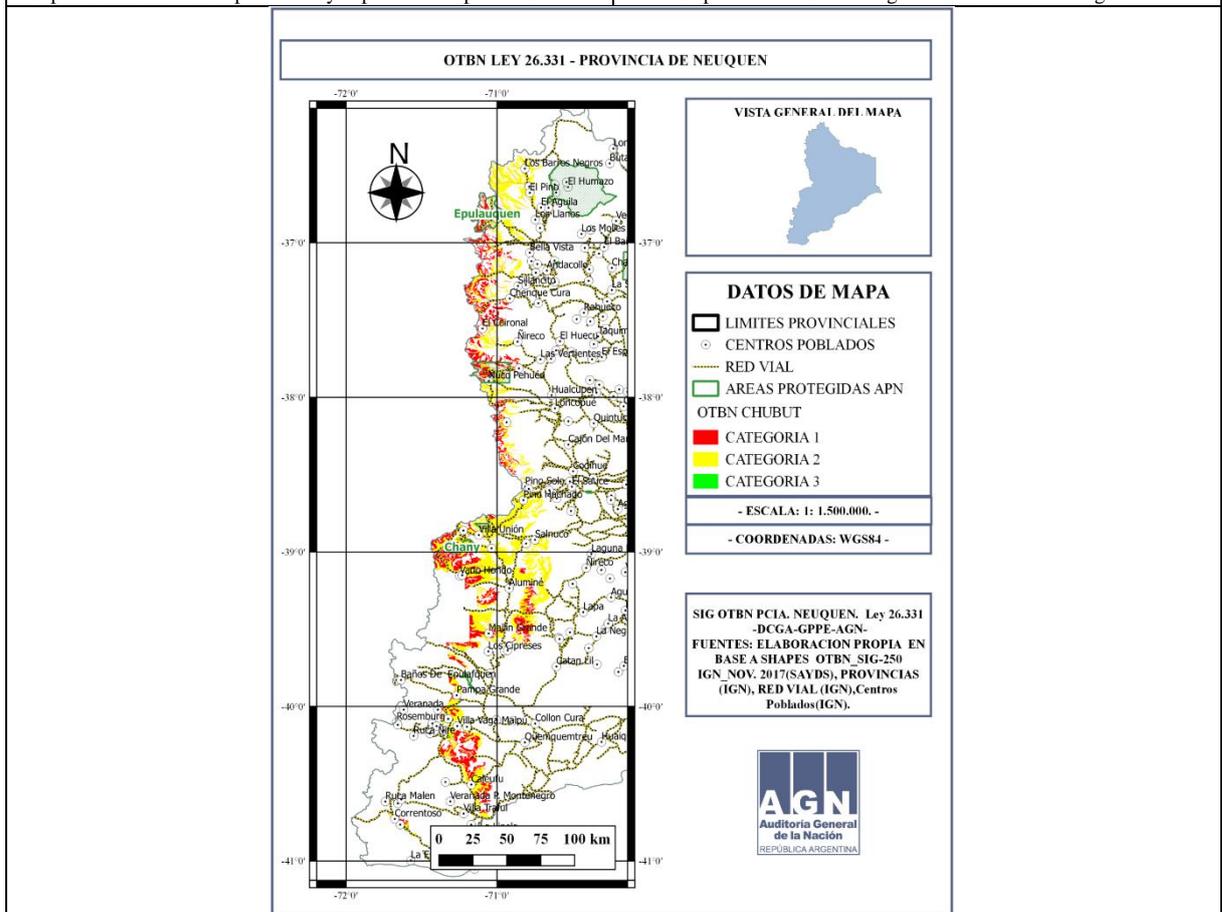


### Provincia de Neuquén



Superficie del territorio provincial y superficie del primer OTBN.

Superficie del OTBN según cada una de las categorías.



Distribución de los Bosques nativos en el territorio provincial

### Información acerca del proceso de actualización del OTBN de Neuquén

La provincia de Neuquén presentó su primer OTBN, aprobado por Ley Provincial 2780, en el mes de diciembre de 2011. La acreditación del OTBN ante la ANA y el proceso de actualización posterior están contenidos en el Expediente CUDAP: EXP-JGM: 0009536/2012 de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

La ANA, por Nota DB 3/2016 del 25 de enero de 2016, notificó a la ALA la fecha de vencimiento del OTBN, del 9 de noviembre del mismo año. Asimismo, informó que dos meses antes deberá presentar una propuesta de actualización, es decir, el 10 de septiembre de 2016. El 4 de abril, por Nota DB N° 25/16, reiteró el recordatorio.

La ALA, por medio de Nota 224 de fecha 6 de abril de 2016, informó estar elaborando la actualización, sobre todo en los ajustes de categorías en zonas en las que se han detectado inconsistencias en el OTBN. Destacó las dificultades del proceso participativo dado que la Provincia tiene características boscosas, de uso comunitario y social muy diferentes, que ameritan tratamientos y abordajes particulares.

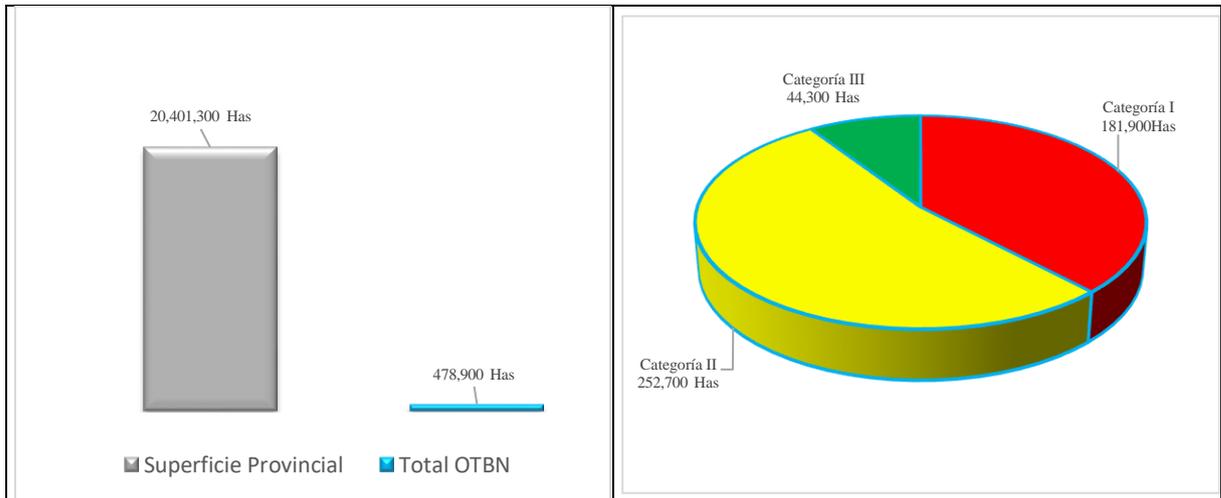
Por Nota N° 691/2016, del 7 de septiembre de 2016, la ALA elevó un avance en el proceso de actualización del OTBN.

La ANA, respecto al avance presentado, comunicó por Nota DB N° 89/16 del 13 de octubre de 2016 que, en vista de que el cronograma presentado contempla actividades hasta mayo de 2017 y teniendo en cuenta que el OTBN vence el 9 de noviembre de 2016, corresponde a la ALA solicitar una prórroga.

Finalmente, por Nota N° NO-2017-22574104-APN-DB=MAD, del 29 de septiembre de 2017, la ANA solicitó a la ALA la documentación correspondiente al proceso de actualización del OTBN de la Provincia, para el cual la ALA tramitó una prórroga vencida en mayo de 2017. Manifestó que el retraso en la actualización del OTBN provincial restringe la oportunidad de realizar una revisión integral de la normativa correspondiente, de ajustar la zonificación de los bosques nativos y de reforzar los procesos participativos mediante los cuales se someten a discusión pública las decisiones tomadas a nivel técnico, político y legal, comprometiendo así el cumplimiento de los Presupuestos Mínimos establecidos en la Ley 26.331.

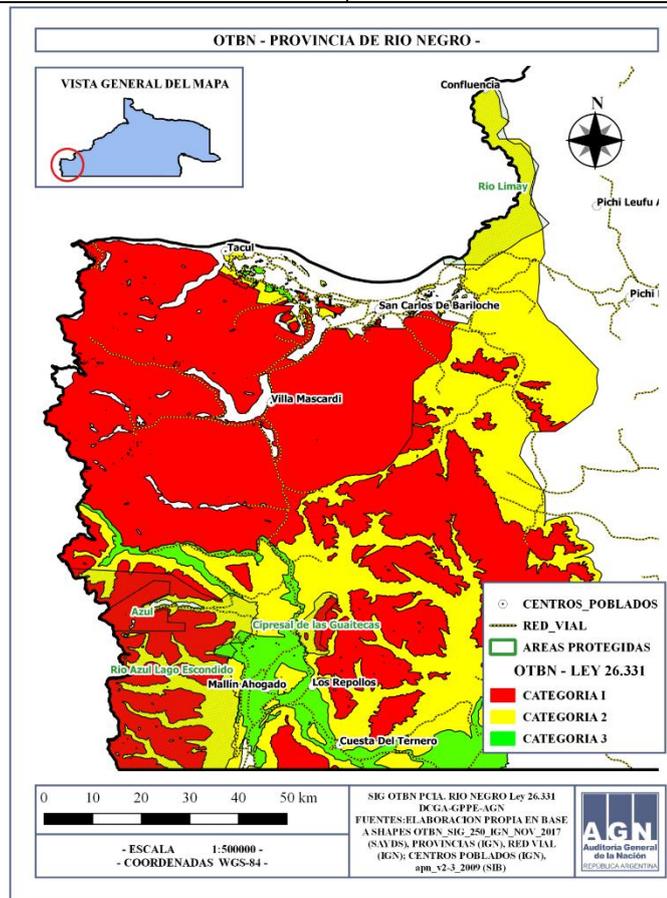


### Provincia de Río Negro



Superficie del territorio provincial y superficie del primer OTBN.

Superficie del OTBN según cada una de las categorías.



Distribución de los Bosques nativos en el territorio provincial

### **Información acerca del proceso de actualización del OTBN de Río Negro**

La provincia de Río Negro, por Ley Provincial 4552 del 8 de julio de 2010, presentó su primer OTBN. La acreditación ante la ANA y el proceso de actualización posterior están contenidos en el Expediente CUDAP: EXP-JGM: 0046744/2010 de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

A partir de las observaciones realizadas por la ANA al primer OTBN de Río Negro, se comunicó a la Provincia los siguientes comentarios técnicos a ser tratados en la actualización del OTBN, de acuerdo al Art. 6 de la Ley 26.331 y su Decreto Reglamentario:

- Se observó una superposición de las coberturas entregadas para los OTBN de la Provincia y del municipio, que si bien se contabiliza en las tablas entregadas en la Nota mencionada, implica un cambio de categoría en algunos sectores, 58 hectáreas de bosque pasan a categorías de menor valor de conservación. Esta superposición requiere ser solucionada en las coberturas digitales y debe ser aclarado cuál es el organismo responsable o interviniente en la gestión de los recursos naturales de estas áreas.
- Se debe presentar las coberturas digitales que permitan analizar cada uno de los criterios establecidos en la delimitación de las categorías de conservación de los bosques nativos de la provincia y la metodología de la valoración de los criterios del anexo para la asignación de las categorías indicando la información consultada y elaborada para la valoración de cada uno de ellos.
- Se debe incorporar, en la determinación de las categorías de conservación de los bosques, la consideración de la totalidad de los criterios de sustentabilidad del Anexo de la Ley 26.331. La zonificación realizada se basa principalmente en variables urbanas y consideración de los criterios mencionados no es clara.
- Corresponde verificar la inclusión en el OTBN de todos los bosques de ciprés, de coihue y de ñire. De acuerdo al primer Inventario Nacional de Bosques Nativos, en el OTBN realizado para el municipio de San Carlos de Bariloche no se incluyen algunos sectores de los tipos de bosques mencionados.
- Se adeuda la cartografía correspondiente al OTBN del municipio de San Carlos de Bariloche.
- Finalmente, se manifestó que los bosques ubicados en bordes de ríos y cuerpos de agua que fueron clasificados como categoría II (Amarillo) merecerían, en virtud del



## Auditoría General de la Nación

rol que tienen en el régimen hidrológico, una atención especial respecto sus posibles usos, con el fin de asegurar que estas funciones no se vean afectadas negativamente.

La ANA, el 9 de enero de 2015, a través de la Nota DB N° 002/2015, comunicó a la ALA que una propuesta de actualización del OTBN resuelta técnicamente debía ser presentada ante esta Dirección de Bosques (DB) antes de cumplirse los 60 días previos al vencimiento, que para el caso de la provincia de Río Negro corresponde el 9 de mayo de 2015.

El 12 de mayo de 2015, la ANA remitió por Nota DB N° 74/15 un Informe Técnico realizado a partir de visitas de campo realizada por sus técnicos.

Respecto a los contenidos del Informe, se destacó la importancia de avanzar con el ajuste de la propuesta realizada con el fin de mejorar la identificación de áreas con presencia de bosque nativo que se encuentran contempladas en la Ley 26.331 y su normativa complementaria, y la exclusión del OTBN de aquellas clases de vegetación no boscosas.

La ANA, el 18 de septiembre de 2015, a través de la Nota DB N° 157/15, solicitó información sobre el estado de avance del proceso de actualización del OTBN, debido a que a la fecha no ha recibido documentación al respecto.

El 23 de febrero de 2016, por Nota DB N° 17/16, la ANA reiteró que hasta el momento no ha recibido documentación referente a los avances en el proceso de actualización del OTBN.

La ALA, el 03 de octubre de 2016, remitió a la ANA las actuaciones realizadas a la fecha y su interés por acordar los lineamientos necesarios para la implementación e incorporación del ordenamiento del Espinal rionegrino a la Ley Nacional de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos. El fin de esta comunicación fue contar con la disposición de la ANA para acordar los ajustes mencionados en la Nota DB N° 74/15, emitidos por los técnicos en su visita a la Provincia los días 16 al 19 de marzo de 2015.

La Dirección de Bosques, el 21 de diciembre de 2016, por Nota DB N° 120/16, señaló que se observó en la documentación presentada cuestiones que ameritan la realización de encuentros de carácter técnico que permitan acordar los lineamientos necesarios para la óptima incorporación de la región del espinal al OTBN.

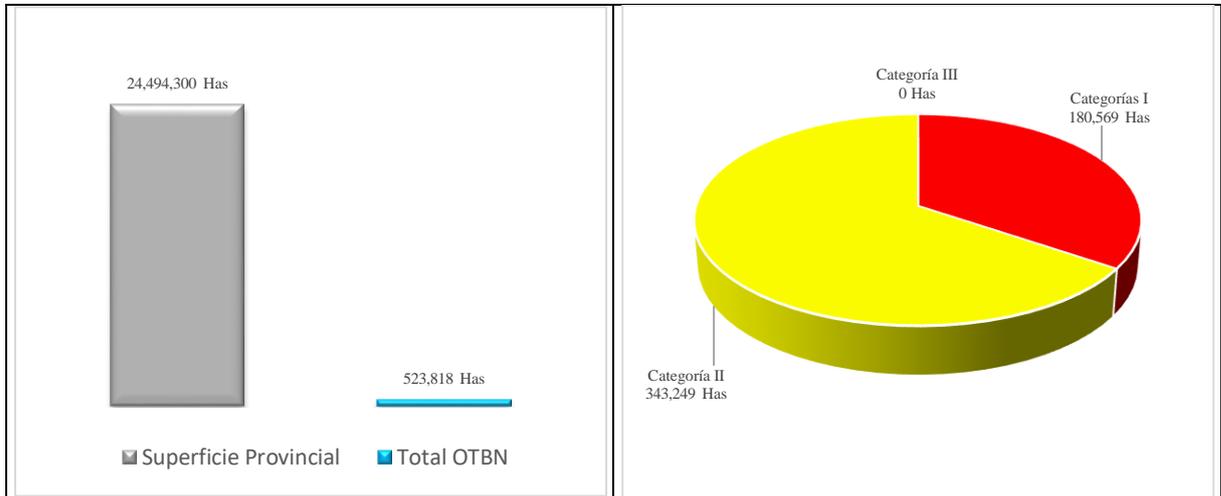
Principalmente, los objetivos y la metodología planteada para la zonificación y categorización de los bosques nativos debían revisarse y ajustarse a los lineamientos acordados por las provincias en el marco del COFEMA en la Resolución 236/12, como así también la definición de bosques acordada por las provincias en el marco del COFEMA en la Resolución 230/12 y adaptar la zonificación a dichas áreas. La ANA nuevamente informó a la ALA su disposición para acordar una agenda de trabajo conjunto y colaborar con los puntos en cuestión.

Finalmente, el 28 de septiembre de 2017, la ANA, por Nota N° NO-2017-22422239-APN-DB #AD, solicitó la presentación de un cronograma de trabajo en el que consten las actividades a realizar, la fecha estimada de finalización y los productos intermedios que se generen durante dicho proceso.



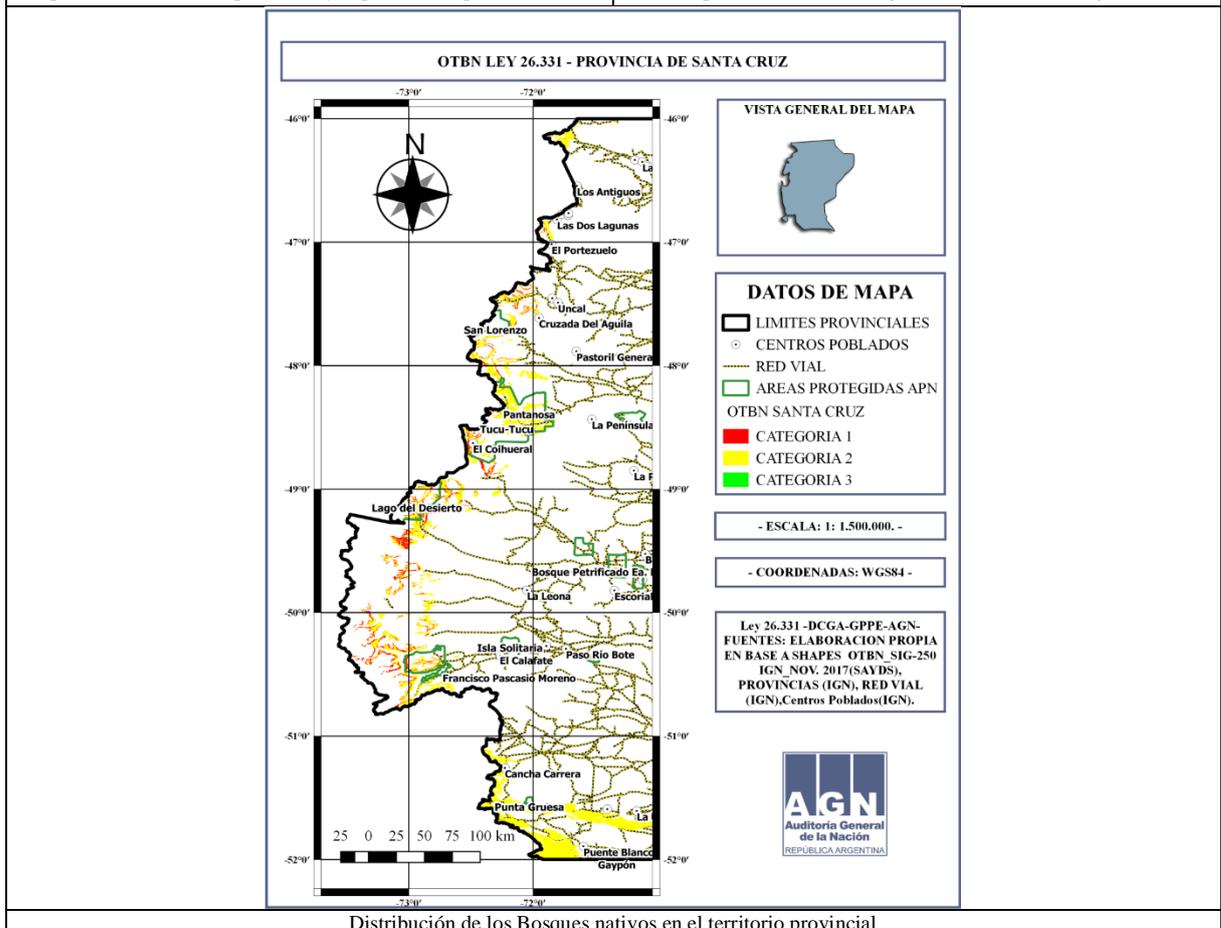
Auditoría General de la Nación

### Provincia de Santa Cruz



Superficie del territorio provincial y superficie del primer OTBN.

Superficie del OTBN según cada una de las categorías.



Distribución de los Bosques nativos en el territorio provincial

### **Información acerca del proceso de actualización del OTBN de Santa Cruz**

La provincia de Santa Cruz aprobó por Ley Provincial 3142/10 su primer OTBN, sancionada el 17 de agosto de 2010; en virtud de ello, **su fecha de actualización corresponde a agosto de 2015**. La acreditación del OTBN ante la ANA y el proceso de actualización posterior están contenidos en el Expediente CUDAP: EXP-JGM:0011004/2011 de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En el Informe Técnico relacionado con el primer OTBN de la jurisdicción, realizado en abril de 2011, la Dirección de Bosques realizó a la ALA una única observación a resolver previamente a la finalización de los trámites para acceder al FNECBN: no asignar como Categoría III áreas de bosque nativo meramente en virtud de que se habrá de llevar adelante obras públicas, dado que aquella circunstancia está contemplada en el Decreto 91/09 (art. 14). La ALA respondió comprometiéndose a encauzar las obras referidas a través de lo estipulado en el citado artículo del Decreto.

Otras observaciones al primer OTBN de Santa Cruz deben ser atendidas durante el proceso de actualización:

- Remitir las coberturas digitales que permitan analizar la consideración de los CSA para la asignación de categorías de conservación.
- Revisar una diferencia de 140.000 hectáreas en la superficie de bosque nativo declarada por la Provincia respecto de la reportada en el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos.
- Inconsistencias entre valores parciales y totales en la documentación presentada.
- Remitir un análisis de actores sociales.
- Remitir documentación relacionada con la difusión de la convocatoria para el proceso participativo.
- Remitir documentación sobre talleres y reuniones, junto con su documentación respaldatoria.

El 9 de enero de 2015, por medio de Nota DB 4/15, la ANA comunicó a la ALA la proximidad del vencimiento para la actualización del OTBN jurisdiccional. El 16 de junio del mismo año, el Consejo Agrario de la Provincia de Santa Cruz, por medio de Nota 75/P-CAP/2015, solicitó una prórroga hasta el 31 de diciembre de 2016; el plazo fue rechazado por la Dirección de Bosques, razón por la cual se reiteró una prórroga, esta vez hasta el 31 de mayo de 2016, la cual fue finalmente aceptada por la ANA en septiembre de 2015.

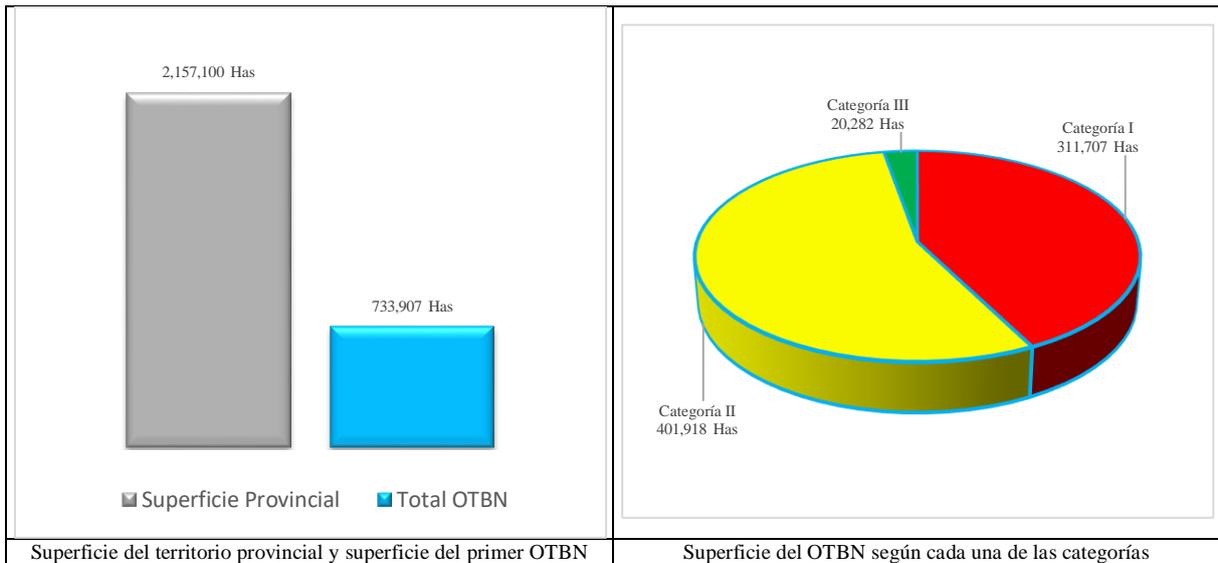


## **Auditoría General de la Nación**

En abril de 2016, la ANA reiteró la obligación de realizar la actualización del ordenamiento territorial, ofreciendo asistencia técnica en el proceso. En mayo fue reiterado el pedido de prórroga por parte de la ALA hasta el 31 de agosto de 2016, el cual fue aceptado. En septiembre se solicitó una nueva prórroga hasta el 15 de diciembre de 2016, el cual fue nuevamente aceptado.

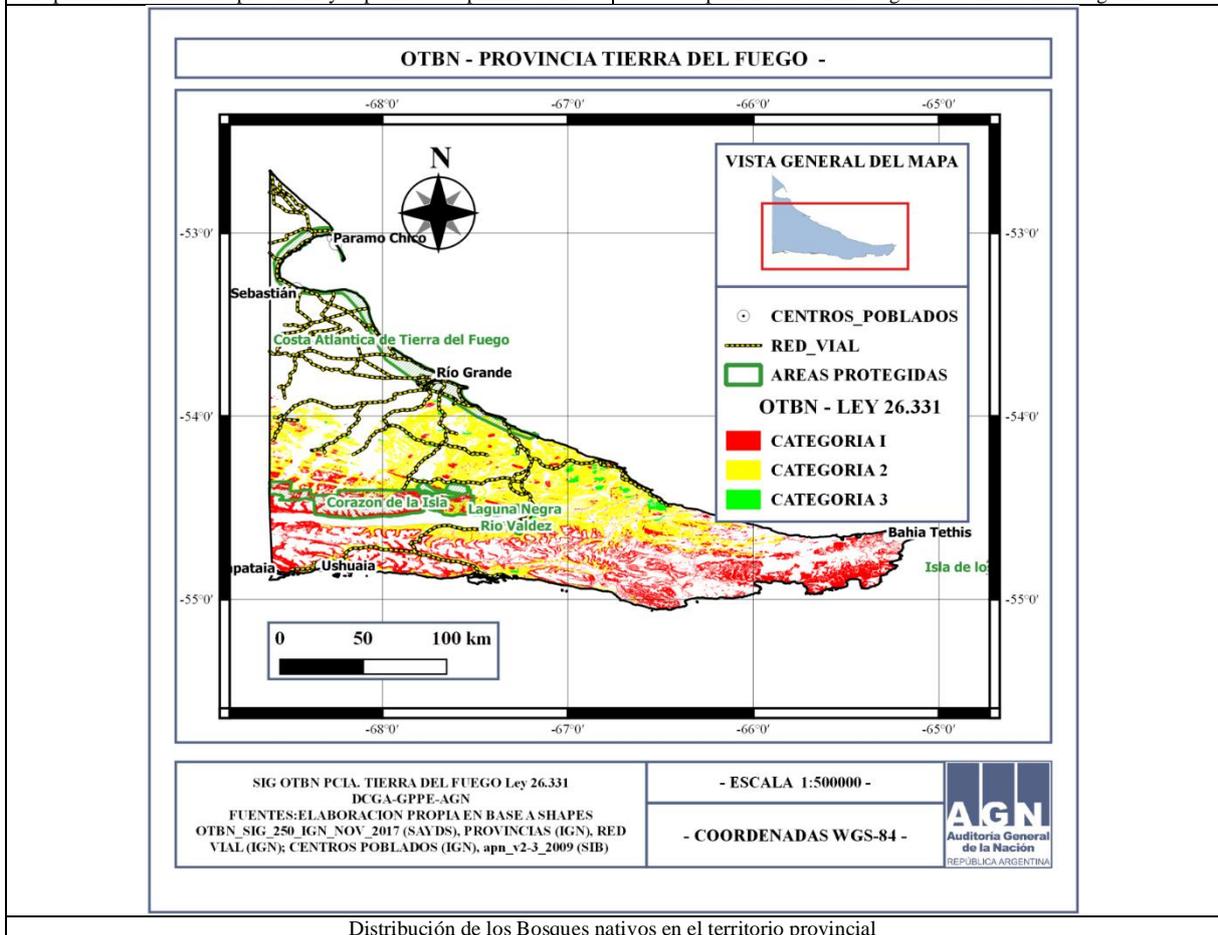
Finalmente, en diciembre de 2016, la Provincia remitió un OTBN aún no aprobado por Ley Provincial, para consideración de la Dirección de Bosques; ésta reitero algunas de las observaciones detalladas anteriormente (falta de coberturas digitales para verificar los CSA considerados, falta de documentación respaldatoria del proceso participativo, inclusión de ambientes no boscosos, entre otras).

## Provincia de Tierra del Fuego



Superficie del territorio provincial y superficie del primer OTBN

Superficie del OTBN según cada una de las categorías



Distribución de los Bosques nativos en el territorio provincial

### Información acerca del proceso de actualización del OTBN de Tierra del Fuego

La provincia de Tierra del Fuego aprobó por Ley Provincial 869/12 su primer OTBN, sancionada el 25 de abril de 2012; en virtud de ello, **su fecha de actualización corresponde a abril de 2017**. La acreditación del OTBN ante la ANA y el proceso de actualización



## Auditoría General de la Nación

posterior están contenidos en el Expediente CUDAP: EXP-JGM:0016457/2012 de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Por medio del Informe Técnico relacionado con el primer OTBN de la jurisdicción, realizado en mayo de 2012, la Dirección de Bosques realizó a la ALA una serie de observaciones a resolver previamente a la finalización de los trámites para acceder al FNECBN: revisar determinadas asignaciones de Categoría II y III, dado que el uso actual no constituye un criterio de zonificación ni es consistente con los CSA; no considerar la 'Categoría Naranja', no contemplada en la Ley 26.331 e intermedia entre las Categorías I y II, para bosques que deben ser conservados (Categoría I) y que fueron modificados, por lo cual se solicita aclaración; y revisar la disparidad de criterios en las dimensiones de la protección de cursos de agua según distintas zonas de la Provincia (50 o 100m, según la zona).

En un segundo Informe Técnico de la Dirección de Bosques de junio de 2012 relacionado con el citado OTBN, se reconocieron correcciones por parte de la ALA y se estipulan algunas consideraciones para la futura actualización:

- áreas en Categoría III que serán revisadas para recibir otra clasificación (la ALA se comprometió a suspender desmontes únicamente en determinadas áreas);
- las áreas de 'Categoría Naranja' deben ser recategorizadas en Categoría I;
- revisar inconsistencias de criterios dentro de la Provincia.

El OTBN fue finalmente acreditado y se posibilitó a la Provincia a participar del FNECBN. En octubre de 2014 (Nota DB 128/14) y abril de 2016 (Nota DB 25/16), la ANA notificó a la ALA del plazo para realizar la actualización del OTBN, ofreciendo asistencia técnica. En abril de 2017, la ALA solicitó una prórroga de un (1) año para concluir las tareas pendientes y remitió un informe de avance. En mayo de 2017, la ANA otorgó la prórroga solicitada y en agosto remitió un Informe Técnico a los avances remitidos anteriormente.