



Auditoría General de la Nación

1. OBJETO DE LA AUDITORÍA.....	3
2. ALCANCE DEL TRABAJO DE AUDITORÍA.....	3
3. ACLARACIONES PREVIAS.....	4
3.1. Escenario de los bosques nativos de Argentina.....	4
3.2. Marco Legal e institucional.....	5
3.2.1. Ley 26.331.....	5
3.2.2. Otra normativa ambiental aplicable.....	9
3.3. Examen de la gestión de la SAYS en la implementación de la Ley 26.331.....	9
3.3.1. Información de base sobre bosques nativos.....	9
3.3.2. Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos.....	10
a) Formulación de los OTBN.....	10
b) Actualización de los OTBN.....	13
c) Participación Pública.....	14
3.3.3. Planes de Conservación y Manejo Sustentable.....	18
3.3.4. Control de campo de la implementación de los planes.....	27
3.3.5. Control y monitoreo de desmontes.....	28
3.3.6. Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos.....	32
3.3.7. Infracciones y sanciones.....	34
4. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES.....	35
5. ENVIÓ EN VISTA AL ORGANISMO.....	42
6. RECOMENDACIONES.....	43
7. CONCLUSIÓN.....	46
8. LUGAR Y FECHA.....	48
9. FIRMAS.....	48
ANEXO I - Marco Legal e Institucional.....	49
ANEXO II – Documentación relevada.....	59
ANEXO III – Metodología de auditoría.....	61
ANEXO IV – Bosques nativos de Argentina.....	63
ANEXO V – Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos.....	66
ANEXO VI – Participación social.....	95
ANEXO VII - Planes de Conservación, Manejo Sostenible y de Cambio de Uso del Suelo.....	105
ANEXO VIII – Datos de desmontes.....	112
ANEXO IX– Relevamiento de campo.....	115
ANEXO X– Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos.....	125
Cuenta de Inversión.....	133
Situación de las transferencias.....	133
ANEXO XI - Delito penal forestal.....	136
ANEXO XII – RESPUESTA DEL ORGANISMO.....	139
ANEXO XIII – ANÁLISIS DE LA RESPUESTA DEL ORGANISMO.....	157



Auditoría General de la Nación

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
AOT	Área de Ordenamiento Territorial de la Dirección de Bosques
APS	Área de Participación Social de la Dirección de Bosques
Art.	Artículo
AVC	Área de Vinculación y Control de la Dirección de Bosques
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)
BM	Banco Mundial
B.O.	Boletín Oficial
COFEMA	Consejo Federal de Medio Ambiente
CPB	Consejo Provincial de Bosques de Santiago del Estero
CSA	Criterios de sustentabilidad ambiental
Dec.	Decreto
DB	Dirección de Bosques
DNOAyCB	Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad
FAO	Food and Agriculture Organization
FARN	Fundación Ambiente y Recursos Naturales
FNECBN	Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos
ha	Hectárea(s)
INAI	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas
Inc.	Inciso
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IT	Informe técnico
JGM	Jefatura de Gabinete de Ministros
MAYDS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable
MBGI	Manejo de bosques con ganadería integrada
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organización no gubernamental
OTBN	Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos
PACUS	Plan de aprovechamiento de cambio de uso del suelo
PC	Plan de Conservación
PEMyCBN	Programa Experimental de Manejo y Conservación de Bosques Nativos
PM	Plan de Manejo
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PNPBN	Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REDAF	Red Agroforestal Chaco Argentina
Res.	Resolución
RETECI	Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas
RNI	Registro Nacional de Infractores
RNP	Registro Nacional de Planes
SAF	Servicio administrativo financiero
SAyDS	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable
SIG	Sistema de Información Geográfica
SSP	Sistema silvopastoril
SPACCyDS	Secretaría de y Política Ambiental, Cambio Climático y Desarrollo Sustentable
UMSEF	Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal
UNSE	Universidad Nacional de Santiago del Estero



Auditoría General de la Nación

INFORME DE AUDITORÍA

Al Sr. Ministro de Ambiente
y Desarrollo Sustentable
Rabino SERGIO BERGMAN

En uso de las facultades conferidas por el Artículo 118 de la Ley 24.156, la AUDITORÍA GENERAL de la NACIÓN realizó un examen en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable –MAYDS-, con el objeto que se detalla en el apartado 1.

1. OBJETO DE LA AUDITORÍA

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

Período auditado: julio de 2013–diciembre de 2016.

2. ALCANCE DEL TRABAJO DE AUDITORÍA

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por Resolución 26/15 AGN, dictadas en función del Artículo 119, inciso d), de la Ley 24.156, habiéndose practicado los siguientes procedimientos para obtener las evidencias necesarias:

- Análisis de la normativa aplicable al organismo referida al objeto de auditoría (Anexo I).
- Relevamiento de información y análisis de documentación (Anexo II).
- Realización de entrevistas con funcionarios nacionales, provinciales, beneficiarios, y otros actores relevantes para la implementación de la ley (véase Anexo III).
- Relevamiento de la implementación de la Ley en las provincias de Salta, Santiago del Estero, Chaco y Formosa.

El enfoque metodológico aplicado se detalla en el Anexo III.



Auditoría General de la Nación

Las tareas propias del objeto de auditoría fueron desarrolladas entre el 29 de diciembre de 2015 y el 1 de marzo de 2017.

3. ACLARACIONES PREVIAS

3.1. Escenario de los bosques nativos de Argentina

La pérdida y degradación de los bosques nativos es uno de los principales problemas ambientales a nivel mundial. Un informe reciente de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ubicó a Argentina entre los diez países que más desmontaron durante los últimos 25 años, con una pérdida total que supera los 7 millones de hectáreas, y una tasa promedio de 300.000 ha por año (FAO, 2012, 2016).

En Argentina, la mayor parte de la deforestación se ha concentrado en la ecorregión chaqueña, y especialmente en las provincias de Santiago del Estero, Salta, Chaco y Formosa (Paruelo et al., 2005¹; Vallejos et al., 2015²).

La reducción de cobertura boscosa es producto de un conjunto de elementos de presión de origen social, económico y natural. En orden de importancia, estos factores son: (a) la expansión de la frontera agrícola hacia zonas boscosas, (b) la expansión de la ganadería; (c) los incendios (tanto de origen antrópico como natural), (d) la extracción de madera (MAyDS, 2017³). Estos factores producen además de la pérdida de cobertura forestal, la degradación del bosque, fenómeno de difícil cuantificación, que consiste en la pérdida de biomasa y de componentes funcionales, que da como resultado un bosque empobrecido en cuanto a estructura, diversidad y en los servicios ambientales que brinda, tales como la regulación de gases atmosféricos, la protección de los ciclos hidrológicos, la preservación de la biodiversidad y el control de la erosión de los suelos.

¹ Paruelo, J. M., Guerschman, J. P., & Verón, S. R. (2005). Expansión agrícola y cambios en el uso del suelo. *Ciencia Hoy*, 15(87), 14-23.

² Vallejos, M., Volante, J.N, Mosciaro, M.J., Vale, M.L. Vale, Bustamante, M.L., Paruelo, J.M. 2015. Dynamics of the natural cover transformation in the Dry Chaco ecoregion: A plot level geo-database from 1976 to 2012. *Journal of Arid Environment* 123 (2015) 3-11.

³ Informe de Estado del Ambiente 2017. <http://ambiente.gob.ar/biblioteca-ambiental/informe-del-estado-del-ambiente-2016/>



Auditoría General de la Nación

Existe una íntima relación entre los bosques nativos y el arraigo de las comunidades rurales en el territorio. Los campesinos e indígenas tienen en los bosques la base de sus sistemas económicos, sociales y culturales (REDAF, 2012).

La importancia mundial de la problemática de la pérdida y degradación de los bosques nativos se refleja en la Agenda 2030, establecida en el marco de las Naciones Unidas, que incluye entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS⁴) el objetivo 15 referido a la protección y usos sostenibles de los ecosistemas terrestres (véase también Anexo IV).

3.2. Marco Legal e institucional

3.2.1. Ley 26.331

La Ley 26.331 (B.O. 26/12/2007) establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad⁵. Establece además un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos (art.1, Ley 26.331). La ley fue reglamentada por el Decreto PEN 91/09 (13/02/2009).

- **Objetivos de la ley** (art.3):

- a) Promover la conservación mediante el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo;
- b) Implementar las medidas necesarias para regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos existentes, tendiendo a lograr una superficie perdurable en el tiempo;

⁴ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

⁵ Quedan exceptuados de la aplicación de la Ley 26.331 los aprovechamientos realizados en superficies menores a 10 hectáreas que sean propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores.



Auditoría General de la Nación

- c) Mejorar y mantener los procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos que beneficien a la sociedad;
- d) 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;
- e) Fomentar las actividades de enriquecimiento, conservación, restauración mejoramiento y manejo sostenible de los bosques nativos.

Autoridades de aplicación

A nivel nacional, la autoridad de aplicación es la ex- Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) (actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, MAyDS), quien tiene las siguientes competencias (art. 11, Dec. 91/09):

- a) Aprobar el Ordenamiento de los Bosques Nativos de la jurisdicción nacional, a propuesta de los organismos que los administran, en articulación con la jurisdicción en la que se encuentra el bosque;
- b) Elaborar el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos, articulando con el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA);
- c) Promover la implementación de planes que contemplen la asociación entre universidades nacionales, instituciones académicas y de investigación, municipales, cooperativas, organizaciones de la comunidad, colegios profesionales, sindicatos y en general personas jurídicas sin fines de lucro, asociaciones de las comunidades indígenas, comunidades campesinas y pequeños productores, articulando con las jurisdicciones provinciales;
- d) Actualizar el Inventario Nacional de Bosques Nativos, como máximo cada cinco (5) años, arbitrando los mecanismos necesarios para su financiamiento;
- e) Implementar un sistema de monitoreo que verifique el cumplimiento de los planes de conservación, manejo y aprovechamiento del cambio de uso del suelo;
- f) Controlar los informes provinciales de cumplimiento de los Planes de Conservación, de Manejo Sostenible y de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo;
- g) Toda otra facultad derivada de la ley y del decreto.



Auditoría General de la Nación

Las unidad a cargo es la Dirección de Bosques cuyas funciones y estructura organizativa se dan en el Anexo I.

A nivel provincial, es autoridad de aplicación el organismo que las provincias y la ciudad de Buenos Aires determinen para actuar en su ámbito (art. 10, Ley 26.331).

Existen además cinco nodos regionales dependientes de la Dirección de Bosques del MAyDS, a saber, nodo parque chaqueño, nodo selva tucumano-boliviana, nodo selva misionera, nodo monte y espinal y nodo bosques andinopatagónicos.

La misión de los nodos es constituir una interfase de apoyo entre la nación y las provincias, para generar información sobre los bosques nativos de la región (véase también Anexo I).

- **Instrumentos de política pública establecidos en la Ley 26.331**

- a. Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos y Planes de Conservación, Planes de Manejo Sustentable y Planes de Aprovechamiento y Cambio del Uso del Suelo*

El Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) es la norma que, basada en los criterios de sostenibilidad ambiental establecidos en la ley, zonifica territorialmente el área de los bosques nativos existentes en cada jurisdicción de acuerdo a las diferentes categorías de conservación (art. 4, Ley 26.331). Conforme lo establecido en el art. 9 de la ley, las características de dichas categorías son las que se indican en la siguiente tabla.

Tabla 1. Características de las categorías de conservación de los bosques nativos establecidas en la ley 26.331.

Categoría	Valor de conservación	Características	Actividades
I (rojo)	Muy alto	Sectores que no deben transformarse. Incluye áreas que por su ubicación relativa a reservas, o con alto valor de conectividad, presencia de valores biológicos sobresalientes y/o por ejercer protección de cuencas, ameritan su persistencia como bosque a	No pueden estar sujetas a aprovechamiento forestal. Actividades que no alteren su valor de conservación: protección, mantenimiento, recolección ⁶ y otras que no alteren los atributos intrínsecos, incluyendo la apreciación

⁶ Entiéndese por "recolección" a la actividad de colecta de todos aquellos bienes de uso derivados del bosque nativo, que puedan ser sosteniblemente extraídos en cantidades y formas que no alteren las funciones reproductivas básicas de la comunidad biótica (art. 9, Dec. 91/09).



Auditoría General de la Nación

		perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.	turística respetuosa, las cuales deberán desarrollarse a través de Planes de Conservación.
II (amarillo)	Mediano	Sectores que pueden estar degradados ⁷ pero que, a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional, con la implementación de actividades de restauración pueden alcanzar un alto valor de conservación mayor.	No deben desmontarse. Podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.
III (verde)	Bajo		Pueden transformarse parcialmente o en su totalidad aunque dentro de los criterios de la ley. Los desmontes deben realizarse conforme lo establecido en art. 13 a 21.

La ley y su normativa complementaria prevé el desarrollo de tres tipos de planes, conforme la tipología indicada en la Tabla 2.

Tabla 2. Características de los planes (art. 9 del Decreto 91/09).

Tipo de plan	Actividades	Se desarrolla en categorías:
Plan de Conservación (PC)	Conservación y/o restauración ecológica de los bosques nativos.	Roja, Amarilla y Verde
Plan de Manejo sustentable (PM)	Implementación de actividades sustentables (investigación, turismo, manejo silvopastoril).	Amarilla y verde
Plan de Cambio de uso del suelo (PACUS)	Se permite el desmonte.	Sólo en la categoría verde

El Decreto 91/09 establece además que “*En caso de duda respecto de la afectación de un predio en forma total o parcial, se optará por la categoría de mayor valor de conservación.*” (art. 9, Dec. 91/09).

b. Otros instrumentos establecidos en la Ley 26.331

Se examinó también la implementación de los siguientes instrumentos:

⁷ Entiéndese por "bosque nativo degradado o en proceso de degradación" a aquel bosque que, con respecto al original, ha perdido su estructura, funciones, composición de especies y/o su productividad (art. 9, Dec. 91/09).



Auditoría General de la Nación

- Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos (PNPBN), a cargo de la Autoridad Nacional de Aplicación, establecido por art. 12 de la ley. El Decreto 91/09 crea la actividad presupuestaria correspondiente y establece que la SAyDS será su unidad ejecutora.
- Audiencia y consulta pública, establecido por art. 26 de la Ley.
- Registro nacional de infractores, establecido por art. 27 de la Ley.
- Fiscalización, regulada por art. 28 de la Ley.
- Sanciones, reguladas por el art. 29 de la Ley.
- Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de Bosques Nativos (FNECBN), establecido por art. 30 a 39 de la Ley.

3.2.2. Otra normativa ambiental aplicable

Son de aplicación las leyes de presupuestos mínimos: Ley 25.675, Ley General del Ambiente y Ley 25.831, Régimen de libre acceso a la información pública ambiental. Además, resultan relevantes la Ley 24.071, que aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes y la Ley 26.160, Propiedad de tierras por comunidades indígenas.

La normativa complementaria aplicable al objeto de auditoría se detalla en el Anexo I.

3.3. Examen de la gestión de la SAyDS en la implementación de la Ley 26.331

En los siguientes apartados se detallan los avances en la implementación de la ley en el periodo auditado.

3.3.1. Información de base sobre bosques nativos

El Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos fue elaborado en 2005. De acuerdo con lo informado por el organismo por Nota 123/16 SPACCYDS (11 de agosto de 2016), los únicos avances en la actualización del Inventario Nacional de Bosques Nativos son:



Auditoría General de la Nación

- a) Se está desarrollando un muestreo piloto con 122 parcelas ya instaladas y relevadas en la provincia de Santiago del Estero (avance del 57% con respecto al muestro piloto). La información forestal colectada implica un volumen de datos de más de 600 registros.
- b) Se encuentra en etapa avanzada las gestiones para comenzar con la actividad de campo con la provincia de Chaco.

En respuesta a la Res. COFEMA 263/13 que declara de interés federal ambiental la construcción de un Programa Nacional de Investigación y Desarrollo para los Bosques Nativos, en 2014 la SAyDS lanza una Convocatoria Nacional a la presentación de Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica sobre Manejo Sustentable de los Bosques Nativos. El objetivo de la convocatoria fue promover en el ámbito científico las investigaciones en tres ejes temáticos:

- 1) Aspectos económicos y sociales vinculados al uso, transformación y comercialización de los recursos provenientes del bosque nativo;
- 2) Ordenamiento territorial y manejo del bosque nativo;
- 3) Monitoreo de los recursos forestales nativos.

Como resultado de la convocatoria, se financiaron 16 proyectos de investigación⁸.

3.3.2. Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos

Se examinó el proceso de ordenamiento territorial de los bosques nativos (OTBN) reglamentado por las Resoluciones COFEMA 229/12, 230/12, 236/12 y 277/14.

a) Formulación de los OTBN

El Informe de Auditoría aprobado por Res. AGN 38/14 verificó, a julio de 2013, que 17 jurisdicciones contaban con OTBN acreditado por la ex- SAyDS.

Al cierre del trabajo de campo de la presente auditoría, la única provincia que no cuenta con ley provincial de OTBN acreditada por el MAyDS, es la provincia de Buenos Aires (La

⁸ Información disponible en <http://www.agencia.mincyt.gob.ar/frontend/agencia/convocatoria/323>



Auditoría General de la Nación

situación de los OTBN de Córdoba y Buenos Aires reviste características especiales que son tratadas en detalle en el Anexo V).

Del examen realizado, surge que la superficie por categoría de conservación presentado por las provincias en sus leyes provinciales de OTBN no contiene las correcciones de superficie solicitadas por la autoridad nacional mediante los Informes Técnicos del Área de Ordenamiento Territorial de la Dirección de Bosques (AOT-DB-SAyDS), en el proceso de revisión (Véase cuadro en Anexo V).

Del total de la superficie de bosques nativos del país categorizadas en los OTBN nacional (53.873.579 ha), el 46% (25.231.880 ha) se concentra en las provincias de Salta, Santiago del Estero, Chaco y Formosa (Tabla 3). Estas provincias han asignado más del 60% de sus bosques nativos a la categoría amarilla (CII) y un 12% a rojo (CI), en tanto, la provincia de Formosa tiene el 75% de su superficie boscosa acreditada en verde (CIII)⁹.

Tabla 3. Superficie de bosques nativos según categorías de conservación de los ordenamientos territoriales (OTBN) por provincia. Fuente: SAyDS 2015¹⁰

Jurisdicción	Total (ha)	Categoría de conservación					
		Rojo (I) ha %		Amarillo (II) ha %		Verde (III) ha %	
Catamarca	2.433.682	587.123	24	1.543.593	63,0	302.966	13
Chaco	4.920.000	288.038	6	3.100.387	63	1.531.575	31
Chubut	1.052.171	419.351	40	613.324	58	19.496	2
Córdoba	2.923.985	2.393.791	82	530.194	18	0	0
Corrientes	770.319	63.840	8	292.251	38	414.228	54
Entre Ríos	1.861.328	345.498	19	1.070.543	58	445.287	23
Formosa	4.387.269	409.872	9	719.772	16	3.257.625	75
Jujuy	1.208.943	213.152	18	832.334	69	163.457	13
La Pampa	3.996.107	38.518	1	3.029.760	76	927.829	23
La Rioja	1.030.821	307.401	30	684.642	66	38.778	4
Mendoza	2.034.188	82.613	4	1.800.595	89	150.980	7
Misiones	1.638.147	223.468	14	967.192	59	447.487	27
Neuquén	543.917	192.686	35	347.672	64	3.559	1
Río Negro	478.900	181.900	38	252.700	53	44.300	9
Salta	8.280.162	1.294.778	16	5.393.018	65	1.592.366	19

⁹ Los porcentajes asignados a la CI (rojo) en cada provincia son: Chaco 6%, Formosa 9%, Salta 16% y Santiago del Estero 14%. Los porcentajes asignados a la CII (amarillo) en cada provincia son: Chaco 63%, Formosa 16%, Salta 65% y Santiago del Estero 74%. Los porcentajes asignados a la CIII (verde) en cada provincia son: Chaco 31%, Formosa 75%, Salta 19% y Santiago del Estero 12%.

¹⁰ Informe de Implementación 2010-2015 de la Ley 26.331. SAyDS.



Auditoría General de la Nación

San Juan	1.494.533	70.206	5	1.386.429	93	37.898	2
San Luis	3.152.630	526.962	17	1.887.363	60	738.305	23
Santa Cruz	523.818	180.569	34	343.249	66	0	0
Santa Fe	1.853.791	663.520	36	1.190.271	64	0	0
Santiago del Estero	7.644.449	1.046.172	14	5.645.784	74	952.493	12
Tierra del Fuego	733.907	311.707	42	401.918	55	20.282	3
Tucumán	910.512	526.638	58	219.413	24	164.461	18
Total	53.873.579	10.367.803	19	32.252.404	60	11.253.372	21

Se examinó también la aplicación de los criterios de sustentabilidad ambiental (CSA) (art. 6, Ley 26.331), en la formulación de los OTBN¹¹. Las provincias relevadas no cumplieron con el CSA 6 “Estado de conservación”, criterio con el menor porcentaje de observancia a nivel país; sólo 5 provincias lo aplicaron: Chubut, Corrientes, La Rioja, Mendoza, Tierra del Fuego (véase Anexo V).

En cuanto al CSA 5, Conectividad entre ecorregiones, el AOT-DB encontró que *“los resultados del análisis de la concordancia en la categorización de los bosques muestran que las zonificaciones interprovinciales de la Región Chaqueña no son consistentes, debiéndose a diferencias significativas entre las categorías de conservación asignadas en todos los pares de provincias colindantes”*¹².

En el Anexo V se dan las diferencias en las categorizaciones de bosques nativos entre provincias limítrofes.

¹¹ También analizado por la SAyDS (Informe de Implementación 2010-2015 de la Ley 26.331. SAyDS)

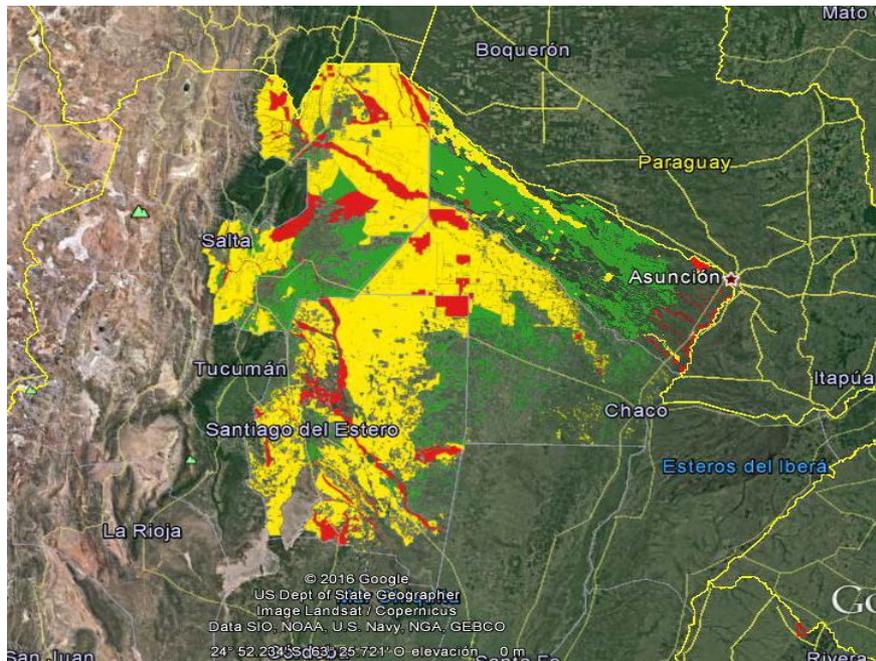
¹² Informe de Estado de Implementación de la Ley 26.331; 2010-2015, Dirección de Bosques MAyDS.



Auditoría General de la Nación

Figura 1. Mapa de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de las provincias auditadas.

Fuente: Imagen satelital 2016.



b) Actualización de los OTBN

El equipo de auditoría relevó la información obrante en la Dirección de Bosques sobre el proceso de actualización de los OTBN de las jurisdicciones cuyas leyes provinciales han superado 5 años desde su sanción, y por lo tanto han iniciado el proceso de actualización (las fechas se indican en el Anexo V).

La Res. COFEMA 230/ 2012 deja constancia de que al comparar los mapas de bosque nativo realizados por las provincias con datos de referencia (Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos y sus actualizaciones cartográficas) existen áreas boscosas que no fueron incluidas en el OTBN, quedando invisibilizadas y sin amparo legal. Por el contrario, áreas que no se enmarcan en la definición de bosque nativo, fueron incorporadas por interdependencia funcional con los bosques.

Entre los años 2014 y 2015, las provincias de Catamarca, Chaco, Chubut, La Pampa, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán han presentado ante la ex SAYDS los avances en los procesos de actualización de sus correspondientes OTBN. También se han realizado



Auditoría General de la Nación

intercambios técnicos con las ALA de las provincias de Córdoba, Mendoza, Misiones y Río Negro.

Respecto de los plazos vencidos para la actualización no se han tomado medidas sancionatorias para con las provincias; COFEMA continúa distribuyendo el FNECBN según la actualización de superficies anuales que informan las provincias a través de los Planes de Cambio de Uso del Suelo (PACUS), las recategorizaciones autorizadas por las ALAs y el registro de Infractores y de desmonte ilegal de las provincias.

Las características que tomaron los procesos de actualización de los OTBN provinciales en Salta, Santiago y San Juan que presentaron una propuesta ante la ANA no cumplen con las pautas metodológicas para su implementación. Un análisis detallado del proceso implementado se da en el Anexo V.

c) Participación Pública

La Ley 26.331 establece la obligatoriedad de la participación pública por las provincias en las siguientes instancias: (a) durante la elaboración y actualización del OTBN (art. 6); (b) antes de emitir autorizaciones de proyectos de desmontes (art. 26; siguiendo lo estipulado en los art. 16 a 21 de la Ley 25.675).

Las pautas para ejecutar las instancias de participación social fueron establecidas en la Res. COFEMA 236/2012¹³. Por Res. SAyDS 398/2015, se aprueban las guías metodológicas para la implementación de la participación social: Guía de Análisis de Actores Sociales para el Proceso Participativo del OTBN; Guía de Difusión para el Proceso Participativo del OTBN; Guía de Metodologías para el Proceso Participativo del OTBN; Guía para la Documentación del Proceso Participativo del OTBN.

¹³ -Cada Unidad Ejecutora debe contar con un área responsable del proceso participativo, además de un área técnica.

-En la etapa de diseño del proceso de OTBN (implica el relevamiento, procesamiento y producción de información de base) se incluye, entre otras cosas, la identificación de los actores clave y el estado de ocupación y tenencia de las tierras. A su vez, en esta etapa debe diseñarse la estrategia de difusión de la información y consulta pública. En la etapa de formulación de los OTBN (comprende los procesos de información, formulación, consulta y validación del mapa de OTBN), en lo que refiere a la consulta y participación social, se deben realizar dos fases: una propiamente de consulta y otra de validación. En la primera, se informan los aspectos esenciales de la Ley 26.331, se presenta una primera propuesta de OTBN y se reciben comentarios, sugerencias y observaciones. En la segunda, se presenta una nueva propuesta, que debe contener los aportes realizados por los distintos actores sociales en la primera fase. Es necesario que todas las etapas del proceso participativo sean debidamente documentadas.



Auditoría General de la Nación

De acuerdo con la metodología propuesta por el Área de Participación Social¹⁴ de la Dirección de Bosques (APS-DB), dicha área trabaja , entre otras cosas, con los reclamos de los pobladores que no han sido solucionados. Entre ellos se incluyen reclamos provenientes del periodo anterior al auditado, pero sobre los que se trabaja en el periodo actual.

Las autoridades locales de aplicación (ALA) deben realizar dos tipos de encuentros: con pueblos originarios, y con los demás actores sociales. En el primer caso, deben seguir el Protocolo de Consulta Previa Libre e Informada elaborado por el Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios (en el Anexo VI se dan detalles de la gestión del APS-DB).

Las provincias de Salta y Santiago del Estero no registran realización de audiencias públicas para el primer OTBN aunque poseen gran cantidad de población campesina e indígena en su territorio. En los procesos de actualización del segundo OTBN se realizaron audiencias públicas donde se manifestaron los conflictos de intereses sobre el territorio.

De acuerdo al análisis realizado por el equipo de auditoría, sobre la base de datos que procesa el APS-DB, los reclamos se concentran en las provincias de Santiago del Estero y Salta. Mientras que en Santiago del Estero se refieren principalmente a la falta de participación en la elaboración de los OTBN, en el caso de Salta los reclamos por desmontes son casi tantos como los reclamos por falta de participación (Tabla 5).

El APS-DB cuenta con una base de datos donde se sistematizan los reclamos recibidos. El APS controla que las organizaciones que presentaron reclamos en relación con el primer OTBN sean tenidas en cuenta al momento de la actualización.

Tabla 4. Reclamos por tipo y por años. Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos Participación OTBN de la APS- DB-SAyDS.

Año	Reclamos por desmontes	Reclamos por participación	Posesión de tierras	Total de reclamos
2011	8	31	0	39
2012	2	0	1	3

¹⁴ El examen realizado por el equipo de auditoría se refiere a la gestión de la ANA en el período julio 2013-diciembre 2016, donde la Dirección de Bosques de la exSAyDS crea el área de Participación Social, que no existía en el periodo anterior auditado Resolución AGN/2014.



Auditoría General de la Nación

2013	0	0	0	0
2014	0	1	0	1
2015	0	1	0	1
TOTAL	10	33	1	44

Tabla 5. Reclamos por tipo y por provincia. Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos Participación OTBN de la APS- DB-SAyDS.

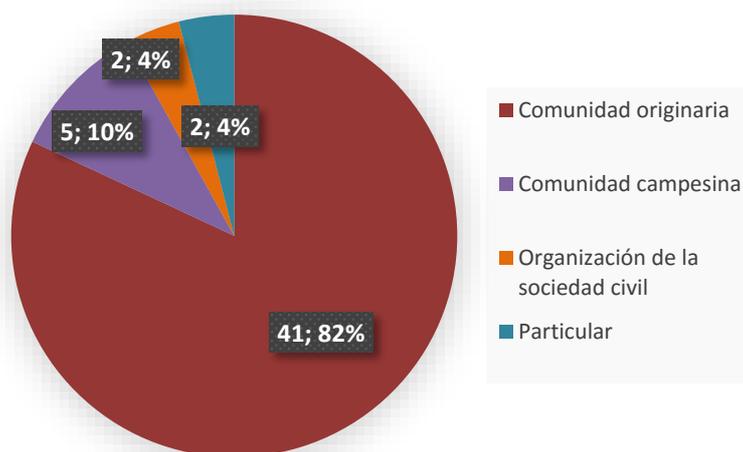
Provincia	Reclamos por desmontes	Reclamos por participación	Posesión de tierras	Total de reclamos
Córdoba	0	1	0	1
Jujuy	0	6	0	6
Mendoza	2	0	0	2
Río Negro	0	2	0	2
Salta	6	7	0	13
Santiago del Estero	2	16	1	19
Tucumán	0	1	0	1
TOTAL	10	33	1	44

El 95% de los reclamos registrados en la base de datos del APS-DB fue originado por comunidades indígenas y/o campesinas. Los principales reclamantes fueron el Pueblo Tonokoté de Santiago del Estero (17 reclamos presentados por distintas comunidades, lo cual representa el 89% de los reclamos en esa provincia), la Comunidad Aborígen del pueblo Ocloya de Jujuy (6 reclamos de distintas comunidades, que equivalen al total de reclamos de la provincia), y la Comunidad Indígena Diaguita Calchaquí de Salta (4 reclamos, 31% de los reclamos de la provincia).



Auditoría General de la Nación

Figura 2. Reclamos por tipo de reclamante. Fuente: Elaboración propia a partir de Base de datos Participación OTBN de la APS- DB-SAyDS.



Nota: Hay reclamos realizados por más de un tipo de reclamante.

Tabla 6. Reclamos por tipo y por reclamante. Fuente: Base de datos Participación OTBN de la APS- DB-SAyDS.

Tipo de reclamante	Reclamos por desmontes	Reclamos por participación	Posesión de tierras	Total de reclamos
Comunidad originaria	8	33	0	41
Comunidad campesina	5	0	0	5
Organización de la sociedad civil	2	0	0	2
Particular	1	0	1	2
TOTAL	16	33	1	50

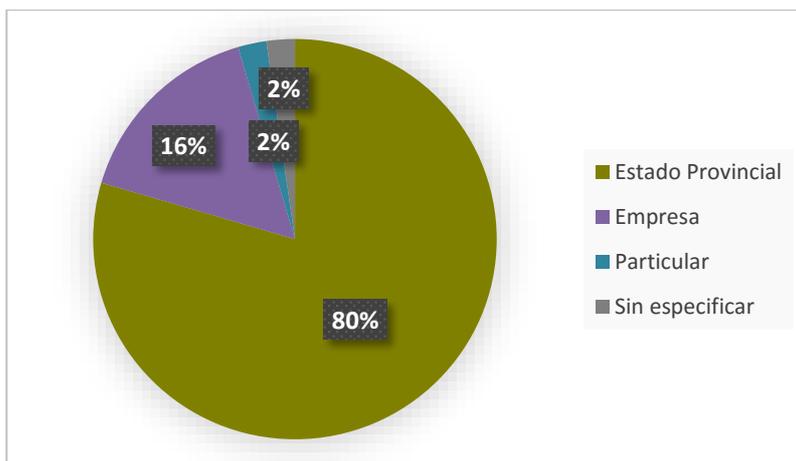
Nota: Hay reclamos realizados por más de un tipo de reclamante.

Con respecto a los destinatarios de los reclamos, el 80% está dirigido a distintas instancias de los gobiernos provinciales y un 16% a empresas privadas (Figura 3).



Auditoría General de la Nación

Figura 3. Reclamos por tipo de reclamado. Fuente: Base de datos Participación OTBN de la APS- DB-SAyDS.



3.3.3. Planes de Conservación y Manejo Sustentable

Se analizó la información contenida en el Registro Nacional de Planes (RNP), que consiste en un sistema informático para la carga y presentación de los resúmenes online de los Planes de Conservación (PC), Planes de Manejo (PM), Proyectos de Formulación (PF) y Planes de Cambio de Uso del Suelo (PACUS).

a) Distribución de los planes por tipo y evolución temporal

En la siguiente tabla se observa que se registra un incremento de la cantidad de planes en 2014 respecto del año anterior, que se mantiene aproximadamente constante en los años siguientes. Este incremento se debe al ingreso de la provincia de Córdoba, que recibió aproximadamente la mitad del total de planes para todo el país durante el período 2014-2016.

Tabla 7. Cantidad de planes por provincia. Fuente: Respuesta Nota 2017-02543975 APN-DB-MAyDS.

Jurisdicción	2013	2014	2015	2016
Buenos Aires*	-	-	-	-
Catamarca	31	26	32	28
Córdoba	-	482	529	574
Corrientes	12	28	32	25

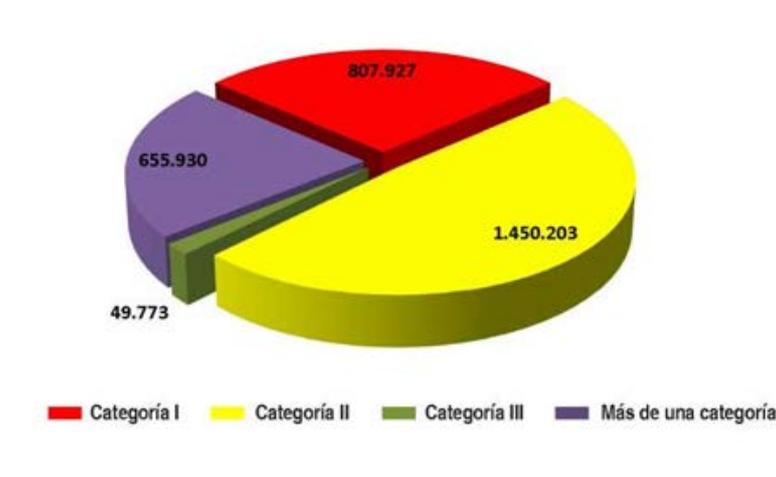


Auditoría General de la Nación

Chaco	169	98	117	123
Chubut	74	30	28	32
Entre Ríos	-	-	16	12
Formosa	47	35	22	27
Jujuy	48	47	73	63
La Pampa	20	29	25	31
La Rioja	-	-	2	7
Mendoza	132	88	111	2
Misiones	41	23	11	14
Neuquén	41	19	21	14
Río Negro	31	35	9	1
Salta	67	36	54	39
San Juan	24	26	30	18
San Luis	58	56	64	58
Santa Cruz	11	4	5	4
Santa Fe	-	24	23	24
Santiago del Estero	70	94	59	50
Tierra de Fuego	11	10	6	5
Tucumán	29	32	20	17
TOTAL	916	1222	1289	1168

*La provincia de Buenos Aires no ha sido financiada por el FNCEBN porque su OTBN no ha sido acreditado.

Figura 5. Superficie (ha) sujeta a PF, PC o PM por categoría de conservación al año 2015 (planes aprobados en el año 2015 y planes vigentes aprobados en años anteriores). Fuente: Informe de Implementación 2010-2015 MAyDS.



Las provincias de Chaco, Santiago del Estero, Salta y Formosa tienen un total de 2.017.268,1 ha afectadas a planes (PC, PM y/o PF) en el periodo 2013-2016 (base de datos RNP del MAyDS). Estas provincias concentran el 46% del total de superficie categorizada en el



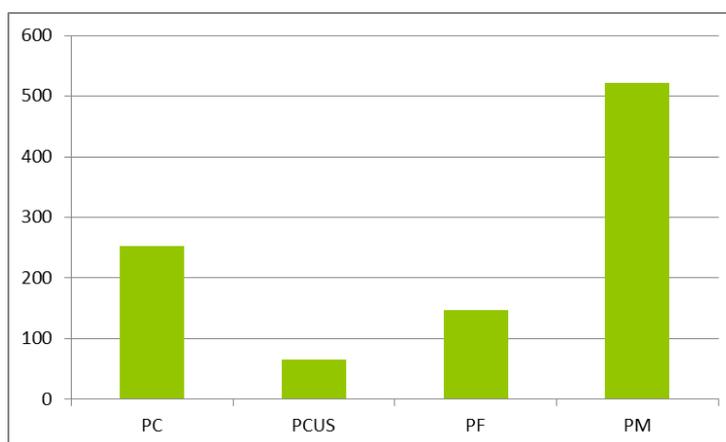
Auditoría General de la Nación

OTBN nacional y tienen el 7,99%¹⁵ de esta superficie bajo planes de conservación, manejo y/o formulación y el 24%¹⁶ del total de planes financiados.

Tabla 8. Evolución de la cantidad de planes para las provincias relevadas en campo en el período 2013-2016. Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del RNP-AVC-MAyDS.

Provincia	2013	2014	2015	2016
Chaco	169	98	117	123
Formosa	47	35	22	27
Salta	67	36	54	39
Santiago del Estero	70	94	59	50
Total	353	263	252	239
Porcentaje sobre el total por año	38,50%	21,50%	19,50%	20,4%
Resultados excluyendo Córdoba	38,53%	35,54%	33,15%	40,23%

Figura 6. Cantidad de planes por tipo en las cuatro provincias relevadas en campo en el período 2013-2016. Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del RNP-AVC-MAyDS.



En cuanto a la distribución de los planes, durante el período 2013-2016 en estas cuatro provincias se registran, según la base de datos del RNP, un total de 985 planes "dados de alta" que comprenden: 252 PC (25,5%), 521 PM (53%), 147 PF (15%) y 65 PACUS (6,5%) (Figura 6). Sólo Salta registra planes de cambio de uso del suelo en la base de datos del RNP. La modalidad silvopastoril de los planes de manejo es la que posee una mayor relevancia

¹⁵ Total de superficie OTBN Chaco, Formosa, Salta y Santiago del Estero=25.231.880 ha

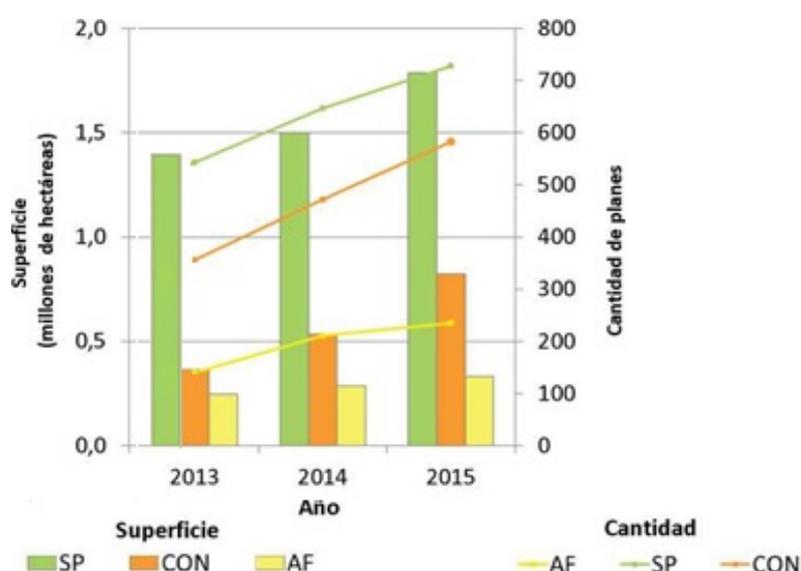
¹⁶ Total de planes financiados= 4.595; Total de planes para Chaco, Formosa, Salta y Santiago del Estero en el período auditado= 1.107.



Auditoría General de la Nación

tanto en número de planes como en superficie¹⁷. A nivel nacional la tendencia es la misma. Para un total de 1289 planes al 2015, el 58,3% son de modalidad silvopastoril (SP), a los que se suman los planes de aprovechamiento forestal (AF) con el 13%; sólo un 27% son de conservación (CON) y el 1,7% son planes de formulación (PF).

Figura 7. Superficie según actividad de manejo durante el período 2013-2015. Fuente: Informe de Implementación 2010-2015 MAyDS.



A fin de establecer pautas de manejo de los sistemas silvopastoriles que garanticen la sustentabilidad ecológica de los ecosistemas, se generó un programa de trabajo conjunto entre la ex SAyDS y el Ministerio de Agroindustria, a través de la firma de un convenio (27/02/2015) para el desarrollo de pautas de "Manejo de Bosques con Ganadería Integrada" (MBGI), con el objetivo de recuperar el potencial forestal, sin perder la capacidad productiva de los sistemas ni sus funciones ecosistémicas; sin embargo, estipula el aprovechamiento en la categoría II (amarilla), de mayor valor de conservación.

En el marco de dicho convenio, durante 2015 se creó un Comité Técnico Nacional, la firma de convenios con los organismos estatales con competencias en bosques y en ganadería de las provincias de Chaco, Formosa, Salta y Santiago del Estero, que fueron establecidas como

¹⁷ Informe de Implementación 2010-2015 de la Ley 26.331 MAD



Auditoría General de la Nación

prioritarias para el desarrollo de MBGI. Las provincias que manifestaron la intención de adherir al Plan Nacional son: Chubut, Santa Fé, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Mendoza, La Pampa, Neuquén y Río Negro.

Esta política nacional convenida entre los dos ministerios presenta un panorama productivista más que conservacionista que se ve reflejado en la cantidad de planes y la extensión de tierras otorgadas para el MBGI por sobre los planes de conservación y de restauración.

Tabla 9. Pérdida de Tierras Forestales y de Otras Tierras Forestales (ha) para las provincias relevadas en el periodo 2013-2016. Fuente: Informe de Monitoreo de la superficie de Bosque Nativo de la República Argentina, 2017 UMSEF.

Provincia	2012-2013	2014	2015	2016	Total
Chaco	107.145	19.350	22.797	28.756	178.048
Formosa	96.776	25.476	19.324	21.531	163.107
Salta	213.326	57.396	39.635	21.202	331.559
Santiago del Estero	172.058	48.623	34.974	26.256	281.911

Si analizamos el total de pérdida de bosque nativo para el último año (2016), el ranking lo encabezan Chaco (28.756 ha) y Santiago del Estero (26.256 ha), registrando además los valores más altos de desmonte en categoría amarilla (Tabla 10).

Para el caso de Santiago del Estero, el 77% del total desmontado en la provincia se ha desmontado en CII y en Chaco, del total desmontado en la provincia, el 51% corresponde a CII. Respecto de la categoría rojo, el registro de desmonte más alto lo muestra Salta, con 1808 ha desmontadas en 2016 (Tabla 10).

Tabla 10. Pérdida de Tierras Forestales y Otras Tierras Forestales (en ha) por categoría de conservación de las provincias relevadas en campo para el año 2016. Fuente: Informe de Monitoreo UMSEF.

Provincia	Pérdida de TF y OTF por Categoría de conservación año 2016				
	Categoría I Rojo	Categoría II Amarillo	Categoría III Verde	Sin Categoría	Total
Chaco	34	14.801	11.383	2.738	28.756
Formosa	31	321	12.959	8.220	21.531
Salta	1.808	3.962	15.405	27	21.202
Santiago del Estero	211	20.129	3.857	2.059	26.256
Total	2.084	39.013	43.604	13.044	97.745



Auditoría General de la Nación

En el Anexo VII se analizan los planes de cambio de uso del suelo en las provincias relevadas en campo.

b) Planes por tipo de beneficiario

Se analizó la información del RNP para las cuatro provincias relevadas en campo en el periodo auditado. La tipología de beneficiarios es la que emplea el RNP.

Los datos muestran una baja participación de las comunidades indígenas y campesinas en la distribución de planes. Esto es, 16 planes y 292.171,7 ha para los primeros y 14 planes y 10.017,8 hs para los segundos (Figuras 8 y 9). También puede identificarse que para la categoría privado -empresa se registran 168 planes con una superficie de 435.216,83 ha. Así, la superficie de comunidades indígenas representa un 65,92% de la que corresponde a privado - empresa, sin embargo la cantidad de planes es 9,52% en relación a los de aquella categoría. En cuanto a la distribución sobre el total de los planes las comunidades indígenas y campesinas sólo reciben el 2% de los mismos (véase Figura 8).

En este punto, respecto de la distribución de los planes, la gestión gubernamental no revierte el modelo de concentración de la tierra como una buena práctica de gobernanza según el criterio de equidad.

Según el Informe de Implementación de la DB-exSAyDS, donde se analizan los datos que incluyen el período auditado; la distribución de los planes por la titularidad a nivel país es la siguiente: 79, 4% pertenecen a propietarios particulares; 9,6% a empresas privadas, 7,8% a organismos particulares, 1,3% a comunidades campesinas e indígenas, 1,1% a ONG y 0,8% a universidades o institutos de investigación.



Auditoría General de la Nación

Figura 8. Hectáreas bajo plan en las provincias de Salta, Santiago del Estero, Chaco y Formosa, por tipo de beneficiario para el período 2013-2016. Fuente: Base de datos RNP del AVC-DB-SAyDS.

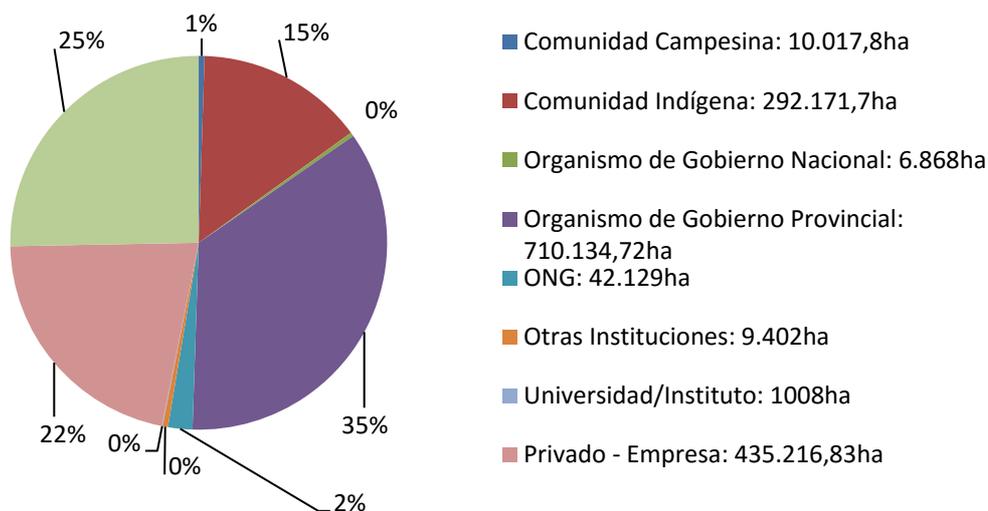
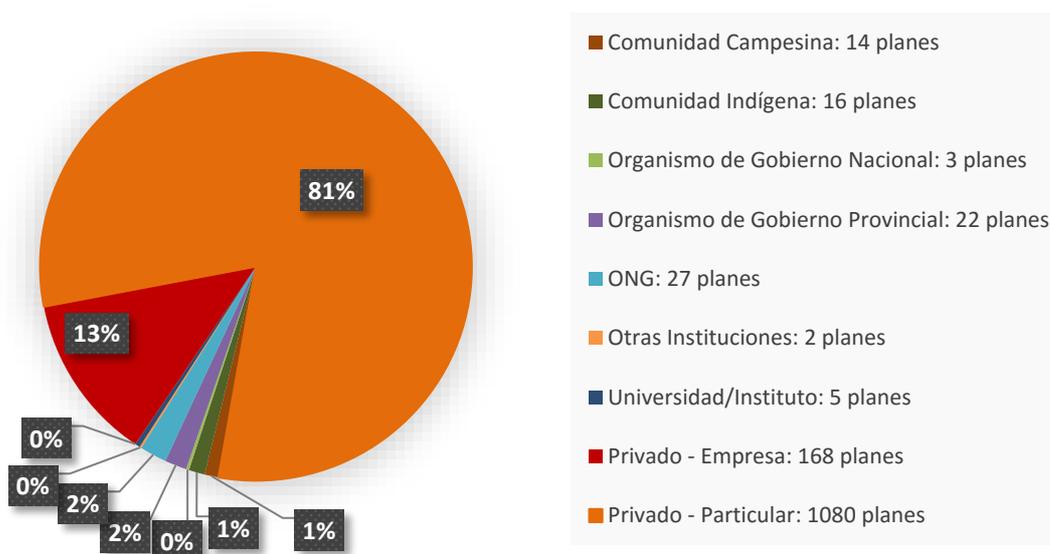


Figura 9. Número de planes en las provincias de Salta, Santiago del Estero, Chaco y Formosa, por tipo de beneficiario para el período 2013-2016. Fuente: Base de datos RNP del AVC-DB-SAyDS.



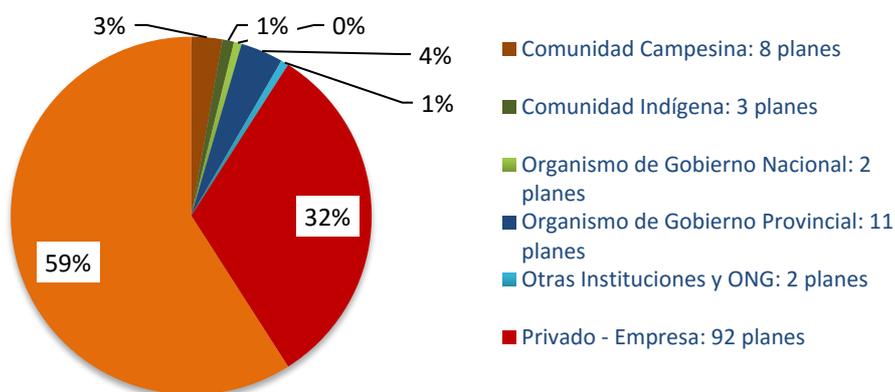
La provincia de Salta no implementa la figura de beneficiarios agrupados aunque gran cantidad de su población es indígena o campesina; sin embargo, da prioridad para el acceso a



Auditoría General de la Nación

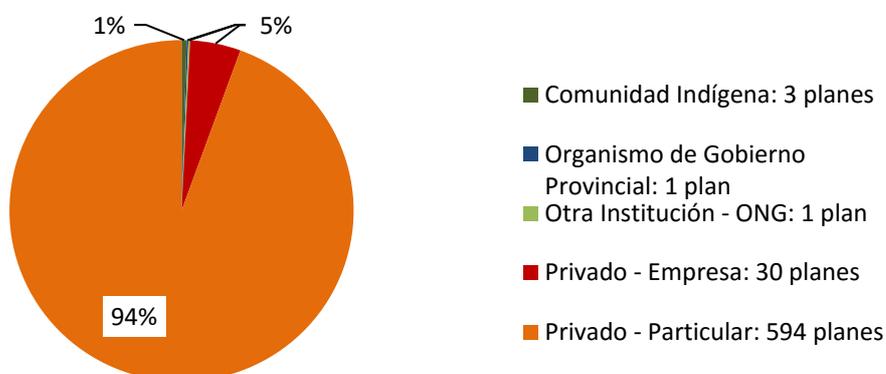
los planes financiados por el FNCEBN a beneficiarios privados, particulares y empresas (Figura 10).

Figura 10. Distribución de planes por tipo de beneficiario en Salta para el período 2013-2016. Fuente: Elaboración propia según la Base de datos RNP del AVC-DB-SAYDS.



En Chaco, el total de bosque nativo bajo alguna modalidad de plan es de 316.364,26 ha que corresponden mayoritariamente a la categoría amarilla (281.092,26 ha), con muy baja cobertura en la categoría roja (8.633 ha). Los beneficiarios son principalmente particulares y empresas (Figura 11).

Figura 11. Distribución de planes por tipo de beneficiario en Chaco para el período 2013-2016. Fuente: Elaboración propia según la Base de datos RNP del AVC-DB-SAYDS.

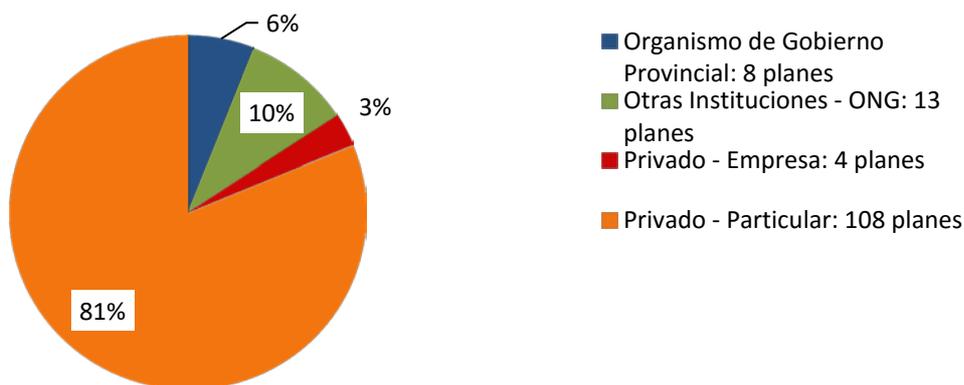




Auditoría General de la Nación

En la provincia de Formosa el acceso para los planes por las comunidades indígenas, según se relevó en campo, está canalizado y gestionado por la Fundación Gran Chaco que nuclea planes de la Ley 26.331 y de la ley 25.080. La ley 26.331 financia los alambrados, tanques de agua y capacitación para armar los predios de bosque nativo a conservar y/o manejar; y la ley 25.080 brinda plantines de especies nativas para enriquecimiento forestal. Los beneficiarios son principalmente privados (Figura 12).

Figura 12. Distribución de planes por tipo de beneficiario en Formosa para el período 2013-2016. Fuente: Elaboración propia según la Base de datos RNP del AVC-DB-SAyDS.

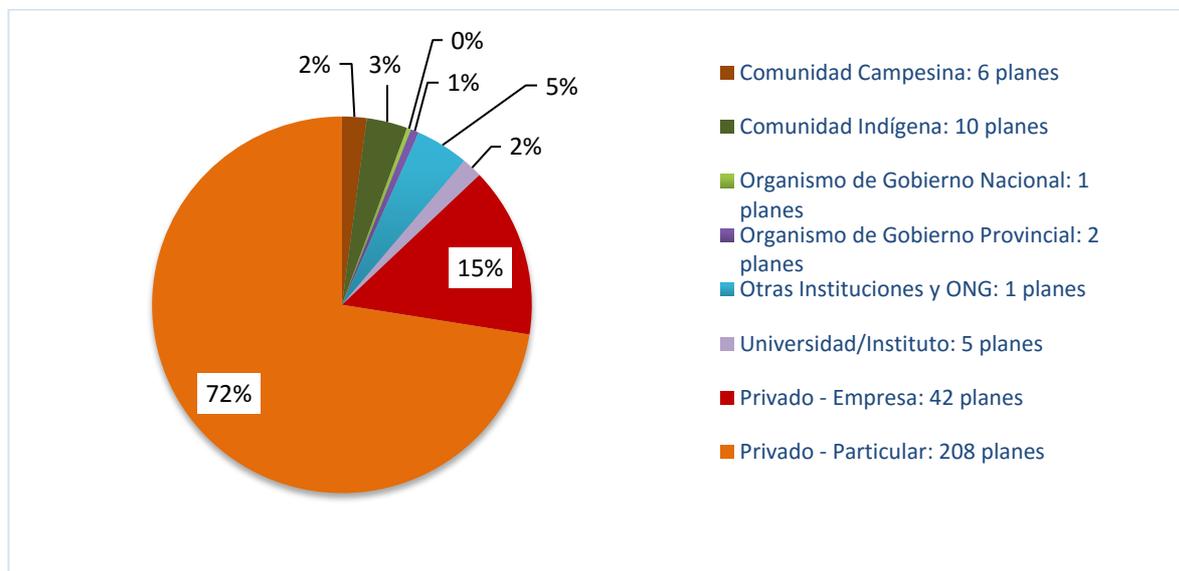


En Santiago del Estero se implementa la figura de beneficiarios agrupados que se enmarcan dentro de los titulares privado/particular. En esta provincia también los beneficiarios corresponden principalmente a los particulares y empresas.

Figura 13. Distribución de planes por tipo de beneficiario en Santiago del Estero para el período 2013-2016. Fuente: Elaboración propia según la Base de datos RNP del AVC-DB-SAyDS.



Auditoría General de la Nación



3.3.4. Control de campo de la implementación de los planes

El control en campo de los planes está a cargo del área de Vinculación y Control (AVC). Mientras la cantidad de planes aumenta cada año, las inspecciones de campo de la SAYDS decrece notablemente. En 2013 se visitó 11% de los planes implementados, al año siguiente sólo un 5%, en 2015 un 4% y finalmente en 2016 sólo se fiscalizó el 2% de los planes.

En el 2016 el 49% del total de planes se adjudicaron a la provincia de Córdoba que en superficie categorizada tiene el 6% del total del OTBN nacional, y, sólo se realizaron tres visitas por parte de la ANA del 2013 al 2016; durante el 2014 y 2015 la proporción de planes adjudicados a la provincia mantiene el mismo porcentaje. Córdoba es la única provincia que no categorizó en verde y protegió en su OTBN la mayor cantidad de superficie en rojo (2.393.791ha); sin embargo vive una situación de pérdida de bosque nativo por tala o incendio forestal que intensifica la degradación ambiental de la provincia.



Auditoría General de la Nación

Tabla 11. Cantidad de inspecciones realizadas desde la SAYDS por provincia en el período auditado. Fuente: Respuesta Nota 2017-02543975 APN-DB#MAD.

Jurisdicción	2013	2014	2015	2016	Total
Buenos Aires*	-	-	-	-	-
Catamarca	15	2	-	7	24
Córdoba	-	2	1	-	3
Corrientes*	-	-	-	-	-
Chaco	12	11	1	-	24
Chubut	6	-	-	-	6
Entre Ríos*	-	-	-	-	-
Formosa	-	12	-	-	12
Jujuy	3	6	4	2	15
La Pampa	10	-	4	-	14
La Rioja	-	-	-	2	2
Mendoza	8	-	-	-	8
Misiones	13	3	4	-	20
Neuquén	-	5	-	7	12
Río Negro	6	-	-	4	10
Salta	3	4	5	-	12
San Juan	5	-	5	-	10
San Luis	13	-	5	-	18
Santa Cruz	-	4	-	-	4
Santa Fe	-	-	4	-	4
Santiago del Estero	3	6	5	-	14
Tierra de Fuego	-	9	-	-	9
Tucumán	9	-	12	-	21
Total	106	64	50	22	242

* Buenos Aires, Corrientes y Entre Ríos no fueron inspeccionadas por la ANA durante el período 2013-2016

3.3.5. Control y monitoreo de desmontes

Se analizaron los datos provistos por la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal de la Dirección de Bosques (UMSEF-DB) de la SAYDS, área que realiza el seguimiento satelital de los desmontes y cambios de uso del suelo en 16 provincias, con excepción de las provincias patagónicas.



Auditoría General de la Nación

En el período auditado (2012/13-2016) las provincias relevadas han desmontado el 80% del total desmontado y monitoreado en el país. En este período se desmontó el 38%¹⁸ del total de desmonte acumulado en los diez años de implementación de la Ley 26.331.

Si bien se observa un descenso en la tasa de pérdida forestal desde 2013 a 2016, las provincias de Chaco, Santiago del Estero, Formosa y Salta son las que registran mayores valores de desmontes a lo largo de todo el periodo auditado (Tabla 12).

Tabla 12. Pérdida de Tierras Forestales y de Otras Tierras Forestales en el periodo auditado¹⁹. Fuente: Informe de Monitoreo de la superficie de Bosque Nativo de la República Argentina, 2017, UMSEF.

Provincia	2012-2013	2014	2015	2016	Total
Catamarca	6.873	272	664	3.184	10.993
Chaco	107.145	19.350	22.797	28.756	178.048
Córdoba	5.048	2.038	679	350	8.115
Corrientes	1.480	990	600	0	3.070
Entre Ríos	23.166	5.853	5.866	2.370	37.255
Formosa	96.776	25.476	19.324	21.531	163.107
Jujuy	9.082	1.492	3.143	623	14.340
La Pampa	1.504	8.040	5.357	3.890	18.791
La Rioja	17.571	7.298	10.893	14.242	50.004
Misiones	5.614	1.011	969	1.001	8.595
Salta	213.326	57.396	39.635	21.202	331.559
San Juan	765	0	0	0	765
San Luis	25.268	9.462	10.502	12.358	57.590
Santa Fé	5.397	1.958	1.700	539	9.594
Santiago del Estero	172.058	48.623	34.974	26.256	281.911
Tucumán	14.187	13.30	844	171	15.202
Total	705.260	190.589	157.947	136.473	1.190.269

Los datos de desmontes de las provincias relevadas en campo desglosados por categoría de conservación (Tabla 13) indican que en el periodo auditado se perdieron 139.668 ha en categoría amarilla y 6.659 ha en categoría roja²⁰, lo que constituye una violación de las pautas de conservación establecidas en la Ley. Se observa que la mayor deforestación en

¹⁸ Total de pérdida de TF y OTF monitoreado por UMSEF 2006 -2016=3.123.716ha

¹⁹ Los datos de l primer periodo corresponden a 2012-2013, ya que así son generdos por la UMSEF-DB. El desmonte monitoreado incluye datos de pérdida de TF, OTF y áreas de arbustales que no estarían contempladas en la Ley 26331.

²⁰ Con excepción de Formosa que desmontó 634 ha en CII y 340 ha en CI



Auditoría General de la Nación

categoría I ocurrió en Salta y en categoría II en Santiago del Estero. En categoría verde (CIII) Salta y Formosa desmontaron el 45% y 25% respectivamente sobre total registrado para esa categoría.

Tabla 13. Pérdida de Tierras Forestales y Otras Tierras Forestales (en ha) por categoría del OTBN²¹ de las provincias relevadas en campo para el período 2013-2016. Fuente: Informe de Monitoreo UMSEF.

Provincia	Categoría I Rojo	Categoría II Amarillo	Categoría III Verde	Sin Categoría	Total
Chaco	60	22.855	33.497	6.934	63.346
Formosa	340	634	43.287	20.972	65.233
Salta	5.600	34.099	78.150	384	118.233
Santiago del Estero	659	82.280	16.272	10.642	109.853
Total	6.659	139.868	171.206	38.932	356.665

Tabla 14. Pérdida de Tierras Forestales y Otras Tierras Forestales (en ha) por categoría del OTBN de las provincias relevadas en campo para el período 2013-2014. Fuente: Informe de Monitoreo UMSEF.

Provincia	Categoría I Rojo	Categoría II Amarillo	Categoría III Verde	Sin Categoría	Total
Chaco	0	2.461	14.937	1.952	19.350
Formosa	179	141	15.999	8.059	24.378
Salta	3.646	14.808	38.689	253	57.396
Santiago del Estero	294	35.846	8.590	3.893	48.623
Total	4.119	53.256	78.215	14.157	149.747

Del año 2013 al 2014 se desmontó en el país un total de 72.912 ha en categorías I y II que representan el 41,3% del total desmontado monitoreado, un 49% de hectáreas desmontadas en categoría III (verde) permitida mediante aprobación de las provincias (86.347 ha) y el 9,6% que resta se deforestó en áreas no categorizadas en los OTBN. (véase Anexo VIII, Tabla 8.1).

En la Tabla 14 se observa que, en el periodo 2013-2014, Salta desmontó 18.454 ha en categorías roja y amarilla, y más del doble de superficie en categoría verde. Santiago del Estero desmontó en este año 48.623 ha, de las cuales el 74% corresponden a categoría

²¹ La presencia de Zonas Sin Categoría se debe a que la cobertura de bosque nativo declarada por las provincias en sus OTBN difiere de la cobertura de BN de la UMSEF, existen zonas que no fueron contempladas que son bosque nativo y deberán incluirse en las Actualizaciones de los OTBN provinciales.



Auditoría General de la Nación

amarilla, siendo la provincia con mayor registro de pérdida forestal en esta categoría (el 67,3% de la superficie total desmontada).

En cuanto al desmonte registrado en categoría II, entre las cuatro provincias desmontaron el 78% del total nacional, Salta y Santiago del Estero son responsables del 76,6% del mismo, mientras que Chaco representa el 3,72% y Formosa el 0,0002%.

Chaco y Formosa muestran un alto registro de pérdida de cobertura boscosa en CIII 14.937 y 15.999 ha respectivamente, y Salta 38.689 ha; este último registro es el más alto en todas las categorías, al que le siguen las 35.846 ha desmontadas en CII por Santiago del Estero (Tabla 14).

De las 6.796 ha desmontadas monitoreadas en CI en el periodo 2013 a 2014 según el registro de la UMSEF (Véase Anexo VIII, Tabla 8.2), más de la mitad (53%) ocurrieron en Salta (3.646 ha) y un 25% en Córdoba (1.696 ha).

Tabla 15. Pérdida de Tierras Forestales y Otras Tierras Forestales por categoría del OTBN de las provincias relevadas en campo para el período 2014-2015. Fuente: Informe de Monitoreo UMSEF.

Provincia	Categoría I Rojo	Categoría II Amarillo	Categoría III Verde	Sin Categoría	Total
Chaco	26	5.593	7.177	2.244	15.040
Formosa	130	172	14.329	4.693	19.324
Salta	146	15.329	24.056	104	39.635
Santiago del Estero	154	26.305	3.825	4.690	34.974
Total	456	47.399	49.387	11.731	108.973

Para el periodo 2014-2015 se desmontó más superficie en categorías I y II, que en zonas permitidas. Sobre el total de pérdida de bosques nativos a nivel nacional (150.190 ha) (Véase Anexo VIII Tabla 8.3) un 46% se desmontó en categorías I y II (68.976 ha), un 38% en categoría III (57.334 ha) y el 16% restante en tierras que no fueron categorizadas en el OTBN (23.880 ha).

Del 2014 al 2015 Salta sólo registra 146 ha desmontadas en CI y aumenta en 521 ha el desmonte en CII (Tabla 15); lamentablemente en el año 2016 el registro de desmonte en CI vuelve a aumentar.



Auditoría General de la Nación

Grado de protección efectiva por parte de las provincias de las categorías protegidas en la Ley 26.331, en el período auditado

Categoría I

- Respecto del total de desmonte en CI en las provincias relevadas durante el período auditado (6.659 ha), el 84% lo ejecutó la provincia de Salta en clara violación de la ley 26.331.

Categoría II

-Del total desmontado para las cuatro provincias relevadas en campo en el periodo, el 39% se realizó en categoría amarilla.

- En el periodo se perdieron casi 140.000 ha en categoría amarilla, principalmente en Santiago del Estero con el 59% de este desmonte, Salta responsable del 24% y Chaco del 16%.

- Santiago del Estero presenta un desmonte en CII sostenido de pérdida de TF y OTF de aproximadamente 20.000 ha anuales.

- Formosa desmontó en amarillo más cantidad de ha en el año 2016 (321 ha) que en el acumulado del 2013 al 2015 (313 ha). Durante el período 2013-2016 acumuló un desmonte de 634 ha en CII de las cuales el 51% se ejecutaron en el último año 2016.

3.3.6. Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos

Se examinó el presupuesto asignado al Fondo en el periodo 2013-2016 (Tabla 16).

El monto del presupuesto asignado anualmente para la Ley 26.331 se destina principalmente al FNECBN y al Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos, creado por el art.12. Del FNECBN, el 70% está destinado a la implementación de planes (PF, PC y PM), en tanto que el 30% está destinado al fortalecimiento institucional²².

²² El 30% del se destina al fortalecimiento Institucional de la ALA, específicamente para el monitoreo de los bosques nativos en cada jurisdicción y la implementación de programas de asistencia técnica y financiera para pequeños productores, comunidades Indígenas y/o campesinas (art. 35 Inciso b de la Ley 26.331).

El 70% del Fondo se distribuye entre los titulares de tierras ocupadas por bosques nativos que presenten Planes de Conservación (PC), Planes de Manejo Sostenible (PM) o Proyectos de Formulación, autorizados por la ALA. A éstas les cabe la responsabilidad de aprobar o rechazar los planes que le son presentados, luego de realizar una convocatoria a presentación de los mismos. Los Planes de Cambio de Uso del Suelo (PACUS) no son financiados por la Ley.



Auditoría General de la Nación

Se observa que el monto del FNECBN experimenta una reducción desde 2013 a 2016, tanto en términos nominales como en participación respecto a lo establecido en art. 31° de la Ley 26.331; variando en términos porcentuales desde 12,26% (2013) a 5,26% (2016).

Tabla 16. Montos en pesos asignados a cada ejercicio presupuestario, tanto a nivel agregado (Administración Nacional) como a nivel de actividad²³.

Concepto	2013	2014	2015	2016
Presupuesto Administración Nacional	628.629.218.165	859.542.689.425	1.251.630.248.497	1.569.412.091.951
Fondo a Asignar según Ley 26.331 (0,3% del Presupuesto de la Administración Nacional)	1.885.887.654	2.578.628.068	3.754.890.745	4.708.236.276
Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos	231.333.233	230.633.000	233.083.000	247.509.893
Porcentaje del FNECBN sobre 0,3% del Presupuesto Nacional	12,27%	8,94%	6,21%	5,26%

Fuente: elaboración propia sobre la base de presupuestos 2013 – 2016, art. 1° y planillas anexas jurisdicción 25 Jefatura de Gabinete de Ministros

En el cuadro anterior, se observa que el porcentaje del FNECBN sobre el 0,3% (establecido por ley 26.331) experimenta una caída tendencial en su participación. Esto es, desde 2013 a 2015 el monto que el presupuesto nacional debería asignar (de acuerdo a la ley 26.331) es cada vez menor. Desde un 12,26% a un 6,21%. Si se toma el año 2016, el porcentaje es aún menor, correspondiendo un 5,26%.

La necesidad de contar con mayor financiamiento ha sido asentada por el COFEMA en diversas oportunidades. Por Res. COFEMA 281/14 (08/05/14) las autoridades ambientales nacional y provinciales se comprometen a promover un proceso gradual de incremento de los fondos asignados a las jurisdicciones locales en relación a los previstos en la Ley 26.331.

Posteriormente, por Res. COFEMA 312/15 (21/05/15), el Consejo solicita a la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable, que realice las acciones necesarias para hacer efectivo lo establecido en la Ley Nacional de Presupuesto 2015, que establece en el artículo 16, segundo párrafo, la facultad del Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, en ampliar los montos

²³ No se ha incorporado aquí el dos por ciento (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, especificado en el art. 31 de la ley.



Auditoría General de la Nación

asignados al Fondo, previa intervención del Ministro de Economía y Finanzas, de los fondos contemplados en la Ley 26.331. Asimismo, solicita a la SAyDS que efectúe las gestiones correspondientes para asegurar la incorporación de un aumento del presupuesto del FNECBN en el proyecto de Ley de Presupuesto para el periodo 2016.

Por otra parte, atento al inicio del Programa “Bosques Nativos y Comunidad”, se acordó que el proyecto ARG/12/013 Apoyo para la Implementación del Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos, sea el prefinanciador de las contrataciones y adquisiciones que se lleven a cabo, hasta tanto se encuentre operativo el Préstamo BIRF 8493-AR “Bosques Nativos y Comunidad” - PNUD 15/004. Este reconocimiento retroactivo se encuentra operativo hasta el 16 de enero de 2016 (PNUD 15/004:16). Para el año 2016 el presupuesto nacional prevé una asignación de 10,5 millones para la Actividad 15 “Bosques Nativos y Comunidad-BIRF N° 8493 AR”²⁴.

En el Anexo X se da un análisis más detallado de los fondos asignados a la implementación de la Ley.

3.3.7. Infracciones y sanciones

La Res. SAyDS 514/09 habilita el Registro Nacional de Infractores (RNI), creado por art. 27 de la Ley 26.331 y determina la Información a suministrar por las provincias para cumplir con la norma.

La información suministrada por las provincias es de acceso público a requerimiento del solicitante. Según informa el auditado, se está trabajando para la implementación de un sistema de información on-line.

En la página web del MAyDS puede verse el Registro Nacional de Infractores (RNI). De las provincias relevadas, la única que cargó al RNI es Salta. No hay información de la cantidad de superficie desmontada por cada infractor, ni de la sanción que cada provincia le imprime.

La provincia que más cantidad de infractores ha registrado en el período auditado es Córdoba: en el año 2013 (24 multas), en 2014 (161), en 2015 (43) y en 2016 (14); según

²⁴ En virtud de las características particulares de la operatoria del Proyecto PNUD, éste será objeto de una auditoría futura.



Auditoría General de la Nación

dicho registro las multas van desde \$900 a \$179.595 y suman un monto de \$ 30.135.997,80²⁵ para todo el período que representa un 23,50% del total que ha recibido la provincia para conservación de los BN a través de los planes del FNCBN (\$78.005.966).

Por Res. 264/13, el COFEMA declara la necesidad de contar con una tipificación de las conductas que ocasionan destrucción o daño del bosque nativo protegidos por la Ley 26.331 en el Código Penal. En el Anexo XI se incluye un análisis del proyecto de ley sobre la inclusión del desmonte como un delito penal.

4. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES

4.1. Marco Legal

Se mantiene la situación observada en el Informe AGN 38/2014 en lo referido a:

- a) Falta de reglamentación del art. 3 que establece los objetivos de la Ley 26.331, lo que se traduce en la falta de definición de metas cuantitativas de protección de los bosques nativos;
- b) Falta de reglamentación de los artículos 7, 8, 16, 17, 19 y 20 de la ley, referidos a las autorizaciones de desmonte. Esto atenta contra el objetivo (d) de la ley referido a la prevalencia de los principios precautorio y preventivo en el mantenimiento de los bosques nativos y ha facilitado la flexibilización de los criterios para permitir desmontes que se han verificado en algunas provincias;
- c) Falta de reglamentación del art. 31 de la ley, referido a la integración del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos;
- d) No se ha reglamentado el art. 34 referido a la facultad de la Autoridad Nacional de Aplicación de constatar periódicamente el mantenimiento de las superficies de bosques nativos y las categorías de conservación declaradas por las jurisdicciones;
- e) Incompleta reglamentación del art. 35 de la ley, referido a la aplicación del Fondo; no se han especificado los requerimientos para la aplicación del 70% destinado a compensar a los titulares de tierras en cuya superficie se conservan bosques

²⁵ Fuente: <http://ambiente.gob.ar/infracciones-forestales/>



Auditoría General de la Nación

nativos, sean públicos o privados, de acuerdo a sus categorías de conservación. Tampoco se han especificado los requerimientos de las redes de monitoreo de bosques nativos ni de los programas de asistencia técnica y financiera a pequeños productores y comunidades indígenas y campesinas que deben desarrollar las autoridades locales de aplicación;

- f) No se ha establecido una norma que especifique la modalidad y el alcance de la participación del COFEMA en la elaboración del Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos, conforme art. 11 y 12 del Decreto 91/09.

4.2. Arreglos institucionales

4.2.1. Se registran avances en la organización institucional respecto de la situación encontrada en el Informe AGN 38/2014. La Dirección de Bosques del actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (ex -Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable) cuenta con una organización interna acorde a las funciones previstas para la implementación de la Ley 26.331. Se ha creado un área específica que tiene a su cargo la de fiscalización en las provincias (Área de Vinculación y Control). Sin embargo, de la documentación relevada y de las entrevistas mantenidas, se desprende que las acciones de fiscalización en campo por parte de la Dirección de Bosques son escasas e insuficientes para un control eficaz y efectivo de la implementación de los planes.

4.2.2. Si bien se observa un esfuerzo por parte de las autoridades de aplicación de cada jurisdicción por fiscalizar el cumplimiento de la ley, se evidencia una insuficiencia en la capacidad de fiscalización tanto a nivel nacional como provincial, conforme lo establecido por el art. 28 de la ley.

4.3. Trabajo interinstitucional

4.3.1. No se ha establecido una instancia de trabajo interinstitucional que incluya los actores sociales relevantes en el ámbito nacional y en las provincias. En este sentido, no se aprovechan la información proveniente de las numerosas iniciativas y proyectos del sector académico y en organizaciones de la sociedad civil referidas a la generación de



Auditoría General de la Nación

información de base sobre el estado de los bosques nativos, a saber, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, universidades y otros representantes del sector académico.

4.3.2. No se observa la participación de los Nodos Regionales en la resolución de los conflictos vinculados con las recategorizaciones. Tampoco se encontró evidencia de su participación en otros aspectos de la gestión en los distintos niveles de gobierno.

4.4. Fondo Nacional de Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN)

4.4.1. Incumplimiento del art. 31 sobre la conformación del FNECBN

Se mantiene la situación observada en el Informe AGN 38/2014: el Fondo Nacional no ha sido conformado de acuerdo con lo establecido en el art. 31 de la ley. Los presupuestos nacionales en el periodo auditado han asignado montos sustancialmente inferiores a lo previsto en la Ley 26.331, y representan porcentajes cada vez menores del presupuesto nacional: de 12,26% en 2013 a un 6,21% en 2015 y en el año 2016, el porcentaje es 5,26%.

4.4.2. En el periodo auditado se verificaron retrasos en el envío de las partidas presupuestarias a las provincias: la operatoria 2013 fue transferida en 2014, la de 2014 en 2015 y la operatoria 2015 en 2016. Estas demoras provocan un desajuste temporal respecto de la planificación de acciones de los planes y atentan contra su efectividad.

4.5. Insuficiente información de base sobre los bosques nativos

4.5.1. Ausencia de actualización del Inventario Nacional de Bosques Nativos

Se reitera lo observado en Informe AGN 38/14: *“El Inventario Nacional de Bosques Nativos data de 2005. El programa preveía su actualización periódica. Esta situación adquiere relevancia al considerar que de acuerdo con lo informado, algunas provincias no cuentan con la información de base suficiente para realizar los OTBN.”* De acuerdo con lo informado por el organismo, la elaboración del Segundo Inventario Nacional de Bosques Nativos se encuentra en una etapa muy preliminar.



Auditoría General de la Nación

4.5.2. Se mantiene la situación observada en el Informe AGN 38/14, sobre la falta de elaboración de guías metodológicas orientadas a valorizar los servicios ambientales definidos por la ley, en el marco del Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos, conforme lo establecido en el art. 5 del Dec. 91/09.

4.5.3. Se mantiene la situación observada en el Informe AGN 38/14: *No se encontró evidencia de documentación sobre el Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos en articulación con el COFEMA, conforme lo establecido por art. 11 y 12 del Dec. 91/09. Si bien se ha creado la actividad presupuestaria correspondiente, no constan desarrollos técnicos orientados a:*

- *el establecimiento de criterios e indicadores de manejo sostenible ajustados a cada ambiente y jurisdicción para promover el manejo sostenible de los bosques nativos en las categorías II y III;*
- *el fomento de acciones tendientes a garantizar el establecimiento de reservas forestales funcionales para cada ecorregión argentina.*

En relación con esto, no se encontró evidencia de la formulación por los nodos de indicadores para establecer políticas de restauración, conservación y manejo sustentable de las masas forestales nativas a nivel de las ecorregiones.

4.5.4. Se mantiene la situación observada en el Informe AGN 38/14: *Se observa la falta de una base de datos unificada sobre los bosques nativos y el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (ReTeCI), a cargo del INAI.*

4.5.5. No se observan mecanismos de articulación para incorporar en los instrumentos de gestión de la ley los resultados de los proyectos financiados en el marco de la convocatoria de ciencia y técnica realizada por Res. COFEMA 263/2013, referida a la promoción del Programa Nacional de Investigación y Desarrollo para los Bosques Nativos.

4.6. Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos

4.6.1. Inexactitudes en las superficies de bosques declaradas

En los proyectos de actualización de OTBN relevados al cierre del trabajo de campo de la presente auditoría, las correcciones y recomendaciones solicitadas por la



Auditoría General de la Nación

autoridad nacional durante la formulación del primer OTBN no fueron incorporadas. No se han establecido mecanismos tendientes a solucionar estas deficiencias.

4.6.2. Incumplimiento parcial en la aplicación de los Criterios de Sostenibilidad Ambiental (CSA)

Se verifica el incumplimiento parcial de los Criterios de Sustentabilidad Ambiental. Por una parte, existe disparidad en la interpretación de los criterios por distintas jurisdicciones y, por otra parte, algunos CSA no han sido utilizados en la categorización de los bosques nativos. Conforme surge del mapa conjunto de OTBN realizados por las provincias, en muchos casos, incluidas las provincias relevadas, no se ha considerado la coherencia entre las categorizaciones realizadas entre provincias limítrofes, lo que atenta contra la conectividad entre ecorregiones.

4.6.3. Incumplimiento de los plazos de actualización de los OTBN

Se observa el incumplimiento de los plazos para realizar las actualizaciones de los OTBN que a partir del año 2014 comenzaron a cumplir cinco años desde la sanción de las leyes de OTBN provinciales. A marzo de 2017 no se ha acreditado aún ninguna actualización de OTBN.

4.6.4. Irregularidades en el proceso de actualización de los OTBN

Los procesos de actualización de los OTBN en las provincias de Salta, Santiago y San Juan no cumplen con la normativa y las pautas metodológicas establecidas en la ley y su normativa complementaria. No se registró en actas el proceso participativo (San Juan); se limitó la participación a organizaciones con personería jurídica, no se realizaron audiencias en tierras comunitarias (Salta); falta de análisis exhaustivo de actores sociales involucrados, la convocatoria fue sin difusión y con poco tiempo de convocatoria (Santiago del Estero).

4.7. Participación social y consulta pública

4.7.1. Si bien el Área de Participación Social (APS) conformó una base de datos con los reclamos recibidos por la autoridad nacional, la base no está completa ni actualizada. A su vez, pese a contar con registros de reclamos anteriores a la conformación del APS, no figuran en la base las respuestas de las ALA a esos reclamos.



Auditoría General de la Nación

4.7.2. Se observa que las instancias de consulta pública estipuladas por la ley tanto para los PACUS como para los procesos de actualización de los OTBN provinciales no se realizan de acuerdo a las pautas establecidas en la ley y su normativa complementaria. En los expedientes relevados, se detectaron numerosas situaciones donde no se consideran las denuncias de las poblaciones campesinas e indígenas, no se registran en actas las posiciones encontradas entre los diferentes actores sociales involucrados en el uso de la tierra (productores agrícolas-ganaderos, empresarios, comunidades campesinas e indígenas, gobierno, instituciones académicas).

4.8. Planes de Conservación y Manejo Sustentable

4.8.1. Baja efectividad en la protección de los bosques nativos

La efectividad en la protección de los bosques nativos, medida como la superficie de bosque nativo bajo planes de conservación y/o planes de manejo, en las provincias de Salta, Santiago del Estero, Chaco y Formosa es baja. Estas provincias concentran el 46% del total de superficie categorizada en el OTBN nacional y sólo tienen el 7,99% de esta superficie bajo plan y el 24% del total de planes financiados por el FNECBN, con un 53% concentrado en Planes de Manejo con uso silvopastoril; un 25,5% en Planes de Conservación, un 15% de Planes de Formulación y 6,5% de PACUS.

4.8.2. Falta de priorización de las comunidades indígenas y campesinas como beneficiarios de la ley

Se reitera lo observado en el Informe AGN 38/14: *“Se observan dificultades en la incorporación de las comunidades indígenas y campesinas en el acceso a los beneficios de la ley. De acuerdo con lo informado por las autoridades provinciales, la principal dificultad se deriva del requerimiento de la tenencia de las tierras.”*

Analizando por tipo de beneficiario, para las cuatro provincias relevadas en campo, la superficie de comunidades indígenas representa un 65,92% de la que corresponde a privado - empresa, sin embargo cantidad de planes es 9,52% en relación a los de aquella categoría.



Auditoría General de la Nación

4.8.3. Riesgo en el manejo silvopastoril

Algunos de los proyectos de manejo silvopastoril que se desarrollan en zonas amarillas provocan degradación y/o pérdida de masa forestal. Considerando las deficiencias de fiscalización y control de las áreas afectadas a los planes de manejo donde se realiza silvopastoril, y las estadísticas de desmontes tanto legales (PCUS) como ilegales, no resulta oportuno la autorización de sistemas silvopastoriles en las categorías II sin controles suficientes que permitan garantizar el manejo sustentable de los bosques sujetos al desmonte encubierto a causa del ganado.

Si bien se está avanzando en el desarrollo de un modelo de manejo de bosques con ganadería integrada (MBGI), hasta tanto no se cuente con indicadores de la sustentabilidad ecológica específicos para los diversos ambientes y regiones, no está garantizada la aplicación de los principios precautorio y preventivo (art. 3, inc. (d), Ley 26.331) en cuanto a la conservación de los bosques.

4.8.4. Escaso control de campo

Se observa una reducción del 50% en la cantidad de inspecciones a los planes ejecutados entre el 2013 y 2016 realizadas por parte de la SAYDS, a los predios en las provincias. A nivel provincial, la fiscalización es variable según la zona: En el relevamiento de campo se constató en la provincia de Chaco que el control por la ALA también es escaso e ineficiente.

4.9. Registro de Infractores

Se ha implementado el Registro Nacional de Infractores, conforme se recomendara en Informe AGN 38/14, pero la información que contiene es incompleta, no informa sobre la superficie deforestada, la localización geográfica del desmonte informado, ni la multa aplicada.

4.10. Sanciones

No existe en el Código Penal la tipificación del delito forestal, que incluya los desmontes ilegales de bosques nativos. (véase Anexo XI). La necesidad de tipificar los desmontes no autorizados como delito penal ha sido reconocida por el COFEMA.



Auditoría General de la Nación

4.11. Seguimiento y evaluación, rendición de cuentas y transparencia

4.11.1. El seguimiento por teledetección que realiza la UMSEF no cubre todas las jurisdicciones provinciales. Del relevamiento de fuentes externas de información, surge que existen organizaciones y centros de investigación que cuentan con información más actualizada sobre los desmontes.

4.11.2. Se mantiene la situación observada en el Informe AGN 38/14, referida a que la autoridad nacional no cuenta con procedimientos de medición del desempeño de los instrumentos de política pública establecidos en la Ley 26.331, ni del seguimiento de las metas presupuestarias.

4.11.3. Los cambios realizados en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable representaron una restricción significativa de información disponible al público sobre la implementación de la Ley 26.331. La mencionada página web contenía documentación actualizada sobre los planes vigentes en el marco de la ley, cartografía de los OTBN y numerosos documentos producidos por la Dirección de Bosques de la ex SAYDS. Esta situación afecta la libre disponibilidad de información ambiental requerida por Ley 25.831, que establece las bases para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encuentre en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.

5. ENVIÓ EN VISTA AL ORGANISMO

El presente informe en su etapa de proyecto fue puesto en conocimiento del organismo mediante Nota 745/17-P, del 12 de julio de 2017.

La respuesta, enviada por Nota IF-2017-19364677-APN-DB#MAD del 6 de septiembre de 2017, se incluye en el Anexo XII.



Auditoría General de la Nación

6. RECOMENDACIONES

6.1. Marco Legal

Promover la definición de metas cuantitativas de protección de los bosques nativos para regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos existentes, haciendo prevalecer los principios precautorio y preventivo de la Ley General del Ambiente.

Promover la reglamentación de los artículos de la ley que regulan las autorizaciones de desmonte a fin de:

- Garantizar la detención de desmontes en las jurisdicciones que aún no acreditaron su OTBN (arts. 7 y 8, Ley 26.331);
- Establecer los lineamientos del Plan de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo para la autorización de desmontes de bosques nativos de la categoría III, que contemplen las condiciones mínimas de producción sostenida a corto, mediano y largo plazo y el uso de tecnologías disponibles que permitan el rendimiento eficiente de la actividad que se proponga desarrollar (art. 17, Ley 26.331);
- Impulsar medidas para garantizar el respeto de los derechos de las comunidades indígenas originarias en todo proyecto de desmonte o manejo sostenible de bosques nativos (art. 19, Ley 26.331);
- Desarrollar los mecanismos necesarios para sancionar a los responsables en caso de verificarse falsedad u omisión de datos en los PM y en los PACUS que provoquen daño ambiental presente o futuro (art. 20, Ley 26.331).

Impulsar la reglamentación de los art. Referidos a la Operación del Fondo Nacional de Enriquecimiento y Conservación de Bosques Nativos, a fin de que sea conformado de acuerdo a lo establecido por la ley y para que la ANA cuente con herramientas para la verificación en campo de las acciones implementadas y facilitar la conformación de redes de monitoreo a nivel provincial.

- 6.2.** Arbitrar los medios para reforzar la fiscalización en conjunto con las autoridades provinciales (ALA), en cumplimiento de lo establecido por el art. 28 de la ley.



Auditoría General de la Nación

6.3. Propiciar la formación de foros de trabajo interinstitucional a nivel nacional (COFEMA) y regional, a fin de incorporar los conocimientos y herramientas generadas por otros actores relevantes. Implementar el funcionamiento efectivo de los Nodos Regionales a fin de que cumplan con las funciones previstas.

6.4. Promover el aumento de la partida presupuestaria con el objetivo de integrar el Fondo conforme lo establece el art. 31 de la Ley 26.331.

Revisar y ajustar la operatoria del Fondo a fin de que las partidas presupuestarias destinadas a las provincias lleguen a tiempo de implementar las acciones planificadas para cada ejercicio.

6.5. Información de base sobre los bosques nativos

Realizar una actualización periódica del Inventario Nacional de Bosques Nativos. Asistir a las provincias para que puedan desarrollar la información de base necesaria para realizar los OTBN.

Propiciar en el ámbito del COFEMA la incorporación de herramientas orientadas a la valorización de los servicios ambientales, conforme lo previsto en el art. 5, Dec. 91/09.

Establecer criterios y elaborar indicadores de manejo sostenible de los bosques nativos en las categorías II y III (art. 12, inc. a, Ley 26.331) y para medir la funcionalidad de las reservas de bosques nativos para las diversas ecorregiones (art. 12, inc. c, Ley 26.331).

Articular la información generada con el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas, a cargo del INAI.

Arbitrar los medios para asegurar la retroalimentación proveniente de los proyectos de investigación en la gestión.

6.6. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos

Propiciar la actualización de los OTBN a través de la asistencia técnica y apoyo con recursos humanos a las provincias, a fin de garantizar que los nuevos ordenamientos contengan las correcciones efectuadas por la autoridad nacional y aseguren la



Auditoría General de la Nación

coherencia entre categorías de conservación entre provincias limítrofes para garantizar la conectividad ecorregional. Realizar el seguimiento del cumplimiento de las pautas de actualización establecidas en la normativa.

6.7. Participación social y consulta pública

- a) Mantener un registro completo y actualizado de los reclamos que recibe la ANA y realizar un seguimiento de las respuestas y cursos de acción realizados tanto por las distintas áreas de la ANA y las ALA correspondientes.
- b) Propiciar el cumplimiento de las pautas de participación pública mediante la consulta y el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades y pueblos originarios, según lo estipulado en el Convenio 169 de la OIT.

6.8. Planes

Promover y coadyuvar en el desarrollo de un número creciente de planes de conservación y restauración ecológica en las provincias de la ecorregión chaqueña, en cumplimiento de los objetivos de la ley, establecidos en el artículo 3.

Implementar mecanismos para la priorización de las comunidades indígenas y campesinas como beneficiarios de la ley, en concordancia con lo establecido en el art.

12. Propiciar la aplicación de los principios precautorio y preventivo en el desarrollo de sistemas silvopastoriles, a fin de minimizar los impactos negativos sobre los recursos forestales, en cumplimiento del objetivo (d) de la ley (art. 3) y de los principios de la política ambiental establecidos en la ley 25.675. Considerando las deficiencias de fiscalización y control de las áreas afectadas a los planes de manejo y las estadísticas de desmontes tanto legales (PACUS) como ilegales, no resulta oportuno priorizar la implementación de sistemas silvopastoril en las categorías II.

Arbitrar los medios para aumentar el control y fiscalización de los planes, en cumplimiento del art. 28 de la ley.

6.9. Registro de Infractores



Auditoría General de la Nación

Mantener actualizado el Registro Nacional de Infractores, el cual debe ser de acceso público, conforme la Ley 25.831.

6.10. Sanciones

Impulsar el establecimiento de sanciones que garanticen la protección efectiva de los bosques nativos.

6.11. Seguimiento y evaluación, rendición de cuentas y transparencia

Arbitrar los medios para articular el monitoreo por sensores remotos de la cobertura de bosques nativos con los organismos del sector académico que la realizan de manera independiente.

Desarrollar procedimientos de medición del desempeño de los instrumentos establecidos en la ley.

Publicar en la página web la información sobre OTBN; registro de Planes, Registro de Infractores y toda otra información relevante en la implementación de la Ley 26.331.

7. CONCLUSIÓN

La sanción y puesta en marcha de la Ley 26.331 ha representado un cambio de paradigma sobre la visión y administración de los bosques nativos a nivel nacional. La principal contribución de la ley ha sido la incorporación de dos instrumentos de política pública clave para la conservación y el manejo sustentable de los bosques nativos de Argentina, la biodiversidad que éstos albergan y los servicios ecosistémicos que brindan.

El primero de estos instrumentos, el ordenamiento territorial de bosques nativos (OTBN), ha promovido el mapeo de los ecosistemas forestales a nivel nacional, incorporando pautas y lineamientos para el manejo de diferentes aspectos de la gestión de los bosques.

El segundo instrumento de política pública es el Fondo Nacional para el financiamiento de las acciones de conservación y manejo sustentable a implementar en las provincias para el logro de los objetivos de la ley.



Auditoría General de la Nación

El presente informe da cuenta del examen de la gestión de la autoridad nacional de aplicación de la ley, enfocándose en los aspectos de gobernanza, implementación de los instrumentos previstos en la ley y las acciones de control y monitoreo.

Del examen realizado, surge que se mantienen algunas de las debilidades señaladas por la AGN en 2014 (Res. AGN 38/2014), entre las que cabe destacar, la falta de definición de metas cuantitativas de protección de los bosques nativos, la falta de reglamentación de los artículos de la ley referidos a las autorizaciones de desmontes y de aquellos relacionados con la integración del Fondo Nacional de Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos. El manejo de bosques con ganadería integrada (MBGI), tal como viene desarrollándose con escasos controles, aumenta la presión sobre los bosques nativos.

Otro aspecto negativo persistente, es la ausencia de desarrollo de sistemas de valoración de los servicios ambientales provistos por los bosques nativos, que constituye el fundamento para la aplicación del Fondo Nacional.

En lo que a este último instrumento se refiere, es notable la subfinanciación desde el inicio de la implementación de la ley hasta la actualidad. A diez años de la sanción de la ley 26.331, el monto previsto en las sucesivas leyes nacionales de presupuesto ha sido marcadamente inferior al que correspondería. En particular, durante el periodo auditado, el presupuesto asignado representó menos del 10% del que correspondería considerando sólo el inciso (a) del artículo 31 de la ley (0,3% del presupuesto nacional).

La falta de presupuesto adecuado se traduce en el terreno en: (a) una baja efectividad de protección de los bosques nativos, ya que se financian menos planes de los planes presentados en las provincias; (b) un monitoreo y control débil e insuficiente por falta de recursos tanto a nivel provincial como nacional (falta de equipamiento, vehículos y personal para las tareas de monitoreo y fiscalización). Esto último se refleja en que en cada año del periodo auditado se fiscalizó en campo un porcentaje menor de planes; de la información provista por el organismo se evidencia que en 2016 sólo se fiscalizó el 2% de los planes.

La falta de financiamiento redundaba también en una escasa capacidad de la autoridad nacional en la asistencia técnica a las provincias en lo referido a las actualizaciones y mejoras requeridas en sus OTBN.



Auditoría General de la Nación

Una debilidad adicional en lo referido al financiamiento es la demora en las transferencias de fondos a las provincias, la que ocurrió en cada año del periodo auditado, al año siguiente.

A pesar de contar con fondos específicos para facilitar la inclusión de las comunidades indígenas y campesinas como beneficiarias de los fondos de la ley a través de los planes (fondos PNUD), éstos resultan ser beneficiarios minoritarios, contrariando los principios establecidos la ley. Se requiere desde la autoridad nacional, profundizar la atención de los aspectos sociales involucrados.

En términos generales, se destaca el mayor desarrollo institucional de la autoridad de aplicación nacional y la elaboración de nuevas herramientas y pautas metodológicas para la implementación de la ley.

Resulta necesario profundizar las mejoras implementadas y propiciar un incremento de los recursos financieros necesarios, sin los cuales, no se puede garantizar resultados efectivos en la conservación de los bosques nativos del país.

8. LUGAR Y FECHA

BUENOS AIRES, MAYO DE 2017.

9. FIRMAS



Auditoría General de la Nación

ANEXO I - Marco Legal e Institucional

1.1. Normativa aplicable

Constitución Nacional Artículo 41	Protección del Ambiente.
Ley 24.071	Aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
Ley 25.675	Ley General del Ambiente.
Ley 25.831	Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental.
Ley 26.160	Propiedad de la tierra por comunidades indígenas
Ley 26.331	Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.
Decreto 91/2009	Reglamentación de la Ley 26.331.
Decreto 1372015	Crea el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable en el marco de la Ley 22.520 de Ministerios.
Decreto 232/2015	Aprueba la estructura organizativa del MAYDS
Res. SAyDS 514/2009	Habilitación del Registro Nacional de Infractores creado por la Ley 26.331.
Res. SAyDS 447/10	Programa Experimental de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos. Asignación de recursos.
Res. SAyDS 571/11	Asigna los recursos del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos del Presupuesto 2011 al financiamiento de los planes aprobados en el marco de la Res. SAyDS 256/09.
Res. SAyDS 944/11	Afecta un porcentaje del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos, establecido por el Decreto 91/09.
Res. SAyDS 1279/2012	Asigna recursos del FNECBN del Presupuesto 2012 al financiamiento de los planes aprobados en el marco de la Res. SAyDS 256/2009.
Res. SAyDS 826/14	Establece la certificación de obra como mecanismo de rendición de los fondos transferidos a partir de año 2013.
Res. SAyDS 398/15	Aprueba las Guías de Participación Social
Res. MAyDS 331/16	Aprueba la estructura organizativa del segundo nivel operativo de la Secretaría de política Ambiental, Cambio Climático y Desarrollo Sustentable del MAyDS.
Res. COFEMA 139/2008	Creación de la Comisión de Bosques Nativos.
Res. COFEMA 147/08	Aprobación de lo Actuado por la Comisión de Bosques Nativos del COFEMA.
Res. COFEMA 211/11	Afectación de recursos del FNECBN del Presupuesto 2011. Asigna a la Autoridad Nacional de Aplicación el 10 % del Fondo.
Res. COFEMA 213/11	Crea un grupo de trabajo, constituido por la Autoridad Nacional de Aplicación y las Autoridades Locales de Aplicación, en el ámbito del COFEMA, con el objeto de elaborar una propuesta de instrumentación y reglamentación del FNECBN.
Res. COFEMA 218/11	Ampliar el plazo de recepción de planes y proyectos - Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos.
Res. COFEMA 219/2011	Crea Comisión Ad Hoc en el ámbito del COFEMA para incorporar en el Código Penal Nacional, la tala o desmonte no autorizada.
Res. COFEMA 224/11	Distribución de los fondos del FNECBN en el ejercicio 2011.
Res. COFEMA 225/2011	Solicita al Congreso de la Nación Argentina, que realice las acciones necesarias para que se contemplen en la Ley de Presupuesto Nacional 2012 el monto total de los fondos previstos en la Ley 26.331.
Res. COFEMA 227 2012	Designación de Comisiones de Trabajo para el año 2012.
Res. COFEMA 229/12	Aprobación del Reglamento de Procedimientos Generales Ley 26.331.
Res. COFEMA 230/12	Aprobación de documento elaborado por técnicos y autoridades provinciales de bosques nativos.
Res. COFEMA	Encomienda a la Comisión Asesora Permanente de Asuntos Legislativos el



Auditoría General de la Nación

231/2012	análisis de proyectos normativos para la reglamentación del Fondo Nacional para la Conservación de los Bosques Nativos. Plazo para presentar propuesta.
Res. COFEMA 236/2012	Aprueba las Pautas metodológicas para las actualizaciones de los Ordenamientos Territoriales de los Bosques Nativos.
Res. COFEMA 243/2013	Afectación de recursos del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos del Presupuesto 2013.
Res. COFEMA 244/2013	Dispone reserva de fondos que establece la Ley 26.331, correspondientes a las provincias de Corrientes y Córdoba, del año 2013.
Res. COFEMA 255/2013	Recomienda a la Autoridad Nacional de Aplicación la instrumentación de los Convenios para transferir los fondos de la ley 26.331 con un plazo de rendición de dos años. Establece calendario definitivo para la rendición de los fondos. Recomendación a la Autoridad Nacional de Aplicación que solicite ante las autoridades de Jefatura de Gabinete de Ministros y la Comisión de Presupuesto, el incremento del monto a asignar al FNECBN en el año 2014.
Res. COFEMA 263/13	Declara de Interés Federal Ambiental la construcción de un Programa Nacional de Investigación y Desarrollo para los Bosques Nativos
Res. COFEMA 264/14	Declarar la necesidad de contar con una tipificación de las conductas que ocasionan destrucción o daño del bosque nativo protegidos por la Ley 26.331 en el Código Penal de la Nación.
Res. COFEMA 277/14	Reglamento de Procedimientos Generales de la Ley 26.331
Res. COFEMA 281/14	Promueve un proceso gradual para incrementar los fondos para la conservación de los bosques nativos.
Res. COFEMA 283/14	Aprueba la propuesta del Acuerdo Federal Ambiental.
Res. COFEMA 298/14	Recomienda reservar fondos para la provincia de La Rioja.
Res. COFEMA 311/15	Ratifica la distribución de fondos realizada y notificada oportunamente por la SAyDS. Recomendación reservar fondos para las provincias de Entre Ríos, La Rioja y Santa Cruz hasta 31 de agosto de 2015.
Res. COFEMA 312/15	Solicita a la SAyDS que realice las acciones necesarias para hacer efectivo lo establecido en la Ley de Presupuestos Nacional 2015
Res. COFEMA 318/16	Recomienda al MAYDS realizar la afectación de recursos del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos del Presupuesto 2016, al financiamiento de los planes y fortalecimiento institucional debidamente aprobados en el marco de la convocatoria 2015 que quedaron pendientes, conforme al siguiente detalle: Solicitar al MAYDS la tramitación de prórrogas para la presentación de las rendiciones de cuentas hasta el 30/04/2016 fundando la excepcionalidad en el Decreto 2585/2015 que imposibilitó la transferencia de fondos en el ejercicio 2015. Instar a las Autoridades Provinciales a que cumplan con las obligaciones que correspondan frente a la Jurisdicción del MAYDS.
Res. COFEMA 333/16	Solicita al MAYDS la tramitación de una extensión en los plazos de presentación de rendiciones de la Operatoria 2013 del FNECBN hasta el 31/12/2017 y de la Operatoria 2014 hasta el 31/12/2018, comprometiéndose las autoridades locales de aplicación a regularizar su situación antes del plazo señalado, debiendo rendir los fondos de acuerdo a lo establecido para cada caso, según la normativa aplicable. Se propone instrumentar convenios bilaterales entre las ALA con el MAYDS que acuerde los mecanismos de rendición de los montos transferidos correspondientes a las operatorias 2013 y 2014.
Res. COFEMA 335/16	Solicita al MAYDS que adopte las medidas necesarias para incrementar la operatoria 2017 del FNECBN
Res. COFEMA 336/16	Ratifica la necesidad de la creación del Fideicomiso Nacional para administrar el FNECBN.
Res. COFEMA 337/16	Ratifica y reitera la solicitud efectuada bajo Res. COFEMA 333/16;



Auditoría General de la Nación

	comprometiéndose las Autoridades Locales de Aplicación a regularizar su situación en el plazo solicitado, bajo las especificaciones de Convenios Bilaterales entre las Autoridades Locales y Nacional de Aplicación de la Ley 26.331.
--	---

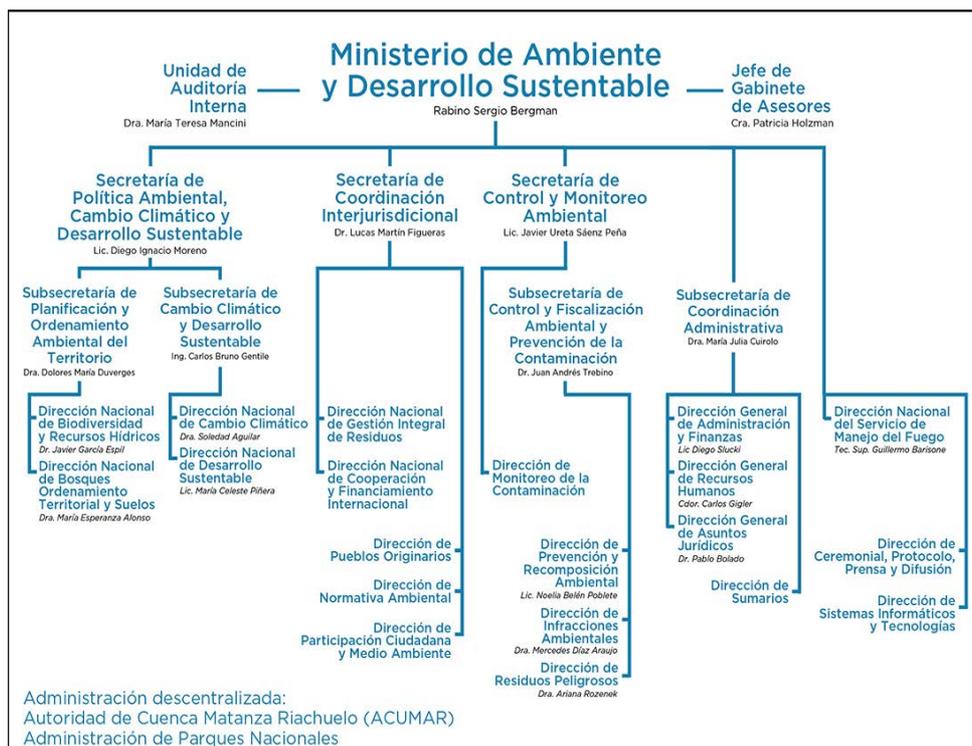
1.2. Marco institucional

A. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros (MAyDS)

Entre sus principales objetivos se encuentran:

Planificación: de las políticas y programas ambientales nacionales, y coordinación de la inserción de la política ambiental en los Ministerios y demás áreas de la Administración Pública Nacional.

- **Coordinación:** de las políticas del gobierno nacional con impacto en la política ambiental, y de la gestión ambiental de los organismos responsables de ejecutar la política ambiental nacional. La SAyDS (ahora MAyDS) debe asimismo integrar el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA).
- **Regulación normativa:** proponer y elaborar regímenes normativos para instrumentar la gestión ambiental, el ordenamiento ambiental del territorio, la conservación y uso racional de los recursos naturales y la calidad ambiental.





Auditoría General de la Nación

Dirección de Bosques

Dependiente de la Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad de la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental del MAyDS.

Funciones:

1. Elaborar políticas y programas nacionales de protección, conservación, recuperación y utilización sustentable de los bosques, estableciendo mecanismos permanentes de consulta y concertación con los gobiernos provinciales y entidades representativas del sector forestal.
2. Elaborar propuestas, planes, programas y proyectos destinados a promover un conocimiento integral de los recursos forestales y a incorporar y adecuar las técnicas de aprovechamiento de los mismos a los criterios de sustentabilidad.
3. Elaborar propuestas de promoción de inversiones en emprendimientos forestales y en la ampliación del área forestal, con fines protectores y de restauración de áreas degradadas.
4. Asistir a la DNRNyCB en la propuesta y ejecución de programas para el conocimiento integral, la protección, recuperación y aprovechamiento sustentable de las masas forestales nativas en forma coordinada con entes públicos y privados competentes en la materia; e impulsar la investigación científico-técnica relativa a las mismas.
5. Asistir a la DNRNyCB en la propuesta y ejecución de programas para la ampliación del área forestal, con fines de protección y restauración de áreas degradadas, incluyendo su mantenimiento, manejo, protección y cosecha, como así también las actividades de investigación y desarrollo asociadas a los mismos.
6. Diseñar un programa forestal nacional con cronograma y metas cuantificables.
7. Asesorar y proyectar bases y normas reglamentarias en materia de crédito, exenciones impositivas y medidas de fomento en la temática de su competencia.
8. Estudiar y fomentar el uso racional de productos forestales y sus posibles aplicaciones; la tipificación de productos y subproductos forestales, y proponer las normas necesarias tendientes al uso sustentable del recurso.



Auditoría General de la Nación

Organigrama



• **Área de Vinculación y Control**

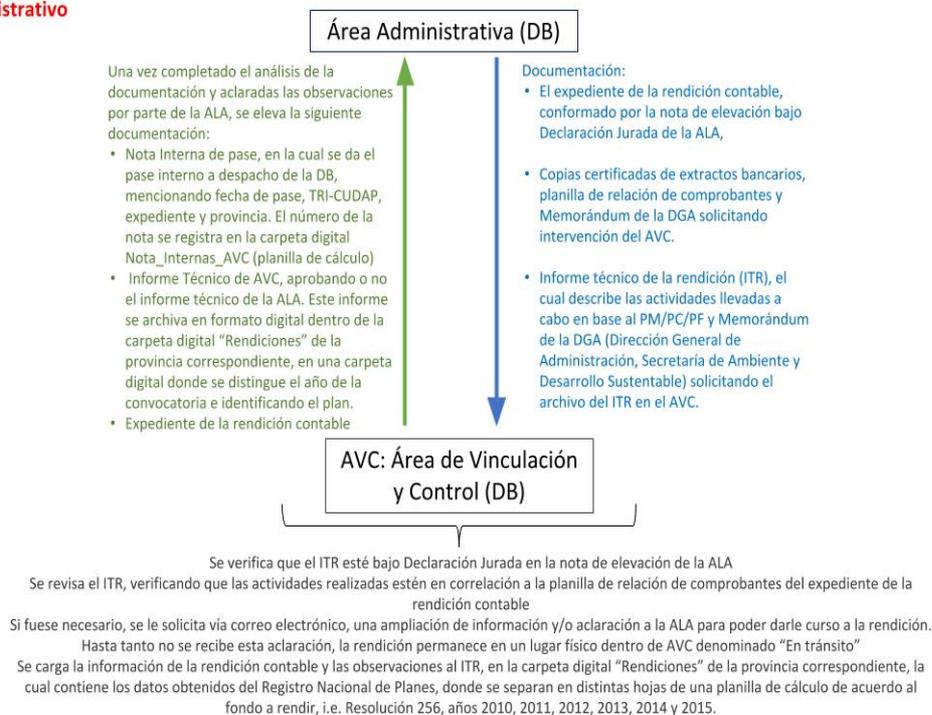
El área de Vinculación y Control se crea en la órbita de la Dirección de Bosques en 2012. Realiza actividades vinculadas con la fiscalización y seguimiento técnico y administrativo de los planes de manejo y conservación realizados sobre bosques nativos de todo el territorio nacional, a través del reconocimiento de la experiencia a campo y de la vinculación con los titulares, técnicos responsables de los planes; y técnicos y autoridades de las autoridades provinciales de aplicación de la Ley 26.331.

El Registro Nacional de Planes (RNP) que cargan las provincias es consolidado por el AVC.

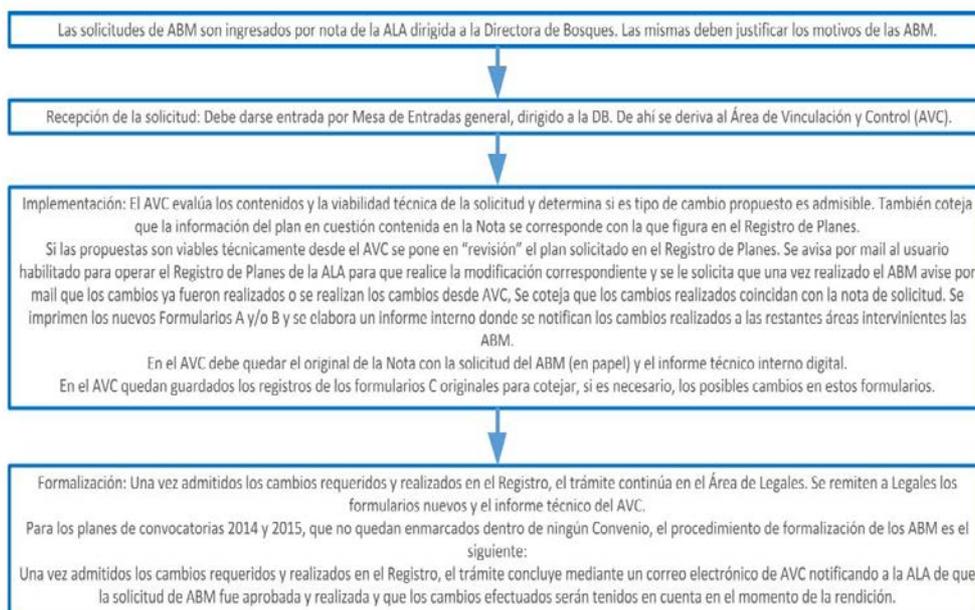


Auditoría General de la Nación

Circuito administrativo



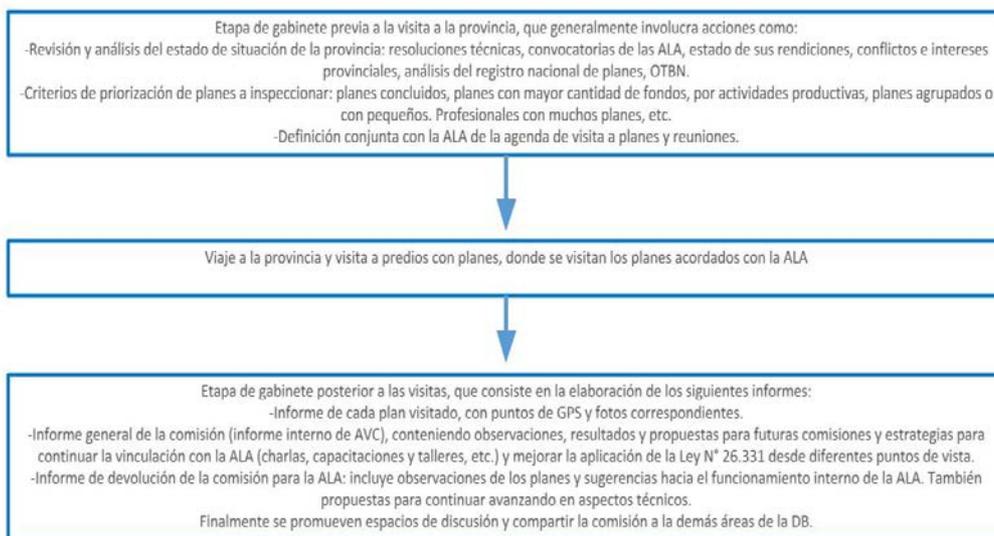
Recorrido administrativo de los expedientes que requieren intervención de la DB y las principales acciones que realiza cada área interviniente.





Auditoría General de la Nación

Verificación de los Planes en terreno realizadas por el AVC (Área de Vinculación y Control)



- **Área de Participación Social (APS)**

El área empezó a conformarse dentro de la DB en 2012 a partir de la necesidad de analizar los procesos participativos para la realización de los OTBN, dado que los primeros OTBN habían sido acreditados sin analizar este aspecto. En un primer momento había una sola persona encargada de esta tarea (la actual coordinadora), y posteriormente fueron sumándose otros integrantes. Desde 2014 el área está integrada por cinco personas.

El APS tiene las siguientes funciones:

- a) Analizar los procesos de participación de los OTBN de las provincias.
- b) Brindar asistencia técnica a las ALA sobre el proceso participativo de acuerdo a la Ley 26.331.
- c) Elaborar metodologías participativas y moderar encuentros para las áreas de la Dirección de Bosques y la SAyDS.
- d) Gestionar los reclamos presentados a la Dirección de Bosques provenientes de distintos actores vinculados al OTBN.

- **Área de Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF)**

La Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF) ha sido creada por Res. 1102/01 como grupo de trabajo diferenciado en el ámbito de la Dirección de Bosques de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación cumpliendo con uno de los objetivos del Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos (Proyecto Bosques Nativos – Préstamo BIRF 4085 – AR) que fue reforzar la capacidad operativa de la institución.

La UMSEF tiene como objetivo principal: generar, analizar, almacenar y publicar datos e información confiables relacionados a los bosques nativos a los bosques nativos de la



Auditoría General de la Nación

Argentina, manteniendo de esta manera actualizada una base de datos de los recursos forestales nativos, para la detección, cuantificación y seguimiento a lo largo del tiempo de procesos de origen natural y/o antrópico que modifican la estructura y/o extensión de los ecosistemas forestales naturales utilizando principalmente técnicas de teledetección y un Sistema de Información geográfica (SIG). A partir de la sanción de la Ley N° 26.331, el monitoreo de la pérdida de bosques nativos que se realiza contribuye con la verificación del cumplimiento del Art. 8° y 9° de la mencionada Ley.

Esta área formaliza e integra lo que actualmente conforma el Sistema de Evaluación Forestal.

Los Nodos Regionales son el brazo técnico de la implementación de la Ley, a través del área de la UMSEF mediante convenios con universidades o institutos de investigación del sector académico.

Nodos/ Regiones Forestales	Sede de Nodos	Provincia	Ecorregión
		Catamarca	Chaco Seco, Puna
		Chaco	Chaco Seco, Chaco Húmedo
		Córdoba	Chaco Seco
		Corrientes	Esteros del Iberá, Chaco Húmedo
		Formosa	Chaco Seco, Chaco Húmedo
		Jujuy	Puna, Montes de Sierras y Bolsones
		La Rioja	Chaco Seco, Altos Andes
		Salta	Chaco Seco, Puna
		San Juan	Puna
		San Luis	Chaco Seco
		Santa Fé	Chaco Seco, Chaco Húmedo
		Santiago del Estero	Chaco Seco
		Tucumán	Chaco Seco
		Corrientes	Campos y Malezales
		Misiones	Selva Misionera o Paranaense, Campos y Malezales
		Catamarca	
		Jujuy	
		Salta	
		Tucumán	
		Chubut	
		Neuquén	
		Río Negro	
		Santa Cruz	
		Tierra del Fuego	
		Buenos Aires	Espinal, Pampa
		Catamarca	Montes de Sierras y Bolsones



Auditoría General de la Nación

		Chubut	Monte de Llanura y Meseta
		Córdoba	Espinal
		Corrientes	Espinal
		Entre Ríos	Espinal, Pampa
		La Pampa	Espinal, Pampa, Montes de Llanura y Meseta
		La Rioja	Montes de Sierras y Bolsones
		Mendoza	Montes de Sierras y Bolsones, Monte de Llanura y Meseta, Estepa Patagónica
		Neuquén	Montes de Llanura y Meseta
		Río Negro	Montes de Llanura y Meseta
		Salta	Montes de Sierras y Bolsones
		San Juan	Montes de Sierras y Bolsones
		San Luis	Espinal
		Santa Fé	Espinal, Pampa
		Tucumán	Montes de Sierras y Bolsones

Los nodos participan en la actualización del inventario nacional a cargo de la UMSEF, y en la actualización del OT. En ese contexto reciben fondos del fortalecimiento institucional. Han recibido camionetas para facilitar la participación de técnicos en el seguimiento de los PM y PC financiados por la Ley de Bosques, así como en la implementación de actividades conjuntas para proyectos específicos, como por ejemplo el Plan Nacional de Manejo de Bosques con Ganadería integrada.

La Dirección de Bosques implementa la instalación del nodo piloto parque chaqueño en 2007, a través del proyecto de bosques nativos préstamo BIRF 4085-AR. A partir de esta iniciativa, en 2012 y por medio del proyecto “Manejo Sustentable de los Recursos Naturales” Préstamo BIRF 7520-0-AR, se conforman cuatro nodos regionales, a saber, Monte-espinal, Bosque Andino Patagónico, Selva Misionera, y Selva Tucumano-Boliviana.

Los objetivos de los Nodos regionales son:

- Generar información sobre los bosques nativos de la región para satisfacer las demandas que surgen de la gestión en los distintos niveles de gobierno y de la normativa vigente, acordando los procedimientos y planes de trabajo de la UMSEF y los responsables de las áreas forestales de las provincias que integran el Nodo.
- Generar los indicadores que permitan aportar herramientas generales y particulares para establecer políticas de restauración, conservación y manejo sustentable de las masas forestales nativas.

Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)

Establecido el 31 de agosto de 1990 (Acta Constitutiva) y ratificado por Ley 25.675, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) es el organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros.



Auditoría General de la Nación

Entre sus objetivos, se destacan los siguientes vinculados al objeto de auditoría (art. 2 del Acta Constitutiva):

El COFEMA es una persona jurídica de derecho público constituida por los Estados que lo ratifiquen, el Gobierno federal y las Provincias que adhieran con posterioridad y la Ciudad de Buenos Aires (art. 3 del Acta Constitutiva). Sus funciones son:

1. Formular una política ambiental integral, tanto en lo preventivo como en lo correctivo, en base a los diagnósticos correspondientes, teniendo en consideración las escalas locales, provinciales, regionales, nacionales e internacionales.
2. Coordinar estrategias y programas de gestión regionales en el medio ambiente, propiciando políticas de concertación como modo permanente de accionar, con todos los sectores de la Nación involucrados en la problemática ambiental.
3. Formular políticas de utilización conservante de los recursos del medio ambiente.
4. Promover el ordenamiento administrativo para la estrategia y gestión ambiental en la Nación, provincias y municipios.
5. Fijar y actualizar los niveles exigidos de calidad ambiental y realizar estudios comparativos, propiciando la unificación de variables y metodologías para el monitoreo de los recursos ambientales en todo el territorio nacional.
6. Constituir un banco de datos y proyectos ambientales.

Por Res. COFEMA 139 /2008 se crea una Comisión de Bosques Nativos, a fin de que preste asesoramiento en todos los asuntos que se refieran a la conservación restauración, ordenación, protección, y utilización sostenible de las masas forestales nativas.

En las asambleas del COFEMA se determina la distribución del FNECBN para las provincias que acreditaron su OTBN, según el ejercicio de cada año.



Auditoría General de la Nación

ANEXO II – Documentación relevada

Documentación del Organismo auditado

- Expedientes de OTBN de las todas provincias.
- Informes técnicos del Área de Ordenamiento Territorial Dirección de Bosques -SAyDS
- Informes de Comisión del Área de Vinculación y Control Dirección de Bosques -SAyDS
- Informes de Implementación de la Ley 26.331, años 2014 y 2015 Dirección de Bosques
- Identificación del uso silvopastoril en áreas deforestadas de las Provincias del Chaco, Salta y Santiago del Estero durante los períodos 2011-2013 y 2013-2014
- Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF). 2015. Monitoreo de la Superficie de Bosque Nativo de la República Argentina Período 2014-2015 y 2016. Regiones Forestales Parque Chaqueño, Yungas, Selva Paranaense y Espinal. Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, Argentina.
- Evaluaciones de los procesos participativos del Área de Participación Social de la Dirección de Bosques (APS-DB-SAyDS)
- Guía de Análisis de Actores Sociales para el proceso participativo del OTBN (APS-DB-SAyDS)
- Guía de metodologías para el proceso participativo de ordenamiento territorial de bosques nativos (APS-DB-SAyDS)
- Guía de difusión para el proceso participativo de ordenamiento territorial de bosques nativos (APS-DB-SAyDS)
- Guía para la documentación del proceso participativo de ordenamiento territorial de bosques nativos (APS-DB-SAyDS)
- Informes de actividades del APS-DB-SAyDS
- Informes de encuentros con pueblos originarios de las provincias de Catamarca, Chaco, Córdoba y Neuquén
- Convenios MBGI entre MAyDS y MAI y entre MAyDS y las provincias de Chaco, Formosa, Salta y Santiago del Estero
- Base de datos del Registro Nacional de Planes del Área de Vinculación y Control (AVC-DB-SAyDS)
- Informe de Gestión Plan Nacional para el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada, MAyDS-MAI, enero 2017.
- Actualización y Fortalecimiento del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Salta. Resumen Ejecutivo.
- Propuesta para incluir los conflictos de tenencia y uso de la tierra en la revisión del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia de Salta L. Seghezzo, C. Venencia, E. Buliubasich, M. A. Iribarnegaray, y J. N. Volante.
- Ejecución presupuestaria 2013-2016 de la Dirección General de Administración del MAyDS.
- Informe del Estado del Ambiente 2016. MAyDS.
- Expte. JGM 33433/14: Informe Técnico de la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental de la SAyDS a la Fundación Ambiente y Recursos Naturales.



Auditoría General de la Nación

Documentación de fuentes externas

Defensor del Pueblo de la Nación. Informe de Deforestación.

Di Paola, M. 2011. Pago por Servicios Ambientales Análisis de la implementación en Argentina y situación específica del Fondo de la Ley de Bosques Nativos. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Informe Ambiental Anual 2011. Pp 543-568.

FAO. 2016. El Estado de los bosques del mundo 2016. Los bosques y la agricultura: desafíos y oportunidades en relación con el uso de la tierra. Roma. ISBN 978-92-5-309208-6.

Koptaa, F., A.M. Cingolani, G. Conti, D.M. Cáceres, A. Cuchiattia, F. Barrig, D. Tamburini, R. Torres, María Elena Martínez, L. Enrico. 2016. ¿Por qué es necesario mantener la superficie de bosques nativos con Categoría I (Rojo) en la provincia de Córdoba según el mapa vectorial de la ley 9814?

Leake, A. 2016. La deforestación del Chaco Salteño 2004-2015 / A. Leake, O. López, M. Leake. – Primera ed. - Salta: SMA Ediciones, 2016. Libro digital. ISBN 978-987-45348-4-2.

Morello J. y A.F. Rodríguez (editores) 2009. El Chaco sin bosques. 1a ed. - Buenos Aires : Orientación Gráfica Editora, 2009. 432 p. ; 23x16 cm. ISBN 978-987-9260-73-9

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Proyecto Bosques nativos y Comunidades.

Seghezzo, L. J. N. Volante, J. M. Paruelo, D.J. Somma, E. Catalina. 2011. Native forests and agriculture in Salta (Argentina): conflicting visions of development. *The Journal of Environment and Development* 20: 251-257.

Somma, D., Volante, J.N., Lizárraga, L., Boasso, M., Mosciaro, M., Morales, C., Ramos, J. (in press). Una experiencia de modelo multicriterio para el ordenamiento territorial en la provincia de Salta. In P. Laterra, E. Jobbágy & J. Paruelo (Eds.), *El valor ecológico, social y económico de los servicios ecosistémicos. Conceptos, herramientas y estudio de casos [The ecological, social and economic development of ecosystem services. Concepts, tools and case studies]*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA. (In Spanish)



Auditoría General de la Nación

ANEXO III – Metodología de auditoría

3.1. Procedimientos de auditoría

Entrevistas

- | | |
|---|---|
| Autoridad de Aplicación Nacional | <ul style="list-style-type: none">- Directora de Bosques Nativos de la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS)- Director de Bosques Nativos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS)- Área de Ordenamiento Territorial de la Dirección de Bosques Nativos- Área de Vinculación y Control de la Dirección de Bosques Nativos- Área de Participación Social de la Dirección de Bosques Nativos- Área Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF) de la Dirección de Bosques Nativos- Director General de Administración del MAyDS |
| Autoridad de Aplicación Provinciales | <ul style="list-style-type: none">- Subsecretaria de Recursos Naturales de la Provincia de Chaco: Director de bosques, personal de la Dirección de Bosques.- Ministerio de la Producción y Ambiente de la Provincia de Formosa: Director de Bosques, Personal de la Dirección de Bosques- Ministerio De Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Salta: Directora de Bosques, Directora de Ordenamiento Territorial.- Dirección General DE Bosques y Fauna de la Provincia de Santiago Del Estero |
| Otras fuentes | <ul style="list-style-type: none">- Defensoría del Pueblo de la Nación: representantes del Área de Ambiente y Desarrollo Sustentable- Rectora de la Universidad Nacional de Santiago del Estero- Referentes de comunidades indígenas en la provincia de Formosa: comunidades Vaca Perdida, Sombrero Negro.- Referentes de comunidad Qom en la provincia de Formosa- Beneficiarios de planes financiados en las cuatro provincias visitadas- Representante de Red Agroforestal Chaco-Argentina (REDAF)- Investigadores del CONICET en la Universidad Nacional de Salta- Coordinador Campaña Bosques Greenpeace- Centro de Estudios Nelson Mandela; Resistencia |

3.2. Enfoque de auditoría

A partir del objeto de auditoría y los antecedentes disponibles, se definieron los siguientes objetivos específicos:

1. Verificar los avances en la gobernanza de la Ley 26.331, especialmente en lo referido a articulación interjurisdiccional y a los recursos financieros comprometidos.
2. Examinar los avances en la realización y actualización de los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos (OTBN).



Auditoría General de la Nación

3. Examinar el grado de desarrollo de los planes y proyectos de conservación y uso sustentable de bosques nativos, especialmente en las provincias de la ecorregión chaqueña.
4. Examinar los mecanismos y acciones de control y monitoreo de la implementación de la ley.

Se definieron criterios de auditoría para cada una de las áreas críticas a partir de las siguientes fuentes:

- Normativa nacional: Constitución Nacional leyes 25.675, 25.831, y demás normativa indicada en Anexo I;
- Guía metodológica del Grupo de Trabajo de Auditoría Ambiental de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (WGEA-INTOSAI): Auditoría sobre los bosques - Guía para las Entidades Fiscalizadoras Superiores 2010.
- Informe AGN Res. 038/14

La selección de las provincias para la verificación *in situ* de la gestión de las autoridades de aplicación provinciales se basó en los siguientes criterios:

- a) Significatividad ambiental en función del objeto de auditoría: los bosques nativos de estas provincias corresponden a dos de las ecorregiones con mayor valor de conservación, la región chaqueña y la selva de las yungas;
- b) Mayor porcentaje de superficie deforestada;
- c) Materialidad: son las provincias que han recibido mayor financiamiento proveniente del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, establecido en la Ley 26.331.

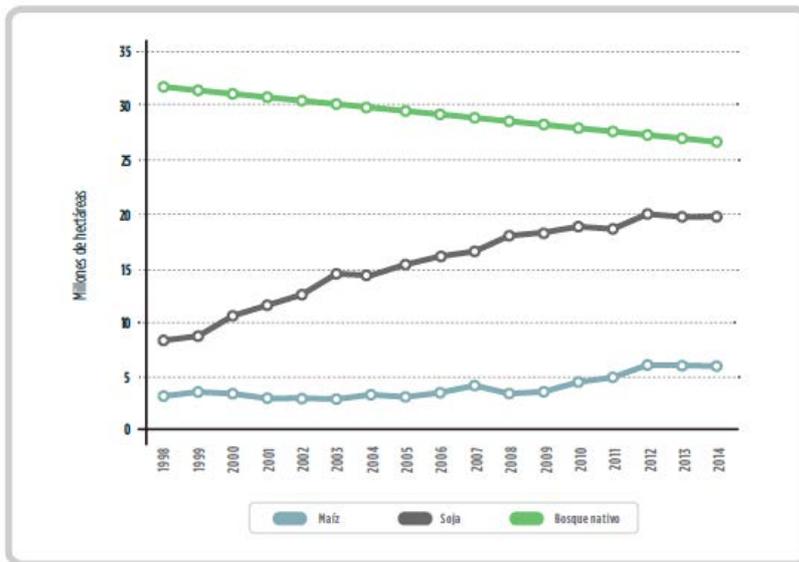
En base a estos criterios, las provincias visitadas por el equipo técnico de la AGN fueron: Salta, Santiago del Estero, Chaco y Formosa.



Auditoría General de la Nación

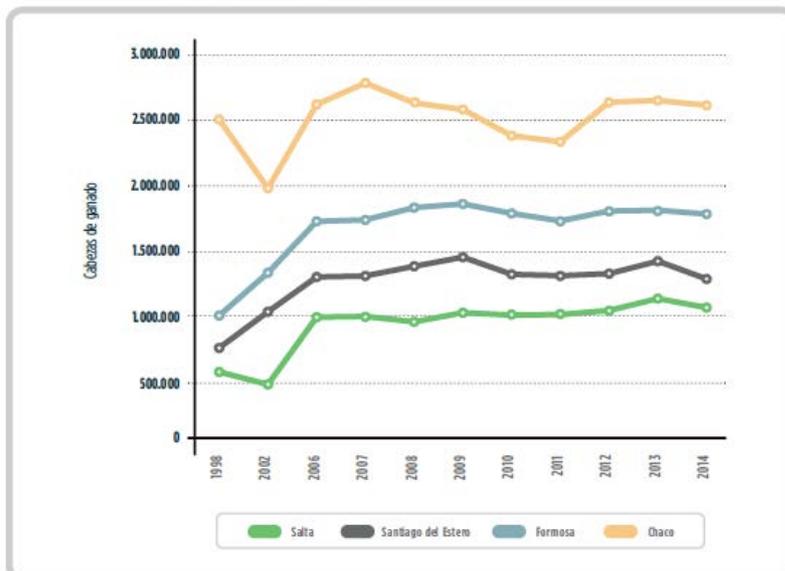
ANEXO IV – Bosques nativos de Argentina

Figura 4.3. Variación en la cobertura de bosque nativo y la cobertura de los principales cultivos.
Fuente: MAYDS, Informe del Estado del Ambiente 2016.



Fuente: Ministerio de Agroindustria y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Figura 4. Evolución por año del número de cabezas de ganado en las provincias de Chaco, Formosa, Salta y Santiago del Estero



Fuente: Ministerio de Agroindustria.



Auditoría General de la Nación

Objetivo de Desarrollo Sostenible 15 de la Agenda 2030 de Naciones Unidas

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.

Metas del ODS 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
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
3. Para 2030, luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con una degradación neutra del suelo
4. Para 2030, velar por la conservación de los ecosistemas montañosos, incluida su diversidad biológica, a fin de mejorar su capacidad de proporcionar beneficios esenciales para el desarrollo sostenible
5. Adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de la diversidad biológica y, para 2020, proteger las especies amenazadas y evitar su extinción
6. Promover la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y promover el acceso adecuado a esos recursos, como se ha convenido internacionalmente
7. Adoptar medidas urgentes para poner fin a la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas de flora y fauna y abordar la demanda y la oferta ilegales de productos silvestres
8. Para 2020, adoptar medidas para prevenir la introducción de especies exóticas invasoras y reducir de forma significativa sus efectos en los ecosistemas terrestres y acuáticos y controlar o erradicar las especies prioritarias
9. Para 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la diversidad biológica en la planificación nacional y local, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad
10. Movilizar y aumentar de manera significativa los recursos financieros procedentes de todas las fuentes para conservar y utilizar de forma sostenible la diversidad biológica y los ecosistemas
11. Movilizar un volumen apreciable de recursos procedentes de todas las fuentes y a todos los niveles para financiar la gestión forestal sostenible y proporcionar incentivos adecuados a los países en desarrollo para que promuevan dicha gestión, en particular con miras a la conservación y la reforestación



Auditoría General de la Nación

12. Aumentar el apoyo mundial a la lucha contra la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas, en particular aumentando la capacidad de las comunidades locales para promover oportunidades de subsistencia sostenibles.



Auditoría General de la Nación

ANEXO V – Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos

5.1. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos

Tabla 5.1. Norma aprobatoria del OTBN provincial y fecha de sanción.

Provincias	Proyecto en tratamiento	Fecha de Sanción	Fecha de acreditación DB-MAYDS
Buenos Aires	Ley provincial No	-	-
Catamarca	Ley provincial No 5.311	09/09/2010	01/08/2011
Chaco	Ley provincial No 6.409	24/09/2009	16/03/2011
Chubut	Ley provincial No XVII-92	17/06/2010	
Córdoba	Ley provincial No 9.814	05/08/2010	Sin acreditación definitiva
Corrientes	Ley provincial No 5.974	26/05/2010	Sin acreditación definitiva
Entre Ríos	Ley provincial No 10.284	28/03/2014	20/07/2015
Formosa	Ley provincial No 1.552	09/06/2010	25/07/2011
Jujuy	Ley provincial No 5.676	14/04/2011	15/09/2011
La Pampa	Ley provincial No 2.624	16/06/2011	01/08/2011
La Rioja	Ley provincial No 9.711	01/09/2015	19/10/2015
Mendoza	Ley provincial No 8.195	14/07/2010	26/07/2011
Misiones	Ley provincial XVI - No 105	02/09/2010	01/04/2011
Neuquén	Ley provincial No 2.780	09/11/2011	28/02/2013
Río Negro	Ley provincial No 4.552	08/07/2010	01/06/2011
Salta	Ley provincial No 7.543	16/12/2008	14/04/2011
San Juan	Ley provincial No 8.174	11/11/2010	13/04/2011
San Luis	Ley provincial No IX-0697-2009	16/12/2009	09/10/2010
Santa Cruz	Ley provincial No 3.142	17/08/2010	28/05/2011
Santa Fe	Ley provincial No 13.372	11/12/2013	02/06/2014
Santiago del Estero	Ley provincial No 6.942	17/03/2009	08/06/2011
Tierra del Fuego	Ley provincial No 869/12	25/04/2012	07/06/2012
Tucumán	Ley provincial No 8.304	24/06/2010	08/06/2011

Pautas del Proceso de OTBN

a. Criterios de Sustentabilidad Ambiental (CSA)

Los criterios de zonificación no son independientes entre sí, por lo que un análisis ponderado de los mismos permitirá obtener una estimación del valor de conservación de un determinado sector.

Estas pautas se refieren a la información respaldatoria, el fundamento técnico, la profundidad necesaria para el análisis de cada criterio, la identificación de situaciones que atenten contra el mantenimiento del valor de conservación (uso actual), la descripción de la metodología empleada y la recopilación de la información de base necesaria. También se establecen lineamientos específicos para la integración de la valoración de los CSA en un Sistema de Información Geográfica, proceso necesario para la confección del mapa de OTBN.



Auditoría General de la Nación

Tabla 5.2. Criterios de Sustentabilidad Ambiental Anexo I de la Ley 26.331

C1	Superficie	Es el tamaño mínimo de hábitat disponible para asegurar la supervivencia de las comunidades vegetales y animales. Esto es especialmente importante para las grandes especies de carnívoros y herbívoros.
C2	Vinculación con otras comunidades naturales	Determinación de la vinculación entre un parche de bosque y otras comunidades naturales con el fin de preservar gradientes ecológicos completos. Este criterio es importante dado que muchas especies de aves y mamíferos utilizan distintos ecosistemas en diferentes épocas del año en búsqueda de recursos alimenticios adecuados
C3	Vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional	La ubicación de parches de bosques cercanos o vinculados a áreas protegidas de jurisdicción nacional o provincial como así también a Monumentos Naturales, aumenta su valor de conservación, se encuentren dentro del territorio provincial o en sus inmediaciones. Adicionalmente, un factor importante es la complementariedad de las unidades de paisaje y la integración regional considerada en relación con el ambiente presente en las áreas protegidas existentes y el mantenimiento de importantes corredores ecológicos que vinculen a las áreas protegidas entre sí.
C4	Existencia de valores biológicos sobresalientes	Son elementos de los sistemas naturales caracterizados por ser raros o poco frecuentes, otorgando al sitio un alto valor de conservación
C5	Conectividad entre eco regiones	Los corredores boscosos y riparios garantizan la conectividad entre eco regiones permitiendo el desplazamiento de determinadas especies
C6	Estado de conservación	La determinación del estado de conservación de un parche implica un análisis del uso al que estuvo sometido en el pasado y de las consecuencias de ese uso para las comunidades que lo habitan. De esta forma, la actividad forestal, la transformación del bosque para agricultura o para actividades ganaderas, la cacería y los disturbios como el fuego, así como la intensidad de estas actividades, influyen en el valor de conservación de un sector, afectando la diversidad de las comunidades animales y vegetales en cuestión. La diversidad se refiere al número de especies de una comunidad y a la abundancia relativa de éstas. Se deberá evaluar el estado de conservación de una unidad en el contexto de valor de conservación del sistema en que está inmerso.
C7	Potencial forestal	Es la disponibilidad actual de recursos forestales o su capacidad productiva futura, lo que a su vez está relacionado con la intervención en el pasado. Esta variable se determina a través de la estructura del bosque (altura del dosel, área basal), la presencia de renovales de especies valiosas y la presencia de individuos de alto valor comercial maderero. En este punto es también relevante la información suministrada por informantes claves del sector forestal provincial habituados a generar planes de manejo y aprovechamiento sostenible, que incluya la provisión de productos maderables y no maderables del bosque y estudios de impacto ambiental en el ámbito de las provincias.
C8	Potencial de sustentabilidad agrícola	Consiste en hacer un análisis cuidadoso de la actitud que tiene cada sector para ofrecer sustentabilidad de la actividad agrícola a largo plazo. La evaluación de esta variable es importante, dado que las características particulares de ciertos sectores hacen que, una vez realizado el desmonte, no sea factible la implementación de actividades agrícolas económicamente sostenibles a largo plazo.
C9	Potencial de conservación de cuencas	Consiste en determinar las existencias de áreas que poseen una posición estratégica para la conservación de cuencas hídricas y para asegurar la provisión de agua en cantidad y calidad necesarias. En este sentido tienen especial valor las áreas de protección de nacientes, bordes de cauces de agua permanentes y transitorios, y la franja de "bosques nublados", las



Auditoría General de la Nación

		áreas de recarga de acuíferos, los sitios de humedales o Ramsar, áreas grandes con pendientes superiores al cinco por ciento (5%), etc.
C10	Valor que las Comunidades Indígenas y Campesinas dan a las áreas boscosas o sus áreas colindantes y el uso que pueden hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura.	En el caso de las Comunidades Indígenas y dentro del marco de la ley 26.160, se deberá actuar de acuerdo a lo establecido en la ley 24.071, ratificatoria del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Caracterizar su condición étnica, evaluar el tipo de uso del espacio que realizan, la situación de tenencia de la tierra en que habitan y establecer su proyección futura de uso será necesario para evaluar la relevancia de la continuidad de ciertos sectores de bosque y generar un plan de acciones estratégicas que permitan solucionar o al menos mitigar los problemas que pudieran ser detectados en el mediano plazo.

Análisis del cumplimiento de los criterios de sustentabilidad ambiental (CSA)

El Informe de Implementación 2015 realizado por la ex SAyDS²⁶ concluye que “*la consideración de los CSA en los procesos de OTBN se ha dado de múltiples formas según la provincia en cuestión*”. A raíz de esto, el COFEMA estableció en su Resolución N° 236/12 una serie de pautas a tener en cuenta para, entre otros aspectos, la consideración, valoración y ponderación de los CSA en los OTBN y sus actualizaciones.

De acuerdo al Informe de implementación 2015 del AOT de la DB se señaló que en nuestro país nos encontramos ante: “*la falta de un protocolo de trabajo estandarizado y consensuado junto con el bajo nivel de acuerdo en las zonificaciones provinciales ha conducido a una desarticulación a nivel regional, agudizada frente a la interpretación dispar de los criterios de sustentabilidad ambiental y las diversas modalidades de aplicación de la ley. Los resultados del análisis de la concordancia en la categorización de los bosques muestran que las zonificaciones de la región Chaqueña no han resultado consistentes entre provincias, evidenciándose diferencias significativas entre las categorías de conservación asignadas en todos los distintos pares de provincias colindantes analizadas*”.

De acuerdo al análisis realizado por la Dirección de Bosques (MAyDS) de los CSA: “*El Criterio 9-Potencial de conservación de Cuencas y el Criterio 4-Existencia de valores biológicos sobresalientes resultan los criterios empleados con mayor frecuencia por las provincias*”. “*Se evidenciaron dificultades para la incorporación de CSA relacionados con el estado del bosque y su potencial para la conservación de la biodiversidad y uso forestal (C1, C2, C6, C7), al igual que el valor que las comunidades indígenas y campesinas dan a las áreas boscosas (C10). Puede observarse también que el C8-Potencial de Sustentabilidad Agrícola ha sido adoptado de manera generalizada para la región norte y centro del país*”. Informe de Implementación SAyDS 2015.

Tabla 5.3. Criterios de Sustentabilidad integrados en el OTBN, por provincia. (Valor 0: no comprende el CSA en el OTBN, y 1 comprende los CSA en el OTBN).

²⁶Informe de implementación 2010-1015 SAyDS



Auditoría General de la Nación

Provincias (23)	Criterios de sostenibilidad										TOTAL	% Criterios evaluados en el OTBN
	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10		
Buenos Aires	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Catamarca	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	3	30
Chaco	1	0	0	1	1	-	1	1	1	1	7	70
Chubut	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	6	60
Córdoba	-	1	1	1	0	0	0	1	1	0	5	50
Corrientes	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	100
Entre Ríos	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2	20
Formosa	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	4	40
Jujuy	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	7	70
La Pampa	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	3	30
La Rioja	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	3	30
Mendoza	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	100
Misiones	0	0	0	1	0	0	0	-	1	0	2	20
Neuquén	0	0	1	1	0	0	0	0	1	-	3	30
Río Negro	0	1	-	1	0	0	1	0	1	0	4	40
Salta	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	8	80
San Juan	0	0	1	1	1	0	0	1	1	1	6	60
San Luis	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	3	30
Santa Cruz	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	4	40
Santa Fe	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	3	30
Santiago del Estero	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	3	30
Tierra del Fuego	0	0	1	1	1	1	1	0	1	0	6	60
Tucumán	0	0	1	1	1	0	0	1	1	0	5	50
Total provincias consideran cada criterio	7	6	13	19	10	5	7	11	21	8	-	-
% PROVINCIAS	30	26	57	83	43	22	30	48	91	35	-	-

Fuente: Informe de estado de implementación 2010-2015. *Bs.As; sin dato sobre la aplicación de CSAs.

CI- Superficie

Del análisis de los datos de superficies (presentadas, acreditadas y actualizadas) para cada provincia surgen diferencias de hectáreas entre la superficie declarada en el OTBN y las correcciones de la ANA. Estas diferencias deben ser consideradas y tratadas en las audiencias públicas realizadas durante el proceso de actualización de los OTBN, para que al momento de la acreditación del 2do OTBN cada provincia cumpla con los CSA.

La Resolución COFEMA 230/ 2012 deja constancia de que al comparar los mapas de bosque nativo realizados por las provincias con datos de referencia (Primer Inventario Nacional de



Auditoría General de la Nación

Bosques Nativos y sus actualizaciones cartográficas) existen áreas boscosas que no fueron incluidas en el OTBN, quedando invisibilizadas y sin amparo legal. Por el contrario, áreas que no se enmarcan en la definición de bosque nativo, fueron incorporadas por interdependencia funcional con los bosques. Estas situaciones deben corregirse mediante la actualización de los OTBN con un nuevo mapa y la actualización de superficies, de lo contrario se acreditará con los mismos errores.

CI- Correcciones de superficie realizadas por la ANA (AOT-DB) a cada OTBN según su Ley provincial, mediante Informe técnico, al momento de la Acreditación del OTBN.

A continuación se presentan las diferencias de superficie por provincia en cada categoría de conservación.

Provincias	Diferencias de Ha	Cat I	Cat II	Cat III
Chaco	-6602	+6605	-3	-
Chubut	263304	+187723*	-	-
Corrientes	-963	+4715	-3732	-20
Entre Ríos	3351	-3351	-625256	+1412690
Formosa	22369	-17810	-849	-3711
Jujuy	42059	+950	-22147	-20860
La Pampa	-1965	+1695	-	-
La Rioja	-14827	+14827	-	-
San Luis	-3780	+4843	-	-
Misiones	-1080	+1080	-	-
Neuquén	-624560	+624560	-	-
Río Negro	-182808	+188407	+473	-1072
Salta	1321	+6204	-7520	-5
San Juan	6249	-	-6249	-
Santa Cruz	-96385.7	+117871	-21485.3	-
Tierra del Fuego	-11759.9	+11759.3	-	-
Tucumán	-1980	+2239	-259	-
Santiago del Estero	31496	-11366	-130	-
Córdoba	0	+1951	-	-
Catamarca				
Buenos Aires				
Santa Fé				
Mendoza				

*Corrección en superficie declarada en la ley, **1.052.171 ha.**

C5- Conectividad ecorregional

Conforme surge del mapa del territorio nacional y los respectivos OTBN realizados por las provincias, en muchos casos, no se ha considerado, la coherencia entre las categorizaciones realizadas entre provincias vecinas. ²⁷.

²⁷ Observatorio Nacional de Biodiversidad. www.obio.ambiente.gob.ar



Auditoría General de la Nación

Mapa del OTBN nacional publicado en el Informe de Implementación 2010-2015 de la ex SAyDS.

Algunas de las inconsistencias visibles en las categorizaciones entre diferentes provincias limítrofes son:

- Formosa C III-Chaco C II
- Formosa C III-Salta C II
- Salta C III-Chaco C IC II
- Salta C III-Santiago del Estero C ICII
- San Luis C III-Córdoba C I
- Jujuy C II-Salta C I
- Salta C II-Tucumán C I

En los informes técnicos del área de ordenamiento territorial de la DB sobre los OTBN de las Provincias de Salta, Santiago del Estero, Formosa y Chaco se señaló la falta de coordinación para la categorización con provincias vecinas.

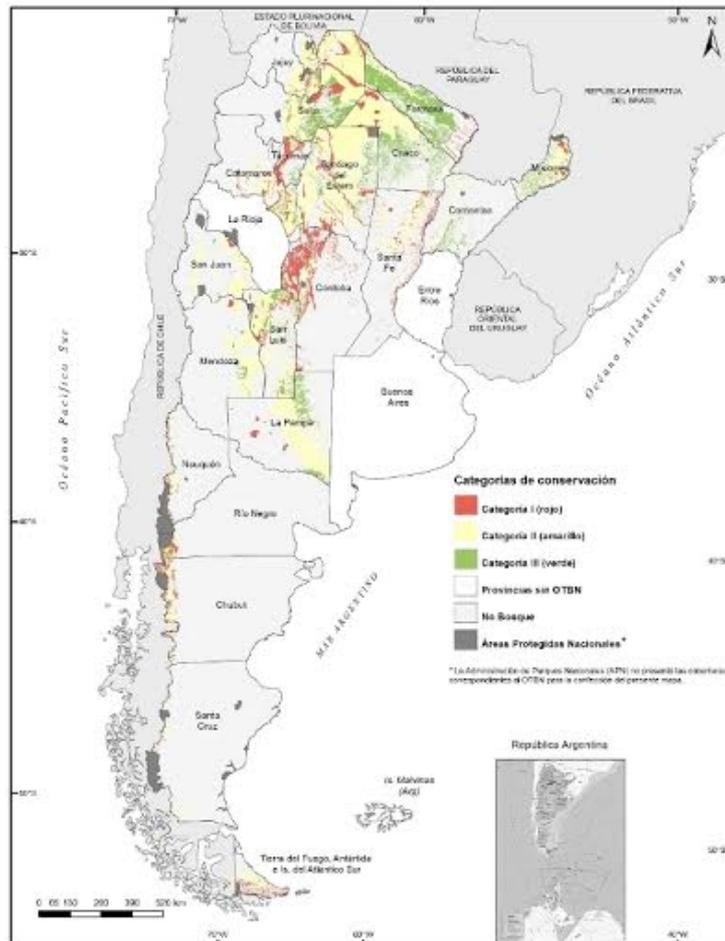
En el caso de la provincia de Salta el IT de 2010 decía que: *“a partir de que la áreas denominadas “El impenetrable 2” y “El Impenetrable 3” se extienden interprovincialmente hacia la vecina provincia del Chaco, en la que se encuentran categorizados II (Amarillo), se recomienda a los fines de compatibilizar de alguna manera las funciones ambientales de estos bosques, que se restrinjan las operaciones de desmontes de modo de asegurar la existencia del recurso hasta que se definan acciones o pautas de manejo específicas”*.



Auditoría General de la Nación



Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) de la República Argentina Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos Provincias que aprobaron por ley el OTBN (Junio 2014)



Fuente:
OTBN entregado por las provincias
Cartografía: Instituto Geográfico Nacional
Administración de Parques Nacionales

Mapa confeccionado en la Dirección de Bosques
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Junio de 2014.

La imposibilidad por parte de la ANA de sancionar debilita la debida implementación de la ley, ya que la observación del AOT no es vinculante.

La propuesta de actualización que presentó la provincia de Salta en el año 2015 no contiene el cambio de categoría para lograr la coherencia ecosistémica. Es grave que las provincias no consideren las recomendaciones de la ANA de la Ley para poder acreditar la actualización. Esta situación incurre en una segunda acreditación que reproduce el mismo error o falla que se observó hace 5 años y que la ALA no ha resuelto junto a COFEMA como órgano facilitador del diálogo entre las provincias.

Otras provincias que acreditaron su OTBN con objeciones por parte de la ANA respecto de la falta de coherencia con las provincias vecinas para la categorización de sus bosques son: Mendoza, Misiones, Santa Cruz, San Juan, Chaco.



Auditoría General de la Nación

Situación tratamiento legislativo OTBN Provincia de Buenos Aires

Respecto a la instrumentación de la ley nacional de bosques nativos en la provincia de Buenos Aires podemos decir que se ha demorado más de 6 años en la aprobación de la ley para la realización de la categorización para la conservación de los bosques y sus ecosistemas asociados y en consecuencia muchos de ellos ya se han perdido y aun hoy continúan en peligro.

Muchas de las inundaciones en esta provincia están íntimamente relacionadas con el desmonte y el desarrollo de negocios inmobiliarios y la construcción en zonas de humedales y a pesar de ello fue la jurisdicción que recién a fines de 2016 pudo contar con una ley de OTBN que proteja a los bosques nativos.

Sin embargo la Legislatura Provincial aprobó un proyecto de ley el cual según señalan algunas organizaciones sociales y ambientales²⁸, que vienen siguiendo y participando del proceso legislativo, no se efectúa acorde a los lineamientos de la Ley nacional.

Por otra parte, y conforme lo establece la ley nacional que obliga a las provincias a que el ordenamiento de bosques se lleve a cabo con amplia participación ciudadana, las organizaciones denuncian que “no se hicieron audiencias públicas en el Congreso Provincial previo a su sanción y la audiencia que realizó el OPDS en el año 2014 fue impugnada encontrándose dicho recurso pendientes de resolución”.

Entre las críticas que se efectúan al proyecto aprobado se pueden citar los que se relacionan con los siguientes artículos:

El artículo 5 establece la definición de bosques nativos. A simple vista es una copia de la definición de la ley nacional que dice que son bosques nativos aquellos que están compuestos predominantemente por especies arbóreas y/o arbustivas nativas... (Artículo 2, ley 26.331). El proyecto provincial le quita la palabra predominantemente, lo que podría implicar que para considerar a un bosque como nativo se exija que todas las especies que lo componen sean nativas, circunstancia bastante difícil de encontrar. Con esta definición correríamos el riesgo de que pocas masas boscosas cumplan con esta característica y queden, por lo tanto, fuera de la protección de la ley.

Artículo 8. La categorización y ordenamiento queda finalmente supeditada a la decisión de la Autoridad de Aplicación y de acuerdo a las actividades que se proyecten llevar a cabo en el lugar. El mapa que forma parte del proyecto como Anexo 1, presenta una escala mínima de 1: 250.000. De acuerdo al artículo 8 la Autoridad de Aplicación definirá a escala predial ese

²⁸ Red Socio-Ambiental Regional, Foro Regional en Defensa del Río de La Plata, la Salud y el Medio Ambiente, Asamblea No a la Entrega de la Costa Quilmes-Avellaneda, Inundados La Plata, SERPAJ (Servicio de Paz y Justicia), Espacio Intercuencas, CTA Autónoma, Salvemos el Monte de Berisso, Parque Recreativo Los Hornos, Movimiento Popular La Dignidad, COA Reserva de Bernal, Centro Cultural Tonkiri, Foro Hídrico de Lomas de Zamora, Foro Hídrico de Lanús, Vec. Autoconv. contra la Ceamse y el Care de González Catán, -Asociación por la Justicia Ambiental, Espacio de Lucha Territorial -Río Bravo y el FUL/MULCS regional Bs As Oeste, Maestría en Derechos Humanos y Democratización para América Latina y el Caribe (UNSAM/CIEP), -Asamblea Barrial de Beccar, Catedra Libre de Ingeniería Comunitaria, ECOSUR, Dirección Nacional de Cultura y Bienes Comunes de la CTA Autónoma, Foro de Salud y Ambiente de Vicente López, Unidos por el Río, Amigos de la Tierra y Junta Interna ATE-Auditoría General de la Nación.



Auditoría General de la Nación

ordenamiento, “en ocasión de la tramitación de las solicitudes de las actividades permitidas de acuerdo con la presente.”

Artículo 11. Establece las actividades que podrán realizarse en cada categoría de bosque. En la I o Roja la provincia permite recolección y “aquellas actividades que no alteren los atributos intrínsecos del bosque nativo”, incluyendo turismo de bajo impacto... La ley nacional dice que los bosques rojos podrán ser hábitat de comunidades indígenas y objeto de investigación científica, solo eso (artículo 9, ley 26.331).

O sea la provincia permite más actividades que la ley nacional en ese tipo de bosques, igualando los bosques rojos a los amarillos, reduciendo su protección, siendo más permisivos y alterando el espíritu de la ley de presupuestos mínimos.

Artículo 12. En las categorías de conservación I y II se podrá autorizar la realización de obras públicas, de interés público o de infraestructura, mediante acto debidamente fundado por la Autoridad de Aplicación, previo procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y de audiencia pública.

Este artículo da por tierra con todo lo anterior. De más está decir que cualquier obra pública implicará desmonte. Los pocos puntos rojos y amarillos que pueden verse o adivinarse en el mapa de la provincia podrán desaparecer si se autorizan obras públicas justo ahí.

“el mapa de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) que debía realizar el organismo de aplicación (OPDS), fue modificado sustantivamente entre el relevamiento presentado en Talleres de análisis del año 2011, hasta el que presentó en 2014 que redujo en un 80% los bosques nativos de la provincia. El OTBN que acompaña el proyecto se omite la existencia de muchos bosques nativos que no figuraban y en otros casos el mapa se ajustó para favorecer emprendimientos de corporaciones inmobiliarias, para la construcción de las denominadas “Ciudades Premium” y multiplicar la presencia de barrios privados, todo un diseño urbanístico favorable a una minoría de la población, cuyas consecuencias hoy se padecen en muchas zonas de la región metropolitana. Cuando han logrado concretarse estas ciudadelas cerradas, lo han hecho destruyendo bosques y humedales, rellenando y elevando terrenos, que al momento de las inundaciones terminaron afectando barrios populares aledaños”... “el pretendido proyecto de ley de bosques se transformó en una ley de entrega de bosques a empresas privadas para que puedan desmontarlos y urbanizarlos sin problemas”.²⁹ “El caso más emblemático es el de Quilmes y Avellaneda, donde la empresa Techint pretende construir una mega-ciudad, un Puerto Madero Sur sobre el bosque nativo que se extiende en la costa de estos partidos, que tendrá consecuencias nefastas para toda la población. Este bosque, declarado con anterioridad Reserva Natural a nivel municipal, cumple una serie de funciones ambientales: amortigua inundaciones; recibe el agua de la crecida de arroyos y del Río; refrigera el aire; retiene el CO₂ (dióxido de carbono) que eleva la temperatura aumentando el calentamiento global, contiene los vientos huracanados; filtra la contaminación que llega al Río de la Plata (donde están las tomas de agua de AYSA). Esto repercute en la calidad de vida de toda la población en ciudades donde se hace cada vez más difícil vivir. Justamente, Techint para urbanizar la zona elevaría la altura de la costa a 6 metros, esto implica, un cambio completo del área que principalmente impactara

²⁹ Ver. pág. 3 <https://app.box.com/s/4x7bp25tdlee3gixinifrx7k7fdmk2rz>)



Auditoría General de la Nación

*en mayores inundaciones y olas de calor. Hoy dicho proyecto se encuentra paralizado por una cautelar judicial, si se sanciona el proyecto de bosques, queda habilitada su construcción. Esto se debe a que en el OTBN que se adjunta al proyecto de ley, se recortó la selva marginal inventariada, para favorecer dicho emprendimiento. Lo cual resulta a todas luces un hecho escandaloso”... “ante los efectos del cambio climático, la frecuencia de eventos de tormenta de alta intensidad tienden a incrementarse en la cuenca del Plata y en la región metropolitana. Ante eventos similares a los que padeció la ciudad de La Plata, en años recientes, varios distritos ribereños, no hay obra hídrica que pueda prever frecuencia de retornos de esa intensidad y por esta razón de todas las medidas de prevención y mitigación disponibles para enfrentar las inundaciones, la preservación de bosques y humedales constituyen la medida más racional de gestión de una política pública”.*³⁰

5.2. Actualización de los OTBN

El art. 6 de la Ley 26.331 (y el Decreto 91/09) señalan que cada jurisdicción deberá actualizar el OTBN cada cinco años a partir de la sanción de la ley de OTBN provincial.

El art. 7 de la Ley establece que una vez cumplido el plazo para realizar el OTBN, no se podrán autorizar desmontes ni ningún otro tipo de utilización y aprovechamiento de los bosques nativos. Esta restricción vuelve a regir durante el periodo posterior al vencimiento, hasta la sanción del nuevo OTBN.

En el documento “Pautas metodológicas para las actualizaciones de los OTBN” aprobado por el COFEMA (Res. COFEMA 236/12), se introduce en el punto 2.c (Etapa de Formulación del OTBN), el título referente a Consulta y Participación. Durante esta etapa se realizará la convocatoria a los actores relevantes, debiendo garantizarse el acceso a la información³¹ a toda ciudadanía en las instancias que correspondan con medios acordes a las características de la audiencia. Se recomienda realizar dos fases de consulta:

- La primera de consulta propiamente dicha y recepción de propuestas: Se informará y discutirá una propuesta preliminar de OTBN, recabándose comentarios y observaciones de los participantes.
- La segunda de validación: Se incorpora lo recabado en la primera fase de consulta.

Queda establecido que la forma de llevar a cabo las consultas deberá ser preferentemente presencial, en talleres, foros y audiencias públicas en sitios de fácil accesibilidad para los participantes. Los comentarios y observaciones, señalando acuerdos totales y parciales aspectos con posiciones opuestas, deberán ser documentados. En ambas fases, deberá elaborarse un informe detallado acerca de los aportes recibidos.

En estas Pautas (2.a Etapa de Conformación de la Unidad Ejecutora del OTBN), se hace mención a las denominadas Unidades Ejecutoras, se trata del ente u órgano encargado de proponer, desarrollar y coordinar las tareas necesarias para el OTBN y deberá ser creada o nombrada por las Autoridades de la Jurisdicción. Dicha UE podrá estar compuesta por un

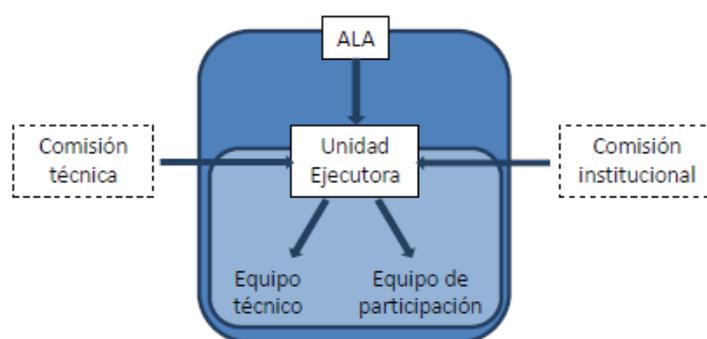
³⁰ Observaciones efectuadas por el Premio Nobel de la Paz, Adolfo Pérez Esquivel en carta enviada a los legisladores de la provincia de Buenos Aires antes de su tratamiento en la cámara de diputados

³¹ Ley 25.675: Art.19.- Toda persona tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general.



Auditoría General de la Nación

área técnica que establece una propuesta técnico-metodológica y formula el OTBN en un sistema de información geográfica, y un área responsable del proceso participativo, a fines de que los actores locales formen parte en el análisis de la información. La complejidad y diversidad de aspectos a tener en cuenta requieren de la conformación de grupos de trabajo multidisciplinarios e interinstitucionales. La UE del OTBN será la encargada de realizar las gestiones con el fin de contar con dos foros asesores, uno técnico, del que podrán participar distintas entidades, organismos y organizaciones científicas, técnicas y tecnológicas que actúan en la jurisdicción en las temáticas vinculadas con los ecosistemas forestales y otro, institucional, conformado por organismos del sector gubernamental de la jurisdicción con competencias sectoriales concurrentes con la conservación, manejo de los bosques nativos y aquellos con competencia en otros usos del suelo.



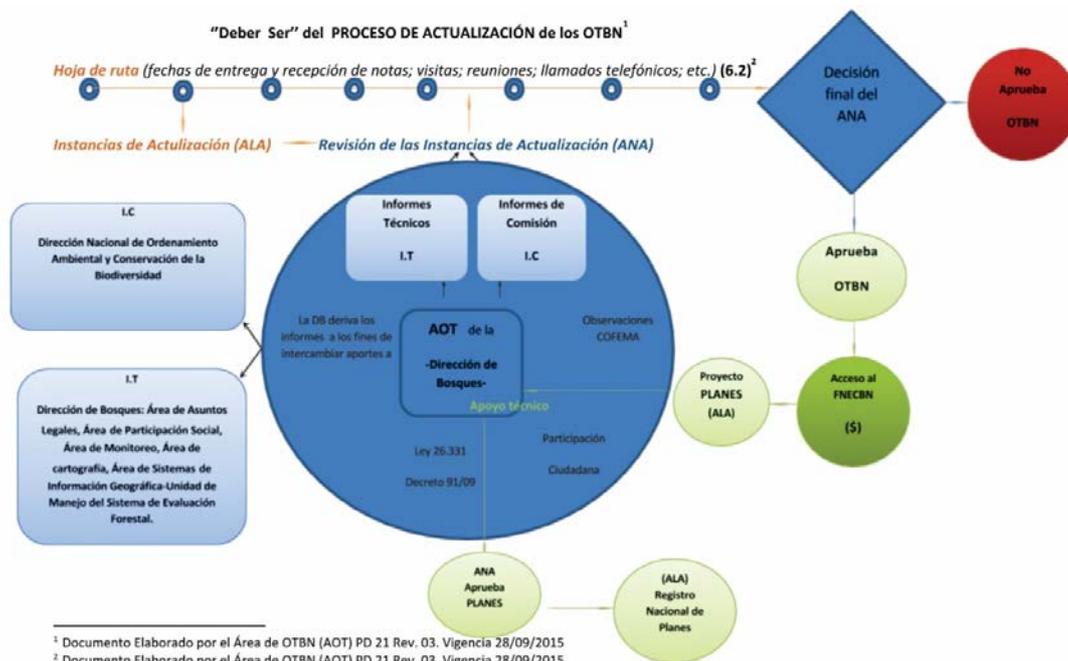
También será responsabilidad de la UE del OTBN llevar adelante las gestiones necesarias a nivel departamental de la jurisdicción a los fines de facilitar la realización de talleres de consulta y demás eventos participativos de la comunidad. Sería la responsable finalmente de la documentación del proceso.

Las Pautas metodológicas para las actualizaciones de los OTBN también contemplan otras etapas tales como:

- Diseño del Proceso de OTBN (2.b)
- Formulación del OTBN (2.c), que a su vez incluye:
 - Etapa de consulta y participación
 - Validación del Mapa



Auditoría General de la Nación



Dentro del documento de las Pautas metodológicas para las actualizaciones de los OTBN se encuentran las pautas para la ejecución del mismo. Se trata de lineamientos identificados como las mejores alternativas para tener en consideración sobre las principales actividades del proceso, surgidas a partir de las lecciones aprendidas durante la etapa inicial de los OTBN. Este capítulo incluye el diseño y ejecución de talleres participativos, la recopilación de información base, la elaboración de coberturas y mapas de los bosques, la valoración de los criterios de sustentabilidad ambiental, la superposición, análisis, integración y síntesis en un SIG de los criterios de sustentabilidad ambiental empleados para la realización del OTBN.

Los lineamientos para la elaboración de los OTBN fueron establecidos en marzo de 2012 por Res. COFEMA 229/12 y las pautas para la actualización del OTBN por Res. COFEMA 236/12. Considerando las características de los procesos de OTBN, se espera que las actividades comprendidas en éstos sean cumplidas mayoritariamente por actores locales de manera que se facilite la articulación entre el conocimiento de la realidad del medio físico-natural, el conocimiento científico-técnico, el conocimiento de los aspectos sociales relacionados (patrimonio cultural, tenencia de la tierra, nomadismo) y el conocimiento de las normativas locales relacionadas y de la organización y dinámica institucional.

Los procesos de OTBN deben llevarse a cabo con la participación pública de todos los actores sociales involucrados en el territorio.

Para los proyectos de desmonte de bosques nativos, la autoridad de aplicación de cada jurisdicción garantizará el cumplimiento estricto de (art. 26, Ley 26.331):

- los artículos 19, 20 y 21 de la Ley 25.675, referidos a la participación ciudadana, previamente a la emisión de las autorizaciones para realizar esas actividades;



Auditoría General de la Nación

- lo previsto en los artículos 16, 17 y 18 de la Ley 25.675, referidos a la información ambiental;
- adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar el acceso a la información de los pueblos indígenas, originarios, de las comunidades campesinas y otras relacionadas, sobre las autorizaciones que se otorguen para los desmontes, en el marco de la Ley 25.831 –Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental.

El art. 26 del Dec. 91/09 establece que las jurisdicciones determinarán el procedimiento de participación pública, conforme a la naturaleza y magnitud del emprendimiento.

A marzo de 2017 ninguna provincia cuenta con la actualización de su OTBN acreditada.

- **Proceso de actualización en San Juan**

La SAyDS en el informe técnico de OTBN manifiesta que: *“El proceso de actualización constituye un proceso integral que involucra la revisión de las leyes y normativas con injerencia en el OTBN provincial, el ajuste de la zonificación en base al análisis de los diez criterios de sustentabilidad establecidos en la Ley 26.331 y la cartografía resultante, además de la realización de un proceso participativo mediante el cual se sometan a discusión pública las decisiones tomadas a nivel técnico-legal y político. De esta forma, para no restarle valor a todo el trabajo realizado y presentado por la ALA, se recomienda ampliar el concepto de lo que implica el proceso de actualización en la introducción del documento, en el que se indica como único fin el ajuste de la zonificación de bosques nativos a través de una escala de trabajo con mayor detalle”.*

Según nos informa el AOT de la DB luego de la propuesta presentada por San Juan, hubo intercambios telefónicos registrados en el documento de trabajo de la ANA “Hojas de ruta” y una comisión de servicio; sin embargo, la provincia no ha presentado una nueva propuesta de actualización de su OTBN incorporando las recomendaciones al proceso, tal cual indica la ANA a la autoridad provincial.

Estado de la actualización en las 4 provincias seleccionadas

Provincias	Estado del proceso de Actualización			
	Con prórroga	Inicio del proceso participativo	Con proyecto elevado a ANA	Acreditado
Salta	-	-	X	-
Chaco	X	-	-	-
Santiago del estero	-	-	X	-
Formosa	-	X	-	-



Auditoría General de la Nación

• Proceso de actualización en Santiago del Estero

De acuerdo a lo relevado en el informe técnico del área OTBN-DB, para poder acreditar la actualización de su OTBN Santiago del Estero deberá ajustar su propuesta a los requerimientos de la ANA.

La fecha en que la provincia debió presentar la actualización era 17/3/2014. Por Nota 41-16, con fecha 1-8-16, la ANA responde a la ALA solicitando se comprometa a revisar los siguientes puntos y ajustar su propuesta de actualización a los requerimientos de la ANA.

El mapa de AOTBN y el entregado en formato vectorial son diferentes, con inconsistencia de leyendas.

El mapa de la propuesta presentada en el Anexo I del Decreto 3133/15 es diferente al presentado en formato digital y soporte de papel. Además, se utiliza el término “bosque a restaurar” en lugar de desmonte. La ALA plantea el interrogante a la ANA respecto de la corrección de la leyenda “**área de bosque a restaurar**” si se debe cambiar por “Amarillo claro”, “verde claro”, “rojo claro” dado que el decreto ya está aprobado y firmado por las autoridades provinciales y sin embargo, esta distinción figura en la cobertura digital. La ALA responde: que si bien el mapa del decreto carece de varios elementos cartográficos como la leyenda y la escala, se lo dejó de ese modo para el decreto, para evitar confusiones en la lectura. En cuanto al uso del término “Área de Bosque a restaurar”, la misma se aplica según lo establece la ley nacional y corresponde su implementación en áreas desmontadas sin autorización.

La ALA deberá salvar inconsistencias entre el mapa de la propuesta y el entregado en formato vectorial.

Declaración de superficie: En la declaración de superficie se encuentran diferencias entre la superficie monitoreada por la UMSEF y la declarada por la ALA, áreas de las lagunas saladas y vinalares, parches boscosos al este de la provincia, cambios de límites provinciales, y CUS. Estas diferencias son:

-por exceso: cerca de 1.500.000 ha. (21% de BN total): en un 72% se encuentra en zona amarilla. En los departamentos de Aguirre, Loreto, Mitre, Ibarra y San Martín.

-por defecto: 700.000ha. En los Departamentos de Sarmiento, Salavina y Jiménez.

Debido a las diferencias entre la superficie reportada y la calculada a partir de coberturas digitales, la ALA deberá actualizar la información en la cobertura digital.

La ALA deberá revisar diferencias de superficies entre la de la propuesta de actualización y la superficie de cobertura digital, para no incluir como desmonte a actividades en SSP.

El mapa establece:

Categoría	Hectáreas	Corrección	2º OTBN
Rojo	1.046.172	1.034.806	982.299
Amarillo	5.645.784	5.645.654	6.158.124
Verde	952.493	952.493	578.567
TOTAL	7.644.449	7.632.953	7.718.990



Auditoría General de la Nación

La propuesta para la actualización del OTBN disminuye la superficie en CIII en un 60% (373.926 ha) y aumenta en 512.470 ha en CII. En CI disminuyó la superficie conservada en 52.507ha.

Tabla 2. Balance de superficie de la actualización del OTBN por categoría de conservación reportado y calculado a partir de las coberturas digitales. ND: No aplica.

Categoría de conservación	Sup. reportada (Ha)	Sup. calculada (Ha)	Diferencia	% Error
Categoría I (Rojo)	972.658	973.639	-981	-0,101
Categoría I (Rojo_claro)	9.641	9.361	280	2,904
Categoría II (Amarillo)	5.836.563	5.968.797	-132.234	-2,266
Categoría II (Amarillo_claro)	321.561	321.517	44	0,014
Categoría III (Verde)	169.665	164.109	5.556	3,275
Categoría III (Verde_claro)	279.585	285.472	-5.887	-2,106
Verde forraje	129.317	NA	NA	-
Sin categoría	5.998.135	5.994.366	3.769	0,06
Total	13.717.125	13.717.261	-136	-0,001

Si bien las diferencias son menores en la CIII y en la CII la diferencia representa 129.317ha para producción de forraje, la falta de exactitud del mapa, implica que la ALA deberá revisar el proceso de mapeo de bosques nativos para la actualización del OTBN.

La provincia deberá profundizar en la información de las actuaciones administrativas, aplicaciones de multas y de acciones restauración, información completa de casos de infracciones y clausuras y completar el Registro de Infractores. Se plantea que la ALA desarrolle un plan provincial de restauración, manteniendo las categorías de conservación original y prohibiendo “puntos verdes “en áreas de desmontes no autorizados.

Cambios de categoría de conservación en la actualización del OTBN

Las causas de la variación de superficie son:

1. Cambios de categoría de conservación y ajustes de superficies: hay áreas asignadas a bosques que no se condicen con la definición de BN. Estas áreas son las de las lagunas Saladas de Ibarra, y las de superficie de vinalares. A su vez se detectan planes en áreas que no se clasifican como BN: en comunidades de Abra quimil, Pozo Cavado y Medio Mundo. Falta incorporar parches de BN de zona de Taquello.
2. Límites: han habido cambios respecto al primer OTBN lo cual lleva a incorporar 46.125 ha a la superficie de la provincia. Este aumento se ve en categorías I (1500ha.no discriminadas en una tabla que presentaron) y II. ANA solicita aclarar si se presentó esto en organismos oficiales como el Instituto Geográfico Nacional.
3. Diferencias entre superficie declarada y las calculadas. Los puntos verdes no aplican como polígonos en las coberturas digitales y por eso no calculan superficies.

*Los cambios de categoría entre categorías de conservación entre AOTBN los determinan a nivel general y luego a nivel predial.



Auditoría General de la Nación

Se deberán revisar las asignaciones de áreas boscosas en áreas que son las de las lagunas Saladas de Ibarra, y las de superficie de vinalares, asimismo se requiere que la ALA revise los límites informados.

Desmontes:

-Cobertura digital de desmontes: en el Informe técnico se tuvieron en cuenta para la actualización de CUS en el periodo 2008-2014:

- ✓ habilitaciones ganaderas (que conservan su categoría de conservación)
- ✓ habilitaciones agrícolas (que son consignadas como NO BOSQUE).
- ✓ desmontes no autorizados: que se corresponden con superficie de bosque a restaurar, manteniendo la categoría de conservación e identificados con colores claros.

En la cobertura digital se incluyeron habilitaciones ganaderas y desmontes pero faltó determinar cuáles eran legales y cuáles no, para asignar distinta intensidad de coloración a los desmontes ilegales. No está clara la unidad de análisis mapeada: si corresponde a predio sujeto a habilitación o al área desmontada efectiva. . Además hay habilitaciones ganaderas tipificadas como desmonte, situación preocupante.

Situaciones inapropiadas encontradas:

- ✓ **Superficie para agricultura:** 608ha. aprobadas en categoría I, superficie habilitada en categorías II y III difiere de la reportada en el informe, 675.215ha habilitadas en áreas clasificadas como no bosque.
- ✓ **Habilitaciones ganaderas:** 4.702ha. con habilitación ganadera en categoría I, 44.631ha con habilitación ganadera en áreas clasificadas como no bosque, áreas recategorizadas no bosque en la AOTBN en categorías II y III.
- ✓ **Desmontes no habilitados:** 7.818ha. con desmontes sin habilitación no identificados con colores claros. que pasan a no bosque en la AOTBN, desmontes no habilitados en categoría I no clasificados como rojo claro, 71269ha. desmontadas ilegalmente en no bosque. Situaciones de desmontes no habilitados y desmontes habilitados en un mismo predio.

Deberán aclarar si las coberturas digitales de habilitaciones ganaderas corresponden a desmontes ilegales.

Desmontes no autorizados: se solicita a la ALA avanzar en las actuaciones administrativas, sólo el 15% de los desmontes no autorizados esta sumariado, falta información de la localización geográfica y catastral. Se requiere avanzar en aplicación de multas y de acciones restauración, y la tipificación de los casos de infracción y sanciones

Además se requiere conectar la información de los infractores con el área geográficas, saber si incluye restauración, y en qué periodo aconteció, evaluar clausura y menciona que la información debería constar en el registro de Infractores.

La ALA deberá profundizar en la información de las actuaciones administrativas, aplicaciones de multas y de acciones restauración, información completa de casos de infracciones y clausuras y completar el Registro de Infractores. Se plantea que la ALA



Auditoría General de la Nación

desarrolle un plan provincial de restauración, en el cual se mantengan las categorías de conservación original y prohibiendo “puntos verdes” en áreas de desmontes no autorizados.

Se observan **planes en áreas que registran desmontes no habilitados**. Por lo que, deberá la ALA regularizar la asignación de planes, sobre todo los financiados que se han registrado en áreas con desmontes no habilitados, lo cual contradice lo expresado en la ley. Revisar desmontes no autorizados en CIII

Sistemas Silvopastoriles: SSP ejecutados: hay habilitaciones ganaderas registradas como desmontes, no quedó debidamente explicitado si la habilitación ganadera implica desmonte, ya que hay habilitaciones ganaderas en el Documento Técnico y la cobertura digital presentada y esas mismas habilitaciones ganaderas figuran como áreas boscosas.

Deberán revisar las habilitaciones en SSP, y evaluarlas a través de inspecciones futuras, para poder así establecer la diferenciación entre SSP que han sido ejecutados correctamente y desmontes no autorizados.

Puntos verdes: faltan justificaciones técnicas y económicas suficientes y sólidas para mantener puntos verdes. Se solicitó explicación a la ALA de los CUS que implican los puntos verdes. Se evidenció existencia de habilitaciones agrícolas sin habilitaciones ganaderas, no quedando clara la función de los puntos verdes, si son o no reserva forrajera. Por ejemplo: hay 129.317ha en CIII como “área transformable para producción de forraje” lo cual representa un 43,25 de la cobertura boscosa actual. En CIII.

De la revisión del proceso participativo surge que diversos actores principalmente agroganaderos proponen la reincorporación de los puntos verdes.

Se observa que la documentación presentada no justifica los planteos productivos e intervenciones que implican los puntos verdes y que los mismos no se condicen con el manejo sostenible en el marco de la ley.

Hay evidencias de autorizaciones en categorías de conservación de usos no permitidos según la ley.

-se registran habilitaciones agrícolas en CII en predios que no registran puntos verdes en el primer OTBN

-hay habilitaciones agrícolas sin habilitación ganadera asociada.

-las habilitaciones agrícolas abarcan más del 10% del predio.

-no está claro a que hace referencia la variación en tamaño de los puntos verde observada en el mapa

-se registran puntos verdes en categoría I.

-se registran puntos verdes en predios que poseen desmontes no habilitados.

Incorporación de categorías de conservación en áreas específicas (Decreto 3133/15)

***Corredores biológicos y áreas de influencia:** se incorporan como medida de protección a la biodiversidad.

En relación al diseño espacial del corredor la propuesta del ALA era no afectar el 100% de los inmuebles, lo cual cambió principalmente en el corredor norte de mayor ancho, y se arrastró el error de afectación predial en el informe técnico. Asimismo, se hace notar como un



Auditoría General de la Nación

error de interpretación al corredor sur que atraviesa las salinas de Ambargasta, el cual debería bordear las salinas como protección de la formación leñosa del borde de las salinas.

Se incluyen pastizales y sabanas que como ambientes boscosos se solicita explicitar las pautas de manejo de estos ambientes.

Se observa que la ANA solicita que se explique cómo será la pauta incremental en función de la superficie comprendida por el predio, y en las distintas zonas correspondientes a la ley 6841.

Es decir el diseño de los corredores y sus pautas de manejo forestal y ganadero revisten observaciones generales como la prohibición de la tala en los corredores biológicos y sus áreas de influencia; y particulares como las referidas a pautas de caza y aplicaciones agroquímicos en las cuales falta la articulación interinstitucional, así como también se requeriría la inclusión de bibliografía referida a límites para áreas buffer, se sugiere revisar lineamientos de quema a cielo abierto de residuos del desmonte.

La ALA debe avanzar en definiciones de pautas de manejo forestal y ganadero y en el fortalecimiento del sistema de áreas protegidas en la provincia (éstas ocupan menos del 5% la cual está de acuerdo a la normativa provincial y nacional).

***Puntos rojos:** se mantuvieron los puntos rojos utilizados en el 1° OTBN son indicativos de la localización de las comunidades indígenas, no están considerados en la superficie total correspondientes a la C I”.

Falta resolver implicancia de puntos rojos, su radio de acción y si tuvieron relación con la categoría de conservación. Asimismo, falta la información de las comunidades en la cobertura de polígonos de puntos rojos.

***Puntos Blancos:** indican localización de canteras, falta explicitar como la ALA habilita y controla las mismas ya que se encuentran en CI.

La ALA se compromete a solicitar a la Dirección de Minería los EIA para remitir al ANA.

Análisis y valoración de los criterios de los CSA:

Si bien presenta buena sistematización de los aportes rescatados en el proceso participativo falta mejorar información de base e indicadores utilizados y la fundamentación científica utilizada.

Valoración de conservación de los bosques nativos:

Falta justificación de sobre metodología de asignación de **categorías de conservación** según **el análisis de los CSA según** Resolución 236/2012 del COFEMA.

La ALA deberá justificar metodología de asignación de categorías de conservación de los CSA, con sus límites en cada categoría, objetivos con que se realizó y si se incluyeron criterios adicionales. Si bien la ANA no cuenta con las coberturas digitales (que contiene los criterios de sustentabilidad ambiental (CSA) y sus atributos, utilizadas en el proceso de A OTBN), el equipo de auditoría constato en la jurisdicción que la ALA cuenta con dicha información (la Unidad Ejecutora lo tiene en su poder). Lo presentará oportunamente, hasta tanto efectúe una publicación oficial de las mismas por considerarlas propiedad intelectual.

Coherencia de categorías de conservación entre provincias limítrofes: se evidencian las reuniones entre provincias aunque falta Córdoba.

Se recomienda salvar diferencias entre categorías entre Santiago del Estero (CII) y Córdoba (CI).



Auditoría General de la Nación

Re categorizaciones prediales en la Provincia de Santiago del Estero

Los procedimientos establecidos por la ALA con respecto a la solicitud de re categorización de bosques nativos son los definidos en la ley 6.942 y en Decreto 1830/08, y Resolución COFEMA 236/2012 “Pautas metodológicas para las actualizaciones de los OTBN y la Ley N° 26.331.

Según consta en el Decreto N° 1830/08 se establece que:

“Art. 3.- Los titulares de los inmuebles comprendidos en una categoría determinada podrán solicitar la re-categorización de los mismos, mediante la presentación del plan productivo predial correspondiente en los términos de Ley Provincial N° 6.841, en el cual deberá fundamentarse técnicamente la solicitud de cambio de categoría, según los criterios de sustentabilidad ambiental del Anexo I de la Ley N° 26.331.

Art. 4.- Los terceros que detentan un interés legítimo podrán solicitar la recategorización de los bosques o la inclusión de áreas no categorizadas como bosques.

Para ello deberán presentar un estudio detallado, elaborado por un profesional habilitado, adonde se fundamente técnicamente el pedido de cambio de categoría según los criterios establecidos en la Ley 26.331. En el trámite será parte el titular registral del/los predio/s afectado/s y se deberá dar intervención al Consejo Provincial de Bosques, en forma previa a la resolución de la autoridad de aplicación.”

Tomando en consideración estos artículos, se distinguen tres situaciones para la re categorización:

-Actualizaciones de superficies, considerando las presentaciones de pedidos, de cambios voluntaria hasta el 31 de octubre de cada año.

-Un titular de BN puede plantear una recategorización para ello deberá presentar un plan productivo (definición y características de planes productivos prediales?) en los términos de la ley 6.841 fundamentada técnicamente según los diez criterios de sustentabilidad del ANEXO I de la Ley Nacional 26.331.

-Finalmente, si terceros detentan interés en re categorizar un área de bosques deberán presentar un estudio sobre el área según los criterios de la ley Nacional 26.331, debiéndose dar parte a los titulares registrales.

Una vez que la propuesta de re categorización es evaluada por el área técnica, se eleva un dictamen al Consejo Provincial de Bosques (organismo que reúne a representantes de Instituciones locales y que tiene entre sus funciones asesorar a la Dirección General de Bosques).

Este Consejo Provincial de Bosques aprueba o rechaza el pedido. Finalmente emite una resolución, que es ratificada mediante resolución definitiva por la ALA

Hasta el momento se ha evaluado una solicitud de re categorización (año 2016) la cual no tuvo dictamen favorable del Consejo Provincial de Bosques, como así tampoco de la ALA.



Auditoría General de la Nación

Permisos aprobados periodo 2013 – junio 2016

Tipo de permiso	Superficie Total	CUS:Desmorte	CUS: ssp	Área de Reserva
Plan Productivo Predial (PM PACUS)	466.493	42.735,5	129.485,5	259.623
Plan de Bosque Nativo (PM, PC)	545.139	-	2.455,4	522.683,6
Permiso menor de Leña Muerta	44.227	-	-	-
Permiso Menor de Aprovechamiento	85.882	1.456	-	35.356
Permiso Menor de Desmorte	6.417	2.835,5	-	1.163
Superficie Total (Ha)	1.148.158	47.027	13.1940,9	818.825,6

Autorizaciones de desmontes 2013-2016: “Las autorizaciones de cambio de uso del suelo que involucren actividades de desmorte o establecimiento de sistemas silvopastoriles, serán considerados con relación a los inmuebles al tiempo de entrada en vigencia de la presente Ley, independientemente de los sucesivos petitorios y/o transmisiones que se practiquen con relación al mismo”.

Cambio de uso del suelo periodo 2013 – 2016 por departamento y año

Departamento	2013	2014	2015	2016-abril
Aguirre	47	201,5	424,5	0
Alberdi	17.465	6968,7	1612	595,1
Atamisqui	209	114	33,5	0
Avellaneda	267	1546,9	430,6	107,7
Jimenez	3286	751	1027,8	270
Juan F. Ibarra	6105	384	110	0
Loreto	0	0	157,4	23,7
Mitre	371	338	1330,1	634,1
Moreno	19.434	4954,4	708	683,8
Ojo de Agua	2338	1824,2	873,6	588,5
Pellegrini	9602	173	393,7	547,6
Robles	1754	1516	705,5	662,2
San Martin	1339	6627,5	2388,7	1251,8
Banda	2361	725	369,9	140,7
Belgrano	282	65	87,7	797,8
Capital	17	7930,8	3121,1	3132,6
Choya	54	1283,1	767,7	93,2
Copo	6417	2034	795,4	426,5
Figueroa	3318	782,9	1284,7	399,5
Guasayan	99	67	122,9	14,2
Quebrachos	933	0	0	0
Rio Hondo	371	481,9	118,3	0
Rivadavia	88	0	26,1	0
Salavina	0	400,5	127,1	2,1
Sarmiento	2849	1592,5	419,5	329,7
Silipica	38	0	44	21,7
Taboada	5167	4615,1	2715,8	892,2
Superficie TOTAL	84211	45377	20195,6	11614,7

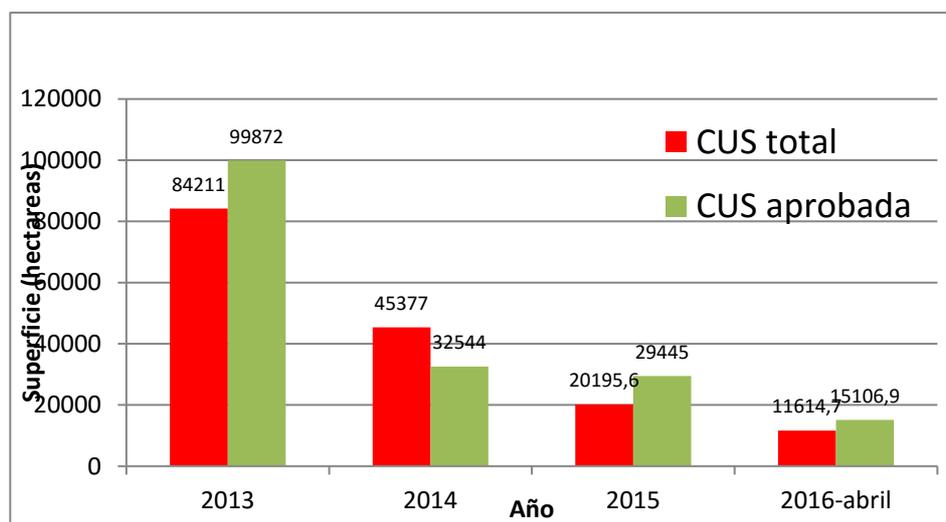
El grafico de cambio de uso del suelo y autorizaciones de desmontes muestra la reducción de CUS registrados en el periodo analizado en contraposición con las autorizaciones aprobadas por la ALA, si bien en la mayoría de los casos **las autorizaciones son mayores**, no todas se



Auditoría General de la Nación

ejecutan en el año de aprobación. En términos generales se puede inferir que a partir de la Sanción de la Ley 26.331 se observa una reducción considerable en los cambios registrados.

Cambio de uso del suelo y autorizaciones en el periodo 2013-abril 2016



- **Proceso de actualización en Salta**

El 16 de abril de 2015 el Ministerio de Ambiente y Producción de la provincia de Salta presentó junto a la Fundación Proyungas un documento de Actualización y Fortalecimiento del OTBN que fue fuertemente cuestionado en la audiencia pública por las organizaciones sociales convocadas.

La propuesta crea una nueva categoría de Áreas Transformadas (AT), mediante la cual se pretende legitimar a través de la actualización del OTBN, los desmontes de bosques nativos de 5.000.000 ha. Según el proyecto de actualización del OTBN provincial, estas AT corresponden a:

- AT ocurridas hasta 2007 y parte de 2008 que suman 1.950.426 ha, identificadas en la cartografía digital del OTBN de Salta, aprobada en 2009.
- AT actualizadas (ATa), que representan 465.406 ha desmontadas desde fines de 2008 hasta 2014 de manera legal o ilegal.
- AT correspondientes a Plantaciones Forestales (PF), relevadas en 2010 por la Secretaria de Asuntos Agrarios de la Provincia de Salta, de las cuales 2.879 ha son plantaciones ya categorizadas como AT en 2009, mientras que 2.168 ha fueron incorporadas en el proceso de actualización del OTBN, sumando un total de 5047 ha.
- AT correspondientes a superficies categorizadas como Urbano, de las cuales 20.325 ha se localizan dentro de la categoría AT y 2.977 ha fueron incorporadas en las Ata.

Áreas de alto valor de conservación (AVC) y corredores ecológicos (CE)



Auditoría General de la Nación

El proyecto de actualización de OTBN de Salta promueve la creación de ésta nueva categoría sobre un total de 4.000.000 ha. De ese total unas 900.000 ha Podrían destinarse a la creación de áreas protegidas y reservas naturales (17%) y el resto serían destinadas a diferentes usos como la conservación o el desarrollo de actividades productivas (agricultura, ganadería y forestación).

Las AVC y CE involucran más de 4 millones de ha de ambientes naturales de la Provincia de Salta. Esto representa el 60% del Bosque chaqueño (34% en AVC y 28% en CE) y el 30% de las Yungas de la provincia (20% en AVC y 9% en CE).³²

El paisaje de AVC y CE está conformado por casi el 80% de las áreas de categoría I del OTBN (56% dentro de AVC y 20% CE) y el 50% de las áreas de categoría II (31% dentro de AVC y 19% CE). La categoría III representa el 7% de las AVC y el 29% de CE.³³

De ésta manera se podrían recategorizar áreas que estaban en CI y CII con fines productivos y así continuar profundizando los cambios de usos de suelo y desmontes y agudizar los conflictos territoriales con las comunidades indígenas y criollos de la provincia violando la Ley 26.331.

El proyecto de actualización del OTBN también legitima las superficies re categorizadas que corresponden a las autorizaciones de re categorizaciones prediales autorizadas en 32 fincas por la Provincia de Salta ³⁴ legitimando así, una actualización de superficie que es claramente violatoria de la ley 26.331.

La ley provincial N° 7543 de Ordenamiento territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Salta entro en vigencia tras su publicación en el Boletín Oficial el 26 de enero de 2009 y con posterioridad a esa fecha el Poder Ejecutivo de esa provincia dicto los decretos 2785/09 y 2211/10 que autorizaban las re categorizaciones prediales de oficio o a solicitud de los propietarios de las tierras en las cuales el OTBN las había categorizado con los colores rojos o amarillos por tener un alto valor de conservación y pasan a ser de color verde y por lo tanto aptas de ser taladas y desmontadas.

Muchos de los beneficiarios de estas autorizaciones son grandes empresas o grupos económicos que invirtieron en la compra de tierras en la Provincia en un contexto en el cual durante los últimos años el valor de los commodities, tales como la soja, hacia atractivo extender la frontera agropecuaria a zonas que hasta entonces no eran productivas.

Como consecuencia del OTBN muchas de las tierras de estos propietarios quedaron inhabilitadas para la realización de actividades productivas lanzándose estos a presionar al gobierno provincial para que autorizara re categorizaciones prediales.

Así fue como se generó el marco legal para burlar no solo las disposiciones provinciales sino también las disposiciones nacionales que regulan la protección de los bosques nativos. Según consta en los registros de la Dirección de Planificación Territorial del Ministerio de Producción y Medio Ambiente de Salta desde 2010 a diciembre de 2014, fecha en la que por medio del Decreto 3749/14 se suspendieron las recategorizaciones prediales, las

³² Ver cuadro pag 16 informe ejecutivo de Salta

³³ Ver cuadro pag 17 informe tecnico

³⁴ Decretos Provinciales 2785/09 y 2211/10

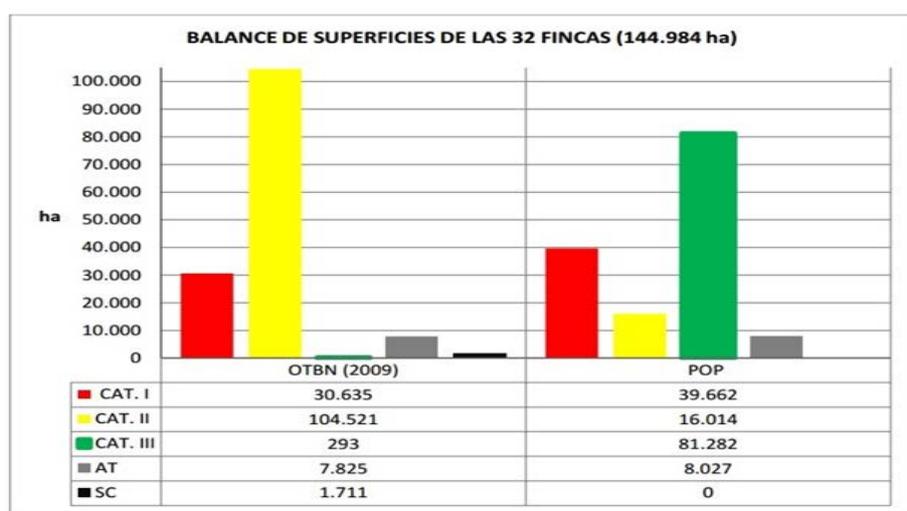


Auditoría General de la Nación

autorizaciones otorgadas por la provincia para cambiar los valores de conservación fueron 32 fincas que en total sumaban una superficie de 144.984 ha. y abarcaron un total de 58.611 hectáreas habilitadas para ser desmontadas de las cuales un 60%, es decir 35.443 hectáreas, fueron efectivamente ejecutadas.³⁵

Departamentos	Superficie autorizada (ha)	Superficie desmontada (ha)
Rivadavia	21.443	13220
San Martín	18900	13591
Anta	14253	6340
Orán	3387	2284
Capital, Güemes y Metán	628	8
Total	58.611	35.443

Balance de superficie por categoría en OTBN y POP. AT: Áreas transformadas. SC.: Áreas sin categoría de conservación



Fuente: Actualización y Fortalecimiento del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Salta Resumen Ejecutivo.

Estos desmontes deben ser categorizados como desmontes ilegales si tenemos en cuenta que una norma provincial no puede alterar nunca los estándares mínimos de protección ambiental otorgados por las leyes nacionales de presupuestos mínimos. Así lo han manifestado la SAyDS, la Defensoría del Pueblo y oportunamente la AGN. Esto es así ya que la ley 26.331 establece en su art. 9 con claridad que una zona de bosques nativos nunca puede ser re categorizada hacia una categoría de menor valor de conservación, tal como ha sucedido en la mayoría de las hectáreas que han sido desmontadas en la Provincia de Salta mediante la recategorización de amarillo a verde.

³⁵ Esto según surge de la información provenientes de imágenes satelitales a mayo de 2016 en poder de la Provincia de Salta.



Auditoría General de la Nación

Además, los pedidos de desmontes se autorizaron sin participación plena de la población en audiencias públicas previas y no se registraron los estudios de impacto ambiental y social que debían haber acompañado al momento de la toma de dichas decisiones.

Algunas autorizaciones de desmontes aún no han sido ejecutadas mientras que otras tantas se produjeron con posterioridad al decreto que puso fin a las recategorizaciones a partir del mes de diciembre de 2014. Según la postura oficial, tantos los desmontes ya realizados como los que aún están pendientes y que fueron autorizados antes de esa fecha, fueron derechos adquiridos de los propietarios de las fincas y por lo tanto los desmontes son inevitables. Esta postura del gobierno local es muy cuestionable considerando la irregularidad bajo la que se otorgó el permiso.

Según la información del proyecto de actualización de OTBN, entre 2008 y 2014, los catastros que presentaron Áreas Transformadas actualizadas (ATa) con la correspondiente habilitación se denominaron ATa Ilegales", y corresponden a una superficie de 257.828 hás. La categoría Ata "Legales" representa 200.523 ha y corresponde a CUS con permiso de habilitación.

Origen del Desmorte	Superficie (ha)
PACUS 2013-2015	136.471
Recategorizaciones	35.442
Total	171.914

Casi 200.00 ha se han desmontado con la autorización gubernamental en Salta. Este problema se ve agravado si sumamos los desmontes que se hicieron de manera ilegal sin la autorización gubernamental, los cuales según estadísticas oficiales que surgen del informe técnico de actualización de OTBN de Salta; llegan a un total de 257.828 ha.

Como consecuencia de la ilegalidad de dichas autorizaciones, el proceso de actualización del OTBN en la Provincia de Salta debería anular los permisos de desmontes aun no ejecutados para que esas tierras recuperen el valor de conservación anterior. Y recomponer las áreas afectas por los desmontes ya realizados.

No hubo validación participativa por parte del Consejo Asesor de revisión del OTBN de la Provincia de Salta y la revisión del OTBN ha sido delegada por parte del estado provincial a la Fundación Proyungas.

Audiencia Públicas

Según la Nota enviada al DCGA, si bien el Estado provincial cumple con la realización de audiencias públicas, se observan falencias en el proceso:

- Los proyectos de desmontes para superficies iguales o menores a 300 ha no son sometidas a audiencias públicas, al menos que la Autoridad Administrativa lo requiera. Esto impide el proceso de consulta pública a las personas afectadas.
- Existen casos en donde se han tramitado desmontes de 300 hectáreas en matrículas contiguas (de diferentes dueños), evitando así una audiencia pública. Tal es el caso de las matrículas 27977 y 27999 Dpto. Oran, en donde el desmorte propuesto afecta a la



Auditoría General de la Nación

comunidad de Saucelito, ubicada en el medio del polígono conformado por las dos matriculas.

- Las convocatorias para las audiencias públicas son publicadas en dos periódicos, El Tribuno y el Boletín Oficial. Solo el primero de esto es de lectura popular. Las personas en zonas rurales, más susceptibles a los efectos de los desmontes, son las que menor acceso tienen a estos medios de comunicación.
- El lenguaje de las convocatorias es ambiguo y no necesariamente comprendido por los lectores. El siguiente ejemplo, es la convocatoria para la deforestación de 33 mil hectáreas, uno de los desmontes más grandes autorizados en los últimos años. Como se observa, en ningún momento se indica la dimensión total del proyecto; *Finca "El Pelicano", inmueble matrícula N° 108 del Dpto. Orán, expediente N° 0090227-36271/2012-0, de la primera etapa del proyecto en una superficie de 3.027 ha ganaderas y 2.970 ha agrícolas netas de desmonte a habilitar, realizada por los Sres. Néstor Virgilio Cervera y Marcelo Adrián Menéndez, en cumplimiento a lo establecido por el artículo 49 de la ley 7070/00. El proyecto consta de tres etapas divididas en un total de 8 módulos productivos anuales, a realizarse durante la primera etapa dos módulos siendo el primero el desmonte de 2.964,64 ha netas, quedando supeditada la habilitación de las etapas y módulos, al control, monitoreo y aprobación por parte de la Secretaría de Ambiente, y del Informe Circunstanciado a cargo del proponente de cada módulo”*³⁶
- El idioma de las convocatorias es en español, el cual no es el primer idioma de mucha gente indígena.
- El periodo para tomar vista y/o obtener copia del expediente es limitado. La copia original debe ser vista en la ciudad capital. Una copia es remitida a la cabecera o delegación municipal cercana a la zona del proyecto en cuestión. En ambos casos esto puede implicar distancias y costos de viaje que impiden a personas locales acceder al documento.
- El formato del expediente y el nivel técnico de la documentación que incluyen significa que mucha gente no logra entender la propuesta.
- Los lugares seleccionados para las audiencias tienden a ser muy distantes del predio afectado por el proyecto. A la fecha de hoy no se ha realizado una audiencia pública en el Municipio de Rivadavia Banda sur, a pesar del hecho de ser uno de las jurisdicciones municipales más afectadas por desmontes en estos últimos años. Esto limita participación de las personas más afectadas.
- El formato de las audiencias es intimidatoria para personas no acostumbradas a dichas instancias. Esto es especialmente el caso para hombres y espacialmente mujeres indígenas.
- El formalismo para ser parte de una audiencia pública exige requisitos que con frecuencia no pueden ser cumplimentadas por las comunidades indígenas s y familias criollas. Esto limita la forma y tiempo su participación. A su vez afecta como la Autoridad de Aplicación considera sus respectivos aportes.

³⁶ Boletín Oficial de Salta N° 19241 - 06 de Febrero de 2014.



Auditoría General de la Nación

- Observamos que la Autoridad de Administración no ha cumplido con lo establecido en el ART. 20 de la Ley 25.675, en el sentido que desde 2008 en adelante no conocemos de instancias en donde haya respondido de manera fundamentada y publicada a las objeciones y observaciones brindadas en sendas audiencias públicas.

Evaluación de impacto ambiental

El Art 21 de la Ley 25.675 indica que *“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, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados”*.

Las organizaciones observan que el Estado provincial no se preocupa en asegurar la participación ciudadana en *“... los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio”*. En particular señalamos la falta de la aplicación de la consulta previa, libre e informada con las comunidades indígenas (Convenio 169 OIT, art. 6). La participación en...*“los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio”* ha sido mayormente limitado a consultas realizadas en la ciudad de Salta, y con organizaciones civiles. No se ha logrado una participación significativa y consistente a nivel de comunidades y organizaciones de base.

Consulta pública: Acceso a información

No se observa un avance concreto en relación a lo previsto en los artículos 16, 17 y 18 de la Ley 25.675 –en términos de implementar medidas para garantizar el acceso a la información de los pueblos indígenas, originarios, de las comunidades campesinas y otras relacionadas, sobre las autorizaciones que se otorguen para los desmontes. Esta información suele ser obtenido de modo indirecto, a través de organizaciones civiles que toman la iniciativa de solicitarla y compartirla.

- **Proceso de actualización en Formosa**

El Ministerio de la Producción y Ambiente informó durante la entrevista mantenida con el Subsecretario de Recursos Naturales, que realizaron el llamado para la audiencia pública para el 19 de octubre del 2016. Previamente se han organizado 4 talleres en la provincia (oeste, centro, norte y sur). El plazo para actualizar el OTBN está vencido.

Las observaciones del AOT al momento de la acreditación del primer OTBN consideraban puntos ineludibles a considerar (Exp: CUDAP: EXP-JGM: 0008650/2010):

1-ALA presenta un informe de “Aves argentinas”, gran parte de las AICAS quedan contenidas en categoría III verde; por lo que la ALA presenta una propuesta que no se refleja en el mapa final de OTBN, no se comprende la asignación de éstas áreas como categoría verde.

2-El 74% de la superficie boscosa de la provincia (3.257.265 ha) ha sido clasificada como categoría verde, siendo susceptible de ser desmontada. El resto de las provincias asignan a categoría verde hasta un 31% de la totalidad de sus bosques.



Auditoría General de la Nación

3-La superficie de bosque declarada por la provincia tiene una diferencia de 900.000 ha respecto a la reportada por la DB-SAyDS.

4-El área de bañado La estrella no es bosque sino sabana inundable, bosque bajo inundable debe ser excluido del OTBN porque no responde a la definición de bosque de la ley 26.331.

5- La valoración de los CSA para la delimitación de las categorías no ha sido presentada.

6-La cobertura digital del mapa de vegetación entregado no coincide en su totalidad en los tipos de vegetación propuestos en el documento.

7-La ANA no tiene los elementos necesarios para asegurar que fueron considerados los CSA.

8-La documentación que muestra coherencia de categorías de conservación de bosque con las provincias vecinas no fue presentada. Se registró falta de coherencia entre las categorías de conservación con la provincia de Formosa y las vecinas Chaco y Salta.

9-Proceso participativo: presentó documentación pero no puede analizarse.

10-El mapa del OTBN no presenta tabla de superficies de las categorías de conservación.

• Proceso de Actualización del OTBN en la Provincia de Córdoba

En 2010 la legislatura de la provincia de Córdoba aprobó la ley 9814 de OTBN, estableciendo las superficies por categoría de conservación siguientes.

Categoría I (rojo)	1.834.929 ha
Categoría II (amarillo)	481.930 ha
Categoría III (verde)	0 ha
Sup. total de BN	2.316.859 ha

Dicha ley provincial presenta una serie de objeciones que fueron planteadas oportunamente por parte de la entonces SAyDS de la Nación, entre ellas las vinculadas al OTBN, por lo cual no acreditó el OTBN provincial.

Habiéndose cumplido el plazo de 5 años desde la sanción de la ley provincial de OTBN, se inició en la provincia de Córdoba el proceso para la actualización del OTBN y en este marco el gobierno provincial presentó para su tratamiento en la legislatura un proyecto de ley (Expte. 20811/L/16), el cual no ha sido aprobado al día de la fecha por los cuestionamientos provenientes de diversos sectores, entre ellos, algunas organizaciones ambientales y la Universidad Nacional de Córdoba. Esta última institución, a través de un informe elaborado por el Instituto de Derecho Ambiental y de la Energía (IDEA), presentó las siguientes objeciones respecto del proyecto de Ley de actualización del OTBN:

1. El proyecto de ley no constituye una norma complementaria de la ley nacional 26331 en los términos del artículo 41 de la CN, contrariando la Ley General del Ambiente 25.675 y los arts. 14, 240 y 241 del Código Civil y Comercial.
2. La totalidad de las normas incorporadas al proyecto de ley no fueron precedidas por un proceso de discusión social y técnico amplio, que cumpliera con el requisito de un



Auditoría General de la Nación

- “proceso participativo” que exige la ley 26.331, como espacio de apertura a una agenda ciudadana de democratización de los procesos de decisión en el OTBN.
3. El proceso participativo que impone la ley 26.331 para la construcción y gestación del OTBN en cada provincia, constituye un mandato procedimental sustantivo de obligatorio cumplimiento, que no puede ser suplido ni convalidado a posteriori, mediante audiencia o instancias aisladas de consultas, limitadas a un único proyecto de ley con estado parlamentario y perentorios plazos de tratamiento y sanción.
 4. El proyecto de ley abroga las leyes provinciales 9814 y 8086, dejando un “periodo ventana” indeterminado durante el cual no existirá vigente ningún OTBN, que basado en los criterios de sustentabilidad establecidos en la ley 26.331, zonifique territorialmente las diferentes categorías de conservación en la provincia y deja sin marco normativo específico para sancionar infractores cuyas causas se encuentren pendientes de resolución.
 5. El proyecto de ley autoriza los rolados o rerolados sobre áreas anteriormente intervenidas de bosques nativos sin distinción de categorías de conservación, los interesados solo deben solicitar autorización ante la autoridad de aplicación.
 6. El proyecto de ley y su programa para el OTBN reconoce como objetivos prevalentes el aprovechamiento de los bosques nativos, y en consecuencia, el desmonte o aprovechamiento con cambio de uso de suelo, contrariando en un todo la ley 26.331.
 7. La nueva autoridad de aplicación, a través de su comisión técnica multidisciplinaria ejercerá por sí y con carácter vinculante, la categorización y viabilidad de los proyectos previstos en los anexos I y II de la ley 10.208.
 8. El proyecto de ley, previo a su tratamiento parlamentario, deberá ser sometido a Evaluación de Impacto Ambiental previa.

Además de la falta de actualización del OTBN por las objeciones anteriormente planteadas, recientemente la Cámara en lo Contencioso Administrativo de Segunda Nominación exhortó a las autoridades provinciales de Córdoba a que implementen una consulta amplia a los ciudadanos, ante el amparo presentado por las comunidades indígenas comechingonas y sanavironas, la Fundación Tercera Generación y la Fundación en Defensa del Medioambiente (Funam).

En su presentación, los afectados recordaron que el gobierno no concretó ningún proceso verdaderamente participativo antes de ingresar el nuevo proyecto que intentó discutirse en el recinto de la Legislatura a fines de 2016 y que fuera cuestionado por el reclamo de amplios sectores de la sociedad.

Observaciones al OTBN de la Provincia de Córdoba por parte de la SAyDS

Según la información obrante en el EXP-JGM: 00056449/2010 de la SAyDS, no se presentan mapas en soporte digital o papel ni coberturas digitales de bosques por categorías de conservación. Si bien se presenta un mapa de cobertura boscosa y un mapa de OT de toda la provincia (en formato JPG), no se presenta la superposición del OTBN sobre la superficie de bosque nativo.

Las superficies de bosque por categoría de conservación no constan en la ley provincial ni en el informe técnico. Las coberturas digitales que permitan analizar los criterios establecidos en



Auditoría General de la Nación

la determinación de categorías de conservación no fueron presentadas. Constan mapas de los distintos atributos ambientales en JPG.

La autoridad provincial no utiliza en su metodología los CSA de la Ley 26.331, sino Atributos Ambientales (AA), que son definidos como variables cualitativas o cuantitativas que influyen en el desarrollo de las actividades humanas y de los demás organismos vivos. Se considera que los criterios “Estado de Conservación” y “Potencial Forestal” no fueron tenidos en cuenta por no contar con ningún AA que se corresponda con ellos. El criterio “Valor que las Comunidades Indígenas y Campesinas dan a las áreas boscosas” es tenido en cuenta solamente en forma parcial en un Módulo de Gestión Ambiental (MGA). La asignación de los bosques a las distintas categorías de conservación debería basarse en la consideración de los CSA del Anexo de la Ley 26.331 en lugar de hacer primar derechos adquiridos con anterioridad a la misma. A partir de que el OTBN no contiene bosque nativo asignados a la categoría III (verde) surgen inconsistencias.

Se obtuvieron mapas de aptitud de usos a partir de los AA empleados, en lugar de mapas de categorías de conservación de los bosques nativos. Luego, se agruparon los valores de aptitud de usos en rangos, lo que determinó las tres categorías de conservación, que varió entre los MGA. No se detallan los fundamentos ni umbrales que determinan las ponderaciones y valores promedio de cada AA.

No se presentó documentación que muestre la coherencia de las categorías de conservación entre iguales ecorregiones con las provincias vecinas.

El análisis resulta dificultoso dada la desorganización de los documentos presentados así como la falta de algunos insumos solicitados. Se evidencia la existencia de un proceso participativo en las instancias preliminares al OTBN, pero no se ha realizado un análisis técnico de la misma porque se considera que este tema excede las capacidades de esta área.

El OTBN provincial establece las categorías de conservación de los BN y por lo tanto las actividades permitidas en cada uno de ellos. El planteo de la ALA sobre este punto le asigna un carácter de provisoria a la zonificación realizada y no se traduciría en una herramienta de OTBN debido a la falta de certidumbre y objetividad en la zonificación de las áreas que exige la Ley 26.331.

Se considera que los criterios que definieron las categorías a gran escala deben mantenerse a escala predial, y prever los procedimientos de cambio de categoría para casos especiales debidamente justificados. Cualquier cambio en la zonificación establecida por una categoría de menor valor de conservación constituiría un incumplimiento en los presupuestos mínimos establecidos por la 26.331.



Auditoría General de la Nación

ANEXO VI – Participación social

6.1. Desarrollo de instrumentos de participación social en la Dirección de Bosques de la SAyDS

La Ley 26.331 y su decreto reglamentario 91/2009 establecen la obligatoriedad de la realización de instancias de participación pública por parte de las provincias en las siguientes instancias:

- Durante la elaboración y actualización del OTBN (*Capítulo 2, art. 6*).
- Antes de emitir autorizaciones de proyectos de desmontes (*Capítulo 7, art. 26; siguiendo lo estipulado en los art. 16 a 21 de la Ley General del Ambiente 25.675*).

En 2012 el COFEMA aprobó las pautas para las actualizaciones de los OTBN (*Res. COFEMA 236/2012*), en donde la participación social constituye uno de los ejes centrales:³⁷ En los anexos de esta resolución se incluye una guía de pautas para la participación de la sociedad civil, en donde se exponen lineamientos de participación ciudadana establecidos en las normas antes referidas.³⁸

En 2014 el Área de Participación Social de la DB (APS) desarrolló en profundidad las pautas para el proceso participativo en la realización de los OTBN establecidas en la Res. COFEMA 236/2012, mediante la elaboración de las siguientes guías metodológicas, que se corresponden con cuatro aspectos centrales del proceso participativo:³⁹

1. Guía de Análisis de Actores Sociales para el Proceso Participativo del OTBN
2. Guía de Difusión para el Proceso Participativo del OTBN
3. Guía de Metodologías para el Proceso Participativo del OTBN
4. Guía para la Documentación del Proceso Participativo del OTBN

De acuerdo con la metodología propuesta por el APS, las ALA deben realizar dos tipos de encuentros: por un lado, con pueblos originarios, y por el otro, con los demás actores sociales. En el primer caso, deben seguir el Protocolo de Consulta Previa Libre e Informada elaborado por el Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios (ENOTPO).

Las misiones y funciones del APS se describen en el ANEXO I.

³⁷ -Cada Unidad Ejecutora debe contar con un área responsable del proceso participativo, además de un área técnica.

-En la etapa de diseño del proceso de OTBN (implica el relevamiento, procesamiento y producción de información de base) se incluye, entre otras cosas, la identificación de los actores clave y el estado de ocupación y tenencia de las tierras. A su vez, en esta etapa debe diseñarse la estrategia de difusión de la información y consulta pública.

En la etapa de formulación de los OTBN (comprende los procesos de información, formulación, consulta y validación del mapa de OTBN), en lo que refiere a la consulta y participación social, se deben realizar dos fases: una propiamente de consulta y otra de validación. En la primera, se informan los aspectos esenciales de la Ley 26.331, se presenta una primera propuesta de OTBN y se reciben comentarios, sugerencias y observaciones. En la segunda, se presenta una nueva propuesta, que debe contener los aportes realizados por los distintos actores sociales en la primera fase. Es necesario que todas las etapas del proceso participativo sean debidamente documentadas.

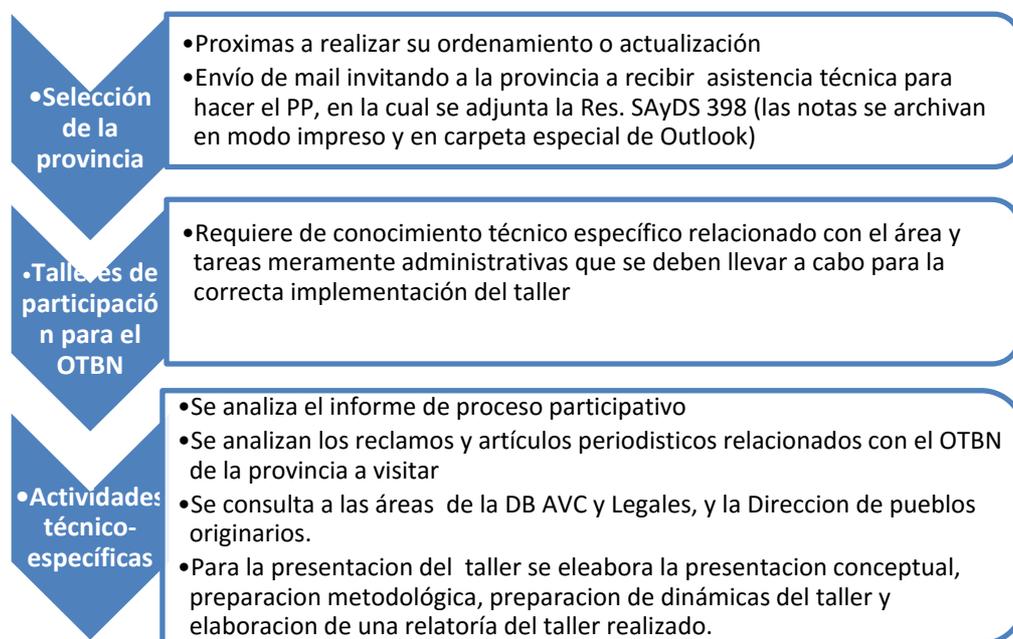
³⁸ -las acciones previas a la realización de eventos de participación ciudadana, la convocatoria y la difusión de la información; y - condiciones necesarias a tener en cuenta en la estrategia de desarrollo del proceso participativo: mapeo de actores sociales vinculados a los bosques nativos, realización de encuentros participativos y requisitos necesarios para llevarlos a cabo, documentación de los encuentros.

³⁹ Las guías fueron aprobadas por la SAyDS en mayo de 2015 (Res. SAyDS 398/2015).



Auditoría General de la Nación

Figura: Procesos de participación de los OTBN de las provincias.



Fuente: Elaboración propia a partir del documento PD 19 Rev.02 de la DB, SAyDS.

Gestión

a) Análisis de los procesos participativos de los OTBN y sus actualizaciones

Los primeros OTBN fueron acreditados sin un análisis del cumplimiento de este requisito estipulado en la Ley 26.331 y su decreto reglamentario 91/2009 (*art. 6*), debido a las limitaciones técnicas de la Dirección de Bosques (*Res. AGN 38/2014, observación 4.1.2.a*).

Desde su conformación, el APS analiza la información referida a los procesos participativos realizados por las ALA para la elaboración y/o actualización de los OTBN y produce un informe que es incluido en el informe técnico de revisión del OTBN del área de OTBN.

Si bien el APS se conformó con posterioridad a la acreditación de los primeros OTBN, el área analizó la información referida a los procesos participativos de los OTBN ya acreditados para utilizar como insumo cuando las ALA presenten las actualizaciones.

Algunos de los informes elaborados fueron enviados a las ALA correspondientes, como fue el caso de Chaco, Santiago del Estero, Tucumán, Catamarca, San Juan y Santa Fe, con recomendaciones para la actualización.

A partir de estas evaluaciones, el APS elaboró las siguientes **bases de datos**:

- Proceso participativo. Incluye información por provincia sobre:
 - actores sociales convocados; cantidad y tipo de talleres realizados (información, consulta, participativos); audiencias públicas realizadas; cantidad de participantes.
 - reclamos por desmontes y por falta de participación.
- Análisis de fortalezas y debilidades de cada proceso participativo.



Auditoría General de la Nación

- Pueblos originarios y sus comunidades (los existentes según el Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios –ENOTPO– y los citados en el OTBN). Incluye información por provincia sobre: cantidad de población indígena, núcleos de agricultura familiar registrados, inclusión o no de derechos indígenas en constituciones provinciales, tipos de planes de fortalecimiento institucional desarrollados por las ALA para las comunidades.

A febrero de 2017, la APS contaba con información de los procesos participativos de 19 de las 23 provincias para la elaboración del primer OTBN. Los datos de las provincias faltantes se debieron a:

- La Rioja acreditó en octubre 2015 y Entre Ríos en julio 2015; los datos de estas provincias no habían sido volcados a la base de datos
- Buenos Aires no acreditó su OTBN
- Córdoba no mandó información sobre el proceso participativo

Con respecto a los tipos de instancias de participación utilizadas, se observa que el método más empleado fueron los encuentros participativos, luego los talleres de consulta y finalmente, los talleres de información y las audiencias públicas. Formosa y Mendoza incorporaron todas las instancias a sus respectivos procesos participativos.

INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN	PROVINCIAS QUE LAS UTILIZARON
TALLERES DE INFORMACIÓN	Catamarca, Formosa, Mendoza, San Juan, Santa Fe
TALLERES DE CONSULTA	Catamarca, Chubut, Formosa, La Pampa, Mendoza, Neuquén, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego
ENCUENTROS PARTICIPATIVOS	Chaco, Chubut, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán
AUDIENCIA PÚBLICA PARA LEY PROVINCIAL OTBN	Corrientes, Formosa, La Pampa, Mendoza, Santiago del Estero

Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos Participación OTBN de la APS, DB, SAyDS.

El APS clasificó a los actores sociales convocados de acuerdo con la metodología establecida en la Guía de Análisis de Actores Sociales para el Proceso Participativo del OTBN:



Auditoría General de la Nación

ACTORES CLAVE			
ECONÓMICO	POLÍTICO-TÉCNICO	SOCIAL	CULTURAL
Empresas o personas físicas, industriales, comerciales o de servicios Organizaciones de productores (grandes, medianos y pequeños) Sindicatos, agrupaciones gremiales Cámaras empresarias	Instituciones del gobierno nacional, provincial y municipal Organizaciones de investigación y desarrollo tecnológico Pueblos originarios Comunidades campesinas Partidos y agrupaciones políticas	Centros educativos ONGs, Fundaciones, Asociaciones Civiles Comisiones de vecinos Organizaciones ambientales	Sociedades de fomento, Centros culturales Organizaciones religiosas Cooperativas

Fuente: Guía de Análisis de Actores Sociales para el Proceso Participativo del OTBN, APS, DB, SAyDS.

ACTORES SOCIALES	CANTIDAD DE PROVINCIAS QUE LOS CONVOCARON
Político-técnicos	19
Económicos	16
Sociales	17
Culturales	7

Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos Participación OTBN de la APS, DB, SAyDS.

Del cuadro anterior se desprende que los actores culturales son los menos tenidos en cuenta en los procesos participativos. Por otra parte, al estar incluidos en los actores político-técnicos, no queda reflejado el grado de representación de los pueblos originarios y las comunidades campesinas.

Respecto del análisis de fortalezas y debilidades de los procesos participativos de las 19 provincias, se observa que las principales fortalezas son la realización de encuentros participativos y de reuniones técnicas. La debilidad más frecuente tiene que ver con el análisis de los actores sociales vinculados a los bosques nativos y la implementación de la Ley 26.331, seguida por la difusión y la documentación de las distintas instancias del proceso participativo.

	Aparece como fortaleza	Aparece como debilidad
Análisis de actores sociales	2	12
Difusión	3	9
Metodología	2	3



Auditoría General de la Nación

Documentación	2	9
<i>Realización de actas</i>	3	2
<i>Confeción de directorio</i>	2	2
Encuentros participativos	4	1
Audiencia Pública	1	0
Reuniones técnicas	4	0
Participación institucional	1	0
Participación de comunidades originarias	1	2
Informe de análisis de la interacción de las comunidades originarias (Universidad Nacional de la Patagonia)	1	

Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos Participación OTBN de la APS, DB, SAyDS.

Precisamente fueron las instancias que más aparecen como debilidad las que fueron desarrolladas en las Guías para el proceso participativo elaboradas por el APS:

- **Análisis de actores sociales:** consiste en identificar, clasificar, seleccionar y analizar qué grupos activos forman parte de la comunidad y cómo sus miembros visualizan la interacción entre ellos y los intereses en juego en la aplicación del OTBN (Guía de Análisis de Actores Sociales para el Proceso Participativo del OTBN).
- **Difusión y comunicación:** esta instancia está presente durante todo el proceso participativo y comprende la difusión de los alcances, beneficios y propuestas de la Ley 26.331, la convocatoria a los talleres informativos, realización de encuentros informativos y presentación de la propuesta técnica del OTBN, la apertura de una instancia de consulta y recepción de opiniones (donde se sistematicen las propuestas efectuadas), la convocatoria a talleres participativos y la difusión de los resultados de los talleres participativos (Guía de Difusión para el Proceso Participativo del OTBN).
- **Metodologías:** para el desarrollo de metodologías participativas, el APS propone una serie de pautas y herramientas para la planificación de los encuentros; el establecimiento de alcances, contenido, compromisos y liderazgo del proceso; la selección de instancias participativas (audiencia pública, talleres participativos y consulta a pueblos originarios); el programa de los encuentros; y la devolución de resultados (Guía de Metodologías para el Proceso Participativo del OTBN).
- **Documentación:** consiste en registrar y sistematizar todas las acciones realizadas durante la planificación y ejecución del proceso participativo, que incluyen el análisis de actores sociales, el proceso de difusión y comunicación, la metodología y los encuentros participativos (Guía de Documentación para el Proceso Participativo del OTBN).

Con respecto a los procesos participativos realizados con posterioridad a la creación del área, el OTBN de la provincia de La Rioja fue el primero en el que se analizó el proceso participativo al momento de la acreditación. En el informe, el APS concluyó que “el trabajo realizado cumple con los lineamientos básicos planteados por el área de Participación Social



Auditoría General de la Nación

y de las cuatro Guías de Actores Sociales, Metodología, Difusión y Documentación desarrollados en el Encuentro realizado en el mes de diciembre de 2014”. A su vez, destacó la necesidad de considerar al proceso participativo como un proceso y no como un evento que concluye con la formulación del OTBN.

Por otra parte, el APS analizó los informes de avance del proceso participativo para la actualización del OTBN de las provincias de Santiago del Estero, Chubut y Río Negro.

En el caso de Santiago del Estero también se presenciaron distintas instancias del proceso participativo (talleres participativos realizados en las localidades de Loreto y La Invernada, los días 7 y 9/10/2014, respectivamente). En 2016 la provincia presentó la actualización del OTBN y el APS elaboró un informe técnico.

b) Asistencia técnica a las ALA sobre el proceso participativo

El APS se comunica con las ALA que están próximas a realizar o actualizar su OTBN para ofrecer asistencia técnica para la realización del proceso participativo. No existe una planificación anual de los talleres, sino que se hacen por demanda de las provincias. El área acude a las provincias que soliciten la asistencia técnica.

Como parte de la asistencia técnica brindada a las ALA con respecto a los procesos de participación pública requeridos en el OTBN, el APS llevó a cabo los siguientes talleres de capacitación.

LUGAR	FECHA
Chaco (Roque Sáenz Peña)	06/08/2014
San Juan (San Juan)	20/10/2014
Jujuy (San Salvador de Jujuy)	20/11/2014
La Rioja (La Rioja)	10/12/2014
Chubut (Esquel)	05/05/2015
Río Negro (San Carlos de Bariloche)	13/05/2015
Córdoba (Córdoba)	18/05/2015
Neuquén (San Martín de los Andes)	07/07/2015
Catamarca (San Fernando del Valle de Catamarca)	19/08/2015
Tucumán	2016
Tierra del Fuego	2016

El taller comienza con un diagnóstico del caso específico y contempla la realización de trabajos prácticos grupales en el momento, que implican realizar algunos aspectos del proceso participativo a modo de ejercicio (por ejemplo, la identificación de actores sociales).



Auditoría General de la Nación

6.2 Análisis de la Participación Pública en los Procesos de Actualización

- **Participación pública en San Juan**

De acuerdo al análisis de la ANA, San Juan no realizó el procedimiento de audiencia pública y participación social tal como se establece en la resolución COFEMA. *“El mapeo de actores sociales no se registra en el informe. Con el mapeo de actores se busca no sólo tener un listado de los diferentes involucrados que participan en una iniciativa, sino conocer sus acciones y los objetivos de su participación. Fomentar la máxima participación de diversos actores contribuye a lograr la sustentabilidad de las decisiones que se proponen en el proceso de OTBN”.*

Observaciones y recomendaciones de la ANA para poder acreditar la actualización:

-Es destacable que la metodología utilizada en los encuentros se adaptó a cada lugar de acuerdo a los recursos existentes.

-Se observa que el proceso de difusión se limitó al ámbito institucional educativo y de instituciones provinciales. Se recomienda profundizar la difusión de la Ley 26.331 y el proceso de actualización del OTBN en espacios de la sociedad civil y pueblos originarios.

-Las actas, se presentan de manera manuscrita lo cual dificulta su legibilidad, no contienen firmas y algunas de ellas no mencionan la fecha de realización, los acuerdos o desacuerdos a los que se arribó. Vale recordar que la validez de las actas está dada por las firmas de los participantes.

-Se recomienda para futuros encuentros, talleres y reuniones, incluir en los directorios datos de contacto, lo cual resulta esencial a la hora de realizar un seguimiento. Asimismo, estos datos permiten difundir los resultados de los talleres a los participantes.

- **Participación pública en Santiago del Estero**

Del análisis de la documentación del área de OT-DB-MAyDS- surge que: *“En el marco de la audiencia pública realizada, la Mesa Provincial de Tierras solicitó la inclusión de representantes en la Unidad Ejecutora, pero, a pesar de las gestiones de la DB, el área de jurídicos del Ministerio aconseja no modificar la resolución ministerial para la incorporación”.*

Los reclamos recibidos por la DB del pueblo Tonokote fueron informados a la ALA y corrigió la situación incorporándolo al proceso participativo.

Diversas organizaciones con personería jurídica del departamento de Pellegrini solicitan crear un espacio de reserva de conservación de la biodiversidad del territorio donde viven comunidades campesinas. El proyecto de la Asociación Civil Pueblo Unido del municipio de Nueva Esperanza solicita la creación de una reserva de usos múltiples en las localidades de Algarrobal Viejo, Ahí Veremos, El Bordo, Toro Uman y Agua Amarga. Se presentó carta a la Presidencia de la Nación. No hay respuesta sobre este punto a la DB.



Auditoría General de la Nación

“A partir de la lectura de las relatorías de los talleres y la versión taquigráfica de la Audiencia Pública, se observa una gran heterogeneidad de aportes recibidos, muchos contradictorios entre sí, lo que da cuenta de la diversidad de actores convocados y los distintos intereses en disputa en torno al uso y conservación de los Bosques Nativos, creando una gran presión a la ALA a la hora de la acreditación de la actualización del OTBN”.

Aportes más significativos:

En la relatoría del taller de Nueva Esperanza, se cuestionó que las instancias participativas queden relegadas al proceso de actualización: *“Un poblador de Agua Amarga, expresó su preocupación en relación a que las instancias de participación de la Ley quedaban solo en las convocatorias a la actualización (del OTBN), siendo necesario como sector campesino encontrar medios para facilitar el acceso a la distribución de los fondos previstos por la Ley para el fomento de la conservación de los bosques.”*

La ANA recomienda a la ALA que reflexione sobre la dificultad en la accesibilidad a los recursos de los sectores más alejados de los centros de gestión, ya que la localidad Agua Amarga se encuentra a gran distancia de la capital y esto limita la posibilidad de acceder a los recursos de la Ley, específicamente en la presentación de planes. Es importante fortalecer la presencia de la ALA en los diversos puntos del territorio provincial con bosques nativos.

Las organizaciones llevaron a la Audiencia Pública los aportes realizados en los talleres, donde los temas de discusión sobresalientes fueron el de Corredores Biológicos y Puntos Verdes.

En relación a los Corredores Biológicos, uno de los aportes que sentó una postura respecto de la zonificación de los mismos, fue el del Colegio de Ingenieros Agrónomos. El CIASE, planteó que los Corredores no necesariamente deben ser categorizados en rojo, sino que pueden tener distintos colores de zonificación verde, amarillo y rojo. En este sentido, la Federación de Asociaciones Agropecuarias Santiagueñas, coincide con la propuesta del CIASE y agrega que el proyecto ganadero de la provincia no puede ser llevado a cabo sin una flexibilización de las zonas amarillas. Por otra parte, el Movimiento Campesino MOCASE manifiesta su preocupación respecto de que los corredores biológicos sean categorizados en rojo, como lo señalaba la propuesta técnica inicial de la ALA porque *“nosotros, las comunidades y pueblos originarios, vivimos de los recursos del monte, no sacándole el monte sino también criando animales a campo abierto, nuestra producción campesina e indígena está basada en los productos que nos da la naturaleza”*. Asimismo plantean que *“hay dos intereses que se cruzan o dos producciones diferentes, una producción campesina indígena y una producción de los grandes empresarios que solamente les interesa hacer grandes deforestaciones”*.

La representante legal de una comunidad campesina de pequeños productores del norte santiagueño (Ahi Veremos, Hermoso Campo, Los Tigres y El Cabure) manifiesta el temor de que la categoría amarilla con restricciones pueda significar un rojo encubierta, que les impida seguir trabajando, limite la vida y los recursos de los pobladores. Este reclamo se desprende de la propuesta técnica de la ALA, de cambiar el rojo de los Corredores por la categoría amarillo con restricciones. Tanto el MOCASE como esta comunidad ven en la categorización



Auditoría General de la Nación

roja y amarilla con restricciones una posible restricción para realizar sus actividades de subsistencia.

La ANA sugiere que *“Cabe reflexionar sobre las diversas posturas respecto de la zonificación y la traza de los Corredores Biológicos: desde la solicitud de flexibilizar las zonas amarillas, hasta la solicitud de inclusión de zonas rojas en el mapa de actualización del OTBN. Asimismo surgen dudas por parte de algunos participantes sobre la categorización “amarillo con restricciones”.*

En relación a los Puntos Verdes, el CIASE está en desacuerdo con la quita de los puntos verdes del mapa de la Actualización del OTBN. La Federación de Asociaciones Agropecuarias Santiagueñas, coincide con la propuesta del CIASE y considera fundamental que continúen los puntos verdes. Defiende un perfil productivista. En cambio, el Colegio de Ingenieros Forestales plantea que *“como colegio nos adherimos y apoyamos la eliminación de los puntos verdes en toda la provincia y al cambio de color de los parches de monte pintados de color verde.”* En la misma línea, la Red Agroforestal Chaco Argentina (REDAF), solicita que se frenen los puntos verdes hasta tanto no se recupere la cobertura boscosa que fue desmontada en forma ilegal.

Otros aportes recibidos durante la Audiencia Pública:

- La Mesa Provincial de Tierras sugiere *“que funcione el Consejo Provincial de Bosques con representantes de las comunidades y organizaciones campesinas e indígenas.”* Destaca que viven en los montes de la provincia 20.000 familias campesinas e indígenas.
- Organización Civil Bienaventurados los pobres: pone el acento en el monitoreo, la sanción y el Registro Público de Infractores y exige la recuperación de la cobertura forestal de acuerdo a la Ley Provincial N° 6.841. Se reclama la necesidad de trabajar en catastro provincial.
- Mesa Parroquial de Guasayán: solicitan el acceso al fondo de la Ley, a todas aquellas comunidades campesinas que no tienen título de propiedad. También reclaman la articulación con Minería.

La convocatoria se realizó por medios gráficos (Nuevo Diario y El Liberal) con escasa anticipación (tres días). Sin embargo se complementó con difusión radial por FM OCCAP, correspondiente a la localidad Potrero Bajada, Departamento Copo, de la cual se presenta convenio de colaboración. Se ve reflejada en la diversidad de aportes recibidos durante la audiencia, la amplitud de la convocatoria (134 participantes). La ANA sugiere para una próxima oportunidad convocar con mayor anticipación.

Se destaca la documentación del proceso participativo en su totalidad, donde se registran las acciones realizadas desde el inicio del proceso de actualización del OTBN: actas de reuniones, resoluciones ministeriales, conformación de Unidad Ejecutora, relatorías de los 15 talleres participativos con aportes de los participantes, copias del material de difusión (artículos periodísticos, folletos, spot radial), invitaciones, directorios, fotografías y documentación de la audiencia pública (video y versión taquigráfica).



Auditoría General de la Nación

- **Participación pública en Salta**

Según surge de la información suministrada por varias organizaciones sociales y ambientales e instituciones de investigación y el sector académico, en el marco de la visita de campo realizada a la Provincia, por medio de una nota enviada a la DCGA, el proceso participativo en la provincia se vio restringido en diferentes instancias:

- *Participación en elaboración y actualización de OTBN*

El proceso de OTBN fue duramente cuestionado por diversos sectores dado que *“el estado provincial no dio cumplimiento debido a lo establecido en el artículo 75, inc. 17 de la Constitución Nacional que asegura a los pueblos indígenas su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Tampoco fue aplicado lo establecido por el Convenio 169 de la OIT que establece los protocolos básicos para la consulta previa, libre e informada”*.⁴⁰

“La participación pública fue eliminada en el también cuestionado procedimiento que habilitó el estado provincial para la re categorización a nivel predial. El Decreto 2211/10 estableció que la re categorización podrá promoverse de oficio por la autoridad de aplicación o a solicitud de parte interesada y el decreto 3136/11 estableció que el trámite administrativo de re categorización no requería audiencia pública”.

A su vez, las organizaciones salteñas manifestaron que la calidad de la participación en el proceso de revisión de los OTBN también ha sido muy baja dado que se limitó la participación a organizaciones con personería jurídica y en las reuniones si bien hubo participación de indígenas y criollos ello no fue posible sostenerlo en el tiempo porque las reuniones solo se hicieron en la ciudad de Salta limitando de esta forma el acceso a estos sectores.⁴¹

⁴⁰ Informe enviado por la REDAF al DCGA el 06 de septiembre de 2016 luego de la visita de campo.

⁴¹ Ídem.



Auditoría General de la Nación

ANEXO VII - Planes de Conservación, Manejo Sostenible y de Cambio de Uso del Suelo

7.1. Distribución de planes por tipo

Cada año, el monto total del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN) es distribuido entre las jurisdicciones provinciales conforme una metodología acordada entre el COFEMA y la ex SAYDS (Res. COFEMA 229/12). La metodología aplicada resulta de la combinación de dos factores: (a) un componente asociado con el grado de conservación, que involucra un mayor pago por hectárea a las categorías de conservación más restrictivas, (b) un componente asociado con el grado de ocupación del territorio provincial con bosque nativo.

A partir de 2012, la Dirección de Bosques de la ex SAYDS a través del Área de Vinculación y Control (AVC), ha implementado un sistema informático para la carga y presentación de los resúmenes de Planes de Manejo, Planes de Conservación, de Proyectos de Formulación y de Planes de Cambio de Uso del Suelo online a cargo de las autoridades locales de aplicación.

Este sistema online constituye el Registro Nacional de Planes (RNP), que facilita la gestión tanto a nivel nacional como provincial, en cuanto a formulación y autorización de planes, generación de informes, fiscalización, y difusión de avances.

Tabla 7.1. Cantidad de planes y montos transferidos a nivel nacional.

	2013	2014	2015	2016
Monto total (\$)	218.735.000	222.000.000	217.027.500	246.578.893
Cantidad de planes	916	1.222	1.289	1.168
Relación Monto/Planes	238.794	181.669	168.369	211.112
Evolución	100,00	-23,92	-7,32	25,39

La relación monto/planes que en 2013 es en promedio de \$238.794 anuales por plan, dependiendo de la modalidad; cae en 2014/2015 y se recupera en 2016.

Tabla 7.2. Distribución del FNECBN por provincia por año. Fuente: Información enviada por el MAyDS.

Provincia	Monto adjudicado (\$)			
	2013	2014	2015	2016
Buenos Aires	-	-	-	-
Catamarca	10.843.018	10.497.018	10.028.402	11.275.147
Chaco	17.493.842	16.950.107	16.188.442	17.916.751
Chubut	7.089.524	6.853.927	6.551.160	7.370.872
Córdoba	19.868.103	19.210.236	18.360.820	20.566.807
Corrientes	2.141.573	2.077.834	1.983.498	2.229.603



Auditoría General de la Nación

Entre Ríos	-	-	7.383.622	8.315.592
Formosa	8.921.454	8.681.263	8.278.463	9.238.877
Jujuy	5.844.585	5.668.600	5.411.936	6.097.199
La Pampa	14.408.636	13.947.301	13.325.189	13.314.643
La Rioja	-	-	-	5.874.276
Mendoza	8.775.984	8.491.524	8.113.953	9.132.398
Misiones	7.974.160	7.760.385	7.400.002	8.300.683
Neuquén	7.728.440	7.478.337	7.145.679	8.042.767
Río Negro	3.833.051	3.706.003	3.542.180	3.985.541
Salta	34.412.757	33.296.952	30.904.929	34.725.270
San Juan	7.224.584	6.996.811	6.683.508	6.383.525
San Luis	13.313.195	13.112.059	12.521.823	14.102.870
Santa Cruz	3.565.648	3.446.913	3.294.731	3.706.877
Santa Fe	-	9.932.989	9.492.064	10.682.529
Santiago del Estero	33.611.533	32.525.879	29.577.078	33.141.856
Tierra del Fuego	5.370.549	5.223.972	4.982.263	5.619.825
Tucumán	6.314.364	6.141.890	5.857.758	6.554.985
TOTALES	218.735.000	222.000.000	217.027.500	246.578.893

Los datos que surgen del RNP no coinciden con los datos enviados por el AVC, expresados en el cuadro anterior, debido a que la información del monto por el POA de cada plan, en ocasiones aparecen registros duplicados, cuadruplicados, etc. Por lo que la información no es clara. A modo de ejemplo, la provincia de Chaco recibió un total de \$68.549.142 del 2013 a 2016, según el cuadro enviado en respuesta oficial; y el monto aumenta a \$78.060.483 según surge del RNP.

Mientras la cantidad de planes aumenta cada año, las inspecciones o visitas de la ANA a los predios con planes decrece notablemente. En 2013 se logró visitar un 11% de los planes implementados, al año siguiente sólo un 5%, en 2015 un 4% y finalmente en 2016 sólo se fiscalizó el 2% de los planes.

En el 2016 el 49% del total de planes se adjudicaron a la provincia de Córdoba que en superficie categorizada tiene el 6% del total del OTBN nacional, y, sólo se realizaron tres visitas por parte de la ANA del 2013 al 2016; durante el 2014 y 2015 la proporción de planes adjudicados a la provincia mantiene el mismo porcentaje. Córdoba es la única provincia que no categorizó en verde y protegió en su OTBN la mayor cantidad de superficie en rojo (2.393.791ha).

Se puede advertir que del total de nuevos planes que se financian año tras año con el FNCBN, la cantidad de planes de conservación es sustancialmente menor a la cantidad de planes de manejo y planes de formulación. Con excepción del año 2014 donde se cuadruplica la cantidad de PC nuevos para ese año (545) debido al ingreso de Córdoba en la distribución del FNCEBN, en 2015 vuelve a bajar la cantidad (105 PC nuevos).



Auditoría General de la Nación

Para las cuatro provincias relevadas a campo, la distribución por combinación de modalidades es la siguiente.

Tabla 7.3. Distribución de planes por tipo y modalidad.

Tipo y Modalidad de los Planes	PF	PC	PM	PACUS
FP	147	-	-	-
CON	-	84	-	-
CON - PNMyS	-	5	-	-
CON - REC	-	30	-	-
CON - REC - PNMyS	-	32	-	-
PNMyS	-	10	8	-
PNMyS - AF	-	-	3	-
PNMyS - AF - SP	-	-	3	-
PNMyS - SP	-	-	12	-
REC	-	80	106	-
REC - PNMyS	-	11	51	-
REC - AF	-	-	11	-
REC - AF - SP	-	-	9	-
REC - PNMyS - AF	-	-	7	-
REC - PNMyS - AF - SP	-	-	8	-
REC - PNMyS - SP	-	-	30	-
REC - SP	-	-	52	-
AF	-	-	64	-
AF - SP	-	-	9	-
SP	-	-	148	-
PACUS	-	-	-	65
TOTAL	147	252	521	65

7.2. Planes de cambio de uso del suelo (PACUS)

Tabla 7.4. Planes de Cambio de Uso del Suelo registrados en el Registro Nacional de Planes

Provincia	Cantidad	Estado	Superficie total (ha)
Chaco	139	en revisión	14.695,83
	37	en revisión	29.246,00
	65	dados de alta	171.836,00
Catamarca	8	en revisión	2358,4
TOTAL	249		218.136,23

Fuente: Registro Nacional de Planes, 4 de abril de 2016.

Referencias: El estado “en revisión” significa que la ALA aún no ha completado la carga de la información de cada plan. El estado “dado de alta” significa que los datos cargados están validados por la ALA y que los planes se encuentra aprobado para su ejecución.



Auditoría General de la Nación

PACUS en Salta

De acuerdo a la base de datos sobre Planes de Cambio de Uso del Suelo (PACUS) del Área de Ordenamiento Territorial de la ex SayDS, en la Provincia de Salta se aprobaron, durante el periodo 2009 a 2015 por resolución ministerial, 193 proyectos sobre un total de 225.000 ha. aproximadamente. Los PACUS fueron solicitados con fines estrictamente productivos ya que unos 163 proyectos tuvieron como destino el desarrollo de actividades agrícola-ganaderas, abarcando una superficie de 175.588,41 ha.

Tabla 7.6. PACUS con destino a agricultura y ganadería.

Cantidad	Destino	Ha.
82	Agricultura	27.895,41
63	Ganadería	115.391,52
18	Mixto	32.301,48
163	TOTAL	175.588,41

El resto de los PACUS fueron solicitados para la limpieza predial (5) y la apertura de picada (14), mientras que unos 11 proyectos a otros destinos no declarados en la base de datos de la provincia.

PACUS en Santiago del Estero

Hasta el momento se ha evaluado una solicitud de recategorización (año 2016), la que no tuvo dictamen favorable del Consejo Provincial de Bosques, como así tampoco de la ALA.

Tabla 7.6. Permisos de cambio de uso del suelo aprobados periodo 2013-junio 2016.

Tipo de permiso	Superficie Total	CUS: Desmonte	CUS: ssp	Área de Reserva
Plan Productivo Predial (PM PACUS)	466.493	42.735,5	129.485,5	259.623
Plan de Bosque Nativo (PM, PC)	545.139		2.455,4	522.683,6
Permiso menor de Leña Muerta	44.227			
Permiso Menor de Aprovechamiento	85.882	1.456		35.356
Permiso Menor de Desmonte	6.417	2.835,5		1.163
Superficie Total (Ha)	1.148.158	47.027	13.1940,9	818.825,6

PACUS en Chaco

Durante el periodo 2013-2015 la Dirección de Bosques del Chaco registró 543 PACUS, sumando un total de 54.932,72 ha desmontadas o destinadas a fines productivos como la ganadería, la agricultura o la forestación industrial. De ese total, unos 481 fueron autorizados por la DB (43.219,32 ha) mientras que los no autorizados o ilegales suman unos 62 proyectos



Auditoría General de la Nación

que abarcan 11.713,4 ha. En términos porcentuales fueron autorizados por la DB el 89% de los PACUS y el 11% restante fueron ilegales o no autorizados por la autoridad provincial.

Estado	Cantidad Por Estado	Sup. De Trabajo (en Ha)
Autorizado	481	43.219,32
No Autorizado	62	11.713,40
Total General	543	54.932,72

A través de la autorización de los permisos otorgados durante el periodo 2010-2015, se han transformado un total de 551.928 ha en la provincia, correspondiendo el destino de éstas tierras a los siguientes rubros:

- 343.111,16 ha fueron destinadas a planes de aprovechamiento forestal;
- 64.896,66 ha a planes silvopastoriles;
- 12.471,5 ha a planes de deslindes perimetrales y transversales para mejoras;
- 28.382,51 ha a planes de aprovechamiento de limpieza de áreas quemadas y/o eliminación de especies invasoras;
- 586,50 ha a planes de mejoras propias;
- 93.868,96 ha a planes de aprovechamiento de cambio de uso del suelo;
- 1.751 ha a planes de manejo y aprovechamiento sostenible de palo santo;
- 6.589,71 ha a otros destinos.

7.3. Manejo de Bosques con Ganadería Inegrada (MBGI)

Según datos del SENASA⁴², las provincias de Chaco y Santiago del Estero son las que más aumentaron su stock ganadero, representando casi la mitad del total de cabezas que se concentran en dicha región, que es de 7,77 millones de cabezas.

En cuanto a la proyección de la producción ganadera, la misma se prevé incrementar para los próximos años en las provincias de Salta, Santiago del Estero, Chaco, y Formosa, tal es el ejemplo de la "Estrategia Provincial para el Sector Agroalimentario" de la provincia de Salta (Res. 274/13 Ministerio de Ambiente y Producción Sustentable de Salta), y de un proyecto de Plan Ganadero del NOA⁴³.

El gobierno salteño está autorizando desmontes para ganadería intensiva en zonas protegidas por la norma nacional. La provincia busca cuadruplicar su stock ganadero para 2030, lo que implicará el desmonte de 3 millones de hectáreas de bosque nativos.

Santiago del Estero es la provincia que más deforestó en la última década, según los registros de pérdida de TF y OT del monitoreo que realiza la UMSEF: 982.941 ha.

⁴² [http://www.agroindustria.gob.ar/site/ganaderia/bovinos/02-
Informacion%20sectorial/02=Informes/ existencias_bovinas/000001-Existencias%20Bovinas%20-%20SENASA%20-
%202015.pdf](http://www.agroindustria.gob.ar/site/ganaderia/bovinos/02-Informacion%20sectorial/02=Informes/ existencias_bovinas/000001-Existencias%20Bovinas%20-%20SENASA%20-%202015.pdf)

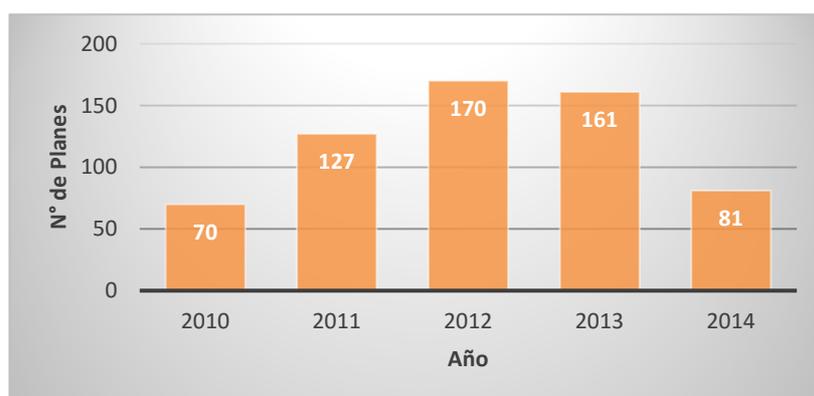
⁴³ <http://www.ruraldesalta.org.ar/revista-numeros.php>



Auditoría General de la Nación

La expansión de la frontera agrícola santiagueña, principalmente de la mano de grandes productores de otras provincias, se realizó sobre suelos con aptitud ganadera, es decir de menor calidad que los suelos de aptitud agrícola, y en un marco problemático de tenencia de la tierra.

Figura 7.1. Cantidad de Planes de Manejo con modalidad silvopastoril en el marco de la Ley 26.331 durante el período 2010-2014. Fuente: INTA⁴⁴.



Análisis del Convenio de MBGI en Sistemas Silvopastoriles

Los sistemas silvopastoriles más próximos a un sistema de producción sustentable, son aquellos donde se realiza un manejo de disturbios de baja intensidad. El Convenio de Articulación Institucional 32/2015 firmado entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS) de la Nación, llamado “*Principios y Lineamientos Nacionales para el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MBGI)*” estipula el aprovechamiento en la categoría II (amarillo), de mayor valor de conservación que las III.

Esta política nacional convenida entre los dos ministerios presenta un panorama productivista más que conservacionista que se ve reflejado en la cantidad de planes y la extensión de tierras otorgadas para el MBGI por sobre los planes de conservación y de restauración.

Considerando que uno de los criterios de sustentabilidad ambiental enunciados en el Anexo de la Ley, el número 8, establece respecto al manejo sustentable vinculado a la implantación de pasturas: el “*Potencial de sustentabilidad agrícola consiste en hacer un análisis cuidadoso de la actitud que tiene cada sector para ofrecer sustentabilidad de la actividad agrícola a largo plazo. La evaluación de esta variable es importante, dado que las características particulares de ciertos sectores hacen que, una vez realizado el desmonte, no sea factible la implementación de actividades agrícolas económicamente sostenibles a largo plazo*”, y sumado a ello, que dicha ley dice expresamente, en su Capítulo II, Art. 9, que la

⁴⁴ http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta_politica_forestal_en_apoyo_a_la_implementacin_de_.pdf



Auditoría General de la Nación

Categoría II (amarillo) es aquella compuesta por *“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”*, y entendiendo por aprovechamiento sostenible, según el Art. 4 de dicha Ley, es *“la organización, administración y uso de los bosques nativos de forma e intensidad que permita mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender, ahora y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes en el ámbito local y nacional, sin producir daños a otros ecosistemas, manteniendo los Servicios Ambientales que prestan a la sociedad”*, y considerando también que el Art. 14 indica que *“no podrán autorizarse desmontes de bosques nativos clasificados en las Categorías I (rojo) y II (amarillo)”*, queda claramente conformado un conjunto de puntos legales que indican que el manejo silvopastoril en áreas categorizadas como II, no pueden llevar adelante sistemas silvopastoriles que requieran desmontes de bosques nativos, cuestión que en la práctica no se cumple ya que las técnicas de desarbustado comúnmente utilizadas, que constan del pasaje del rolo⁴⁵, da lugar al desmonte de los árboles nativos, con la consecuente fragilización del ecosistema nativo, ya que con esta maquinaria, muy utilizada en las eco-regiones del norte de nuestro país, con el fin de facilitar la circularización del ganado y la implantación de las pasturas, a través de la acción de rolado, se cortan los estratos leñosos bajos y medianos, que deja en pie un determinado número de árboles y arbustos de distinta edad y tamaño, en función de la regulación que realice el operador que tracciona el rolo, del tamaño del rolo y de su tracción, ya que cuanto mayor sean dichas maquinas, mayor será el impacto del corte y abatimiento, y mayor es la probabilidad de pérdida de árboles nativos.

⁴⁵ “En general, el rolo es un tambor o cilindro de metal, de ancho superior a los 2 m y diámetro 1,2 - 1,5 m, hueco y que puede ser lastrado con agua, alcanzando así 3000 - 4000 kg de peso. El rolo es traccionado por tractores o topadoras de distinta potencia, y en versiones más pequeñas, por caballos y/o mulas”. Fuente: INTA http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta-manualrbi_pdf.pdf



Auditoría General de la Nación

ANEXO VIII – Datos de desmontes

Los datos de Pérdida de Tierras Forestales (TF) y de Otras Tierras Forestales (OTF) del monitoreo de la UMSEF se publican por separado, los cuadros de este anexo se elaboraron para la presentación del total de TF y OTF con el fin de realizar una lectura más amplia de la información disponible.

Tabla 8.1. Pérdida de Tierras Forestales y de Otras Tierras Forestales por período (ha).

Provincia	Pérdida de Tierras Forestales y de Otras Tierras Forestales por período (ha)				
	2012-2013	2014	2015	2016	Total
Catamarca	6.873	272	664	3.184	10.993
Chaco	107.145	19.350	22.797	28.756	178.048
Córdoba	5.048	2.038	679	350	8.115
Corrientes	1.480	990	600	0	3.070
Entre Ríos	23.166	5.853	5.866	2.370	37.255
Formosa	96.776	25.476	19.324	21.531	163.107
Jujuy	9.082	1.492	3.143	623	14.340
La Pampa	1.504	8.040	5.357	3.890	18.791
La Rioja	17.571	7.298	10.893	14.242	50.004
Misiones	5.614	1.011	969	1.001	8.595
Salta	213.326	57.396	39.635	21.202	331.559
San Juan	765	0	0	0	765
San Luis	25.268	9.462	10.502	12.358	57.590
Santa Fé	5.397	1.958	1.700	539	9.594
Santiago del Estero	172.058	48.623	34.974	26.256	281.911
Tucumán	14.187	13.30	844	171	15.202
Total	705.260	190.589	157.947	136.473	1.190.269



Auditoría General de la Nación

Tabla 8.1. Pérdida de Tierras Forestales y de Otras Tierras Forestales por Categoría de Conservación (ha) Periodo 2013-2014.

Provincia	Categoría I Rojo	Categoría II Amarillo	Categoría III Verde	Sin Categoría	Total
Catamarca	2	0	217	53	272
Chaco	0	2.461	14.937	1.952	19.350
Córdoba	1.696	58	0	284	2.038
Corrientes	75	123	442	350	990
Formosa	179	141	15.999	8.059	24.378
Jujuy	2	117	1.368	5	1.492
La Pampa	0	7.376	371	293	8.040
Misiones	0	447	396	168	1.011
Salta	3.646	14.808	38.689	253	57.396
San Juan	0	0	0	0	0
San Luis	16	3.731	4.456	1.259	9.462
Santa Fé	841	788	0	329	1.958
Santiago del Estero	294	35.846	8.590	3.893	48.623
Tucumán	45	220	882	183	1.330
Total	6.796	66.116	86.347	17.081	176.340

Tabla 8.2. Pérdida de Tierras Forestales y de Otras Tierras Forestales por Categoría de Conservación (ha) Periodo 2014-2015.

Provincia	Categoría I Rojo	Categoría II Amarillo	Categoría III Verde	Sin Categoría	Total
Catamarca	15	127	495	27	664
Chaco	26	5.593	7.177	2.244	15.040
Córdoba	6	570	0	103	679
Corrientes	36	90	183	291	600
Entre Ríos*	1.542	2.628	718	978	5.866
Formosa	130	172	14.329	4.693	19.324
Jujuy	151	77	2.905	10	3.143
La Pampa	0	5.336	0	21	5.357
La Rioja*	731	1.981	0	8.181	10.893
Misiones	0	681	107	181	969
Salta	146	15.329	24.056	104	39.635
San Juan	0	0	0	0	0
San Luis	77	5.402	2.884	2.139	10.502
Santa Fé*	494	1.066	0	140	1.700
Santiago del Estero	154	26.305	3.825	4.690	34.974
Tucumán	0	111	655	78	844
Total	3.508	65.468	57.334	23.880	150.190

*La provincia de Entre Ríos, la Rioja y Santa Fe son nuevas en la pérdida de tierras forestales y de otras tierras forestales en el año 2014-2015.



Auditoría General de la Nación

Tabla 8.3. Pérdida de Tierras Forestales y de Otras Tierras Forestales por período (ha) en las provincias de Chaco, Formosa, Salta y Santiago del Estero.

Provincia	Pérdida de TF y OTF por Categoría de conservación período 2013-2016				
	Categoría I Rojo	Categoría II Amarillo	Categoría III Verde	Sin Categoría	Total
Chaco	60	22.855	33.497	6.934	63.346
Formosa	340	634	43.287	20.972	65.233
Salta	5.600	34.099	78.150	384	118.233
Santiago del Estero	659	82.280	16.272	10.642	109.853
Total	6.659	139.868	171.206	38.932	356.665

Estas cuatro provincias han desmontado el 30% del total desmontado monitoreado en el período auditado (2013-2016) y el 75% del total del desmonte acumulado en los 10 años de implementación de la Ley 26.331.



Auditoría General de la Nación

ANEXO IX– Relevamiento de campo

9.1. Provincia de Salta

ID del Plan	Duración Plan	Tipo de Titular	Año	Departamento	Tipo de Plan	Modalidad	Cat. Conservación	Monto (\$)	Ha
			2013					361.200	
			2015					700.954	
PC 105012/2012-11	5 años	Privado Empresa	2015	Anta	PC	CON-REC	III	328.874,17	669
			2015					274.262,31	
			2016					274.262,31	

Planes visitados

- **Plan de Conservación Finca Pozo Escondido – Inversora Juramento**

Actividades a realizar Plan de Conservación I – 2013 – Ejecutado:

- Intervenciones sobre el bosque nativo: Restauración, Vigilancia y control
- Obtención y análisis de datos
 - Elaboración de informes
 - Monitoreo de indicadores ambientales
 - Procesamiento y análisis de datos
 - Recopilación de información
 - Relevamiento de base
 - Relevamiento de la biodiversidad
- Extensión: Capacitación -Difusión
- Compras y contrataciones: Bienes de uso y capital
 - Herramientas, indumentaria y maquinaria
 - Instrumental
 - Insumos de oficina
 - Material informático

Actividades a realizar Plan de Conservación II – 2015 – No Ejecutado:

- Obtención y análisis de datos: Elaboración de informes, monitoreo de indicadores ambientales, recopilación de información.
- Compras y contrataciones: Bienes de uso y capital, Herramientas, indumentaria y maquinaria, Instrumental, Prevención y combate de incendios.
 - Gastos operativos
 - Recursos humanos: Contrataciones y gastos de personal



Auditoría General de la Nación

Anillo de medición para monitoreo y chapa de identificación de ejemplar



Bosque degradado para conservación y medición de recomposición



- **Plan de Manejo Finca San Nicolás y Mocotoro**

Proyecto de conservación de bosque nativo, con especies de ceibo, jacarandá y tipa, entre otros. Restauración con especies nativas. Eco turismo. Promover la investigación y educación ambiental con escuelas.

Existen piletones de decantación para tratamientos cloacales donde se requiere una cortina boscosa de especies nativas para mitigar olores e insectos.

Son 2 fincas una de 670ha y otra de 200ha, es necesario construir un acceso, picadas y caminos, que también sirvan de corta fuego.

Requieren también construir un paraje para un cuidador q mantenga dichos accesos.

Actividades a realizar Plan de Manejo II – 2016 – No Ejecutado:

- Obtención y análisis de datos: -Elaboración de informes -Elaboración de SIG -Monitoreo de indicadores ambientales
- Infraestructura: Edificaciones-Otros Usos-Usos habitacionales-Cerramientos
- Compras y contrataciones: Bienes de uso y capital
 - Herramientas, indumentaria y maquinaria
 - Plantines y semillas
 - Prevención y combate de incendios
- Gastos operativos
- Recursos humanos: Contrataciones y gastos de personal



Auditoría General de la Nación



Tractor y pala adquiridos con financiamiento del FNCEBN



Alambrado perimetral realizado con financiamiento del FNCEBN

9.2. Provincia de Formosa

Fondos	Convocatoria 869	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Proyectos Presentados		89	47	37	34	315
Proyectos Aprobados		49	29	22	27	183
Monto para Proyectos (\$)	434.783	6.525.930	6.166.254	6.167.887	6.467.214	48.227.279
Monto para Fortalecimiento Institucional (\$)	434.783	2.796.827	2.604.378	2.483.538	2.771.663	20.834.855
Monto Total (\$)	869.566	9.322.757	8.770.632	8.651.425	9.238.877	69.062.134
Superficie Afectada (ha)		10.414	1.185	17.396	1.186	857.377

Planes relevados en campo

Se acordó la visita para un plan de conservación en CIII que se trata de la reapertura de un parque botánico y una reserva de animales.

- **Plan de Conservación Jardín Botánico y Reserva Guaycole**

Jardín Botánico Lucas Tortorelli, es un PC para limpiar senderos, el PF se ejecutó en 2014. El plan es para reactivar el bosque para educación e investigación mediante el relevamiento de especies; la limpieza del frente y el riacho Pilagas que divide el Botánico con la reserva Guaycole, de animales, donde se puede acampar y se va a construir un puente colgante para unirlos.



Auditoría General de la Nación



- **Planes de Manejo**

La Fundación Gran Chaco a través del proyecto “EL FUTURO ESTA EN EL MONTE” articula y asiste técnicamente a los productores de las comunidades a través del financiamiento de diferentes planes de la ley, de bosque implantado y agricultura familiar. Son 5 zonas con 3 personerías jurídicas. Es un Programa de conservación, manejo, enriquecimiento y valorización del monte nativo para el desarrollo de las comunidades indígenas y criollas del oeste de la provincia de Formosa, Argentina. POA II. Formosa, marzo 2016.

Beneficiarios:

5 Asociaciones de Forestadores: 416

2080 beneficiarios directos.

Obras realizadas con el FNECBN: Instalación de tanque de agua y alambrado.



PM de enriquecimiento forestal con algarrobo



Alambrado financiado con el FNECBN



Auditoría General de la Nación



El plan de enriquecimiento consiste en eliminar el sotobosque y enriquecer con algarrobo manteniendo las especies autóctonas como mistol.



Plantines de algarrobo, financiados con la Ley 25.080, preparados para ser plantados

Instalación de agua para riego



Visita a la comunidad de Vaca Perdida, ONANAGAEL PI, donde mujeres artesanas elaboran tejidos y tinturas con la chaucha del algarrobo y otras especies autóctonas. Los productos elaborados por las comunidades se comercializan mediante la marca Matriarca que las distribuye en Capital Federal y todo el país.

- **Plan Vivero Provincial**

Con el financiamiento de la Ley 26.331 se construyó la instalación de baños y una cocina.



Auditoría General de la Nación



9.3. Provincia de Santiago del Estero

Planes relevados

- Instituto de cultura popular INCUPO Exp: 1265-20-2014
- Red Agroforestal REDAF Exp: 1266-20-2014
- Borquez Moyano Osvaldo Exp: 877-20-2013
- Ledesma Elisaria Poa II Exp: 426-20-2014
- UPPSAN Pozo del Castaño Exp: 1581-20-2012
- Gálvez Oscar Exp: 1788-20-2012

Planes silvopastoriles



El FNECBN financia el alambrado para introducir el manejo del ganado en los predios.





Auditoría General de la Nación



9.4. Provincia de Chaco

Planes ejecutados en el marco de la ley en el periodo auditado

Año	Verde		Amarillo		Rojo		Total de Planes Ingresados (Σ POA1)	Sup. Total de B.N (Ha)
	N° de Planes	Sup. De B.N * (Ha)	N° de Planes	Sup. De B.N * (Ha)	N° de Planes	Sup. De B.N * (Ha)		
2013	102	10.987,00	64	14.064,26	0	0	166	25.051,26
2014	46	2.990,00	28	1.717	0	0	74	4.707,00
2015	22	1.522,00	35	2.141	1	8.633,00	58	12.296,00
TOTALES	253	26.639,00	197	281.092,26	1	8.633,00	453	316.364,26

(*)Sup. De B.N (Ha): Se toma como dato la superficie de BN afectado a los planes que se incorporan anualmente al circuito de la compensación económica, de este modo tenemos el dato de la superficie total de BN bajo compensación económica.

Tipos de Planes Financiados - Representación Porcentual				
Año	Formulación	Conservación	Manejo	Total Planes
2013	5	5	156	166
2014	0	12	62	74
2015	1	22	35	58
Total	11	59	383	453

Tipos de Titulares - Representación Porcentual					
Año	Pequeños Productores	Personas Físicas	Personas Jurídicas	Estado Provincial	Total de Planes Ingresados (ΣPOA1)
2010	0	5	5	0	10
2011	5	24	12	0	41
2012	24	70	10	0	104



Auditoría General de la Nación

2013	14	143	9	0	166
2014	24	49	1	0	74
2015	29	25	3	1	58
Total de Planes Ingresados (Σ POA1)	96	316	40	1	453

En la provincia de Chaco, sobre el total de planes, sólo 7 fueron destinados a las comunidades indígenas entre 2011 y 2013, aunque representan casi el 50% de la superficie total bajo plan (143.049 ha manejadas por comunidades indígenas). En esta provincia existe una escasa articulación entre los beneficiarios ya que solo 7 planes están agrupados (1,5%) y 446 corresponden a proyectos individuales (98,45%). Los planes asociativos responden a pequeños productores del departamento de Güemes y Almirante Brown representadas por asociaciones civiles integradas entre 10 y 20 beneficiarios⁴⁶.

Planes relevados

- **Plan de Conservación – Reserva Natural Privada Los Chaguares:** es un proyecto educativo y de conservación que comprende la instalación de un centro de visitantes y de senderos de interpretación en la reserva.

Ingreso a la reserva



Interior del Centro de Visitantes

Exterior del Centro de visitantes



⁴⁶ Información suministrada por la ALA al momento de la visita a campo



Auditoría General de la Nación



Senderos de interpretación



- **Plan de Conservación en Comunidad aborigen Qom en Laguna Los Patos con bosques en galería**

Monitoreo de fauna nativa: registro de avistajes, huellas y otros indicios.





Auditoría General de la Nación

- **Planes de Manejo Silvopastoril en zona del Impenetrable**

Eliminación del sotobosque para conservación de ejemplares de árboles nativos. Manejo de ganado bovino y caprino.





Auditoría General de la Nación

ANEXO X– Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos

Por art. 30 de la Ley 26.331 se crea FNECBN como forma de financiamiento, con el objeto de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan.

El art. 30 del Decreto 91/09 crea en el ámbito de la autoridad nacional de aplicación (hoy MAyDS) la actividad presupuestaria denominada "Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos", que debe integrarse del siguiente modo (art. 31, Ley 26.331):

- a) Las partidas presupuestarias que le sean anualmente asignadas a fin de dar cumplimiento a la ley, las que no podrán ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional;
- b) El 2% del total de la 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;
- c) Los préstamos y/o subsidios que específicamente sean otorgados por Organismos Nacionales e Internacionales;
- d) Donaciones y legados;
- e) Todo otro aporte destinado al cumplimiento de programas a cargo del Fondo;
- f) El producido de la venta de publicaciones o de otro tipo de servicios relacionados con el sector forestal;
- g) Los recursos no utilizados provenientes de ejercicios anteriores.

El Fondo debe ser administrado conforme lo establecido en los artículos 32 y 36 de la ley⁴⁷. El art. 35 de la ley establece que las jurisdicciones aplicarán los recursos del Fondo del siguiente modo:

- (a) El 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. El beneficio consistirá en un aporte no reintegrable, a ser abonado por hectárea y por año, de acuerdo a la categorización de bosques nativos, generando la obligación en los titulares de realizar y mantener actualizado un Plan de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos que deberá ser aprobado en cada caso por la ALA de la jurisdicción respectiva. El beneficio será renovable anualmente sin límite de períodos.
- (b) El 30% a la autoridad de aplicación de cada jurisdicción, que lo destinará a: (1) desarrollar y mantener una red de monitoreo y sistemas de información de sus bosques

⁴⁷ Hasta la aprobación del Presupuesto Nacional correspondiente al ejercicio del año 2010, los aportes destinados al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, se debían transitoriamente a la actividad presupuestaria creada en el artículo 12 del decreto (Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos).

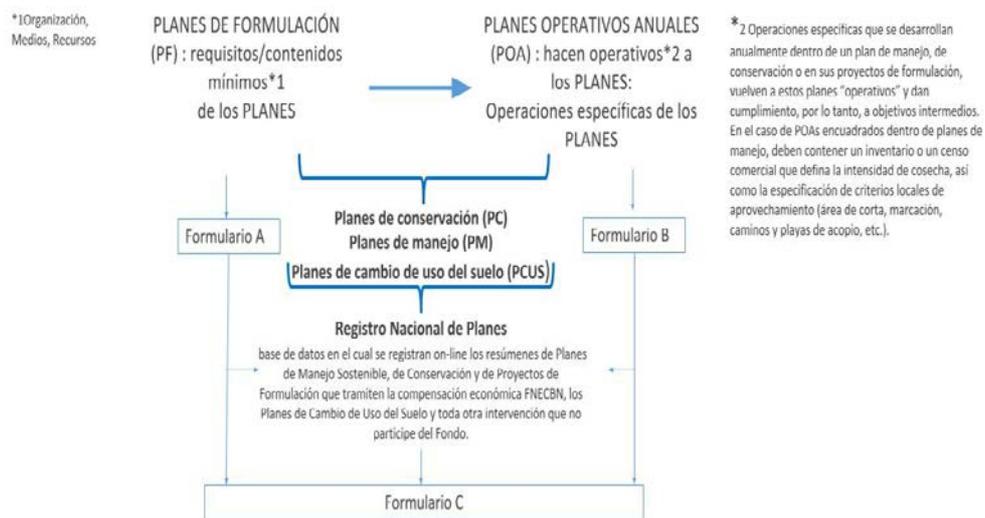


Auditoría General de la Nación

nativos; (2) la implementación de programas de asistencia técnica y financiera, para propender a la sustentabilidad de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores y/o comunidades indígenas y/o campesinas.

Para acceder a los planes, las provincias deberán formular, acreditar y actualizar su correspondiente OTBN por la ANA. Con el OTBN acreditado las provincias aprueban los planes permitidos en cada categoría de conservación.

PLANES DE BOSQUES NATIVOS

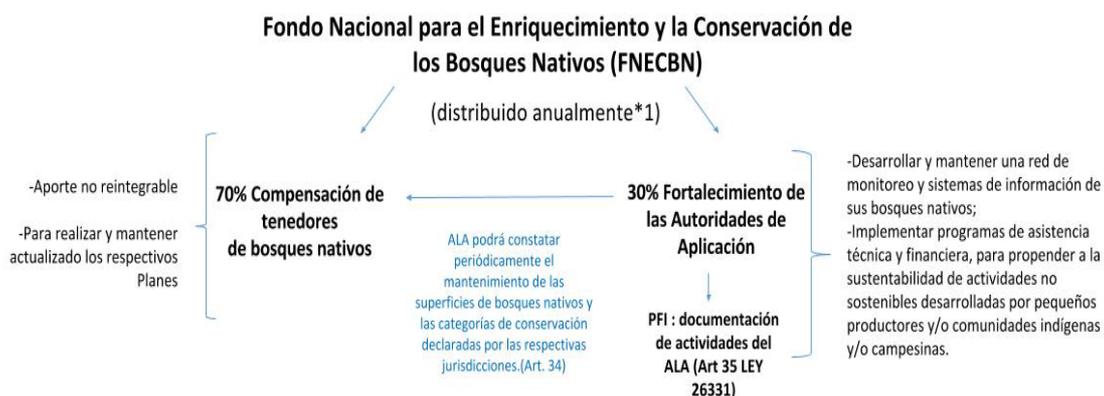


Proceso de Distribución del FNECBN





Auditoría General de la Nación



Rendición de cuentas

-Asociada al destino de la fondos son los art 37, 38, 39 LEY 26331.

-Res n° 282/2011: instructivos para la rendición de cuentas s/ dichos art. De la Ley de bosques, la Res 256/2009 (programa experimental de manejo) y Res 944/11 (?) y los requisitos de prórroga.

*1 En función de (Art.32):

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



Auditoría General de la Nación

Tabla 10.1. Distribución del FNECBN por año, según Resolución COFEMA. Fuente SAYDS.

Provincia	Monto adjudicado (\$)			
	2013	2014	2015	2016
Buenos Aires	-	-	-	-
Catamarca	10.843.018	10.497.018	10.028.402	11.275.147
Chaco	17.493.842	16.950.107	16.188.442	17.916.751
Chubut	7.089.524	6.853.927	6.551.160	7.370.872
Córdoba	19.868.103	19.210.236	18.360.820	20.566.807
Corrientes	2.141.573	2.077.834	1.983.498	2.229.603
Entre Ríos	-	-	7.383.622	8.315.592
Formosa	8.921.454	8.681.263	8.278.463	9.238.877
Jujuy	5.844.585	5.668.600	5.411.936	6.097.199
La Pampa	14.408.636	13.947.301	13.325.189	13.314.643
La Rioja	-	-	-	5.874.276
Mendoza	8.775.984	8.491.524	8.113.953	9.132.398
Misiones	7.974.160	7.760.385	7.400.002	8.300.683
Neuquén	7.728.440	7.478.337	7.145.679	8.042.767
Río Negro	3.833.051	3.706.003	3.542.180	3.985.541
Salta	34.412.757	33.296.952	30.904.929	34.725.270
San Juan	7.224.584	6.996.811	6.683.508	6.383.525
San Luis	13.313.195	13.112.059	12.521.823	14.102.870
Santa Cruz	3.565.648	3.446.913	3.294.731	3.706.877
Santa Fe	-	9.932.989	9.492.064	10.682.529
Santiago del Estero	33.611.533	32.525.879	29.577.078	33.141.856
Tierra del Fuego	5.370.549	5.223.972	4.982.263	5.619.825
Tucumán	6.314.364	6.141.890	5.857.758	6.554.985
TOTALES	218.735.000	222.000.000	217.027.500	246.578.893

El monto total de 2015 difiere del disponible originalmente (\$ 228.450.000) porque según la Res. COFEMA 311/2015 se reservaron \$ 11.422.500 para la provincia de La Rioja, la cual se encontraba en ese entonces por acreditar su OTBN. Finalmente se adjudicaron fondos a La Rioja por \$ 5.170.581.

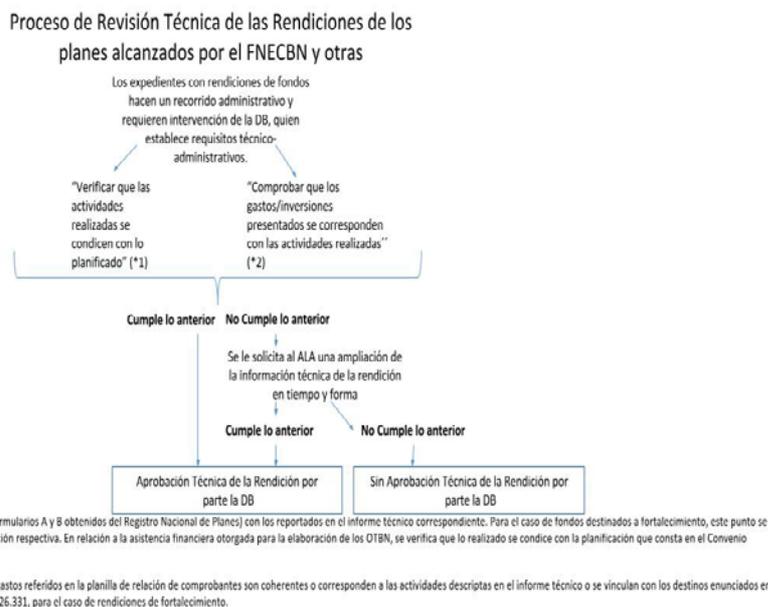
Tabla 10.2. Montos adjudicados al FNECBN por año, según Resolución COFEMA. Fuente: Informe de Implementación 2010 - 2015. SAYDS.

Año	Montos adjudicados al FNECBN	Resolución CoFeMA
2013	\$218.735.000	243/2013
2014	\$ 222.000.000	277/2014
2015	\$ 228.450.000	311/2015
2016	\$ 246.578.893	**



Auditoría General de la Nación

Proceso de rendición de cuentas



Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos

El art. 12 de la Ley 26.331 crea el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos (PNPBN) a ser ejecutado por la ANA. Los objetivos del PNPBN se detallan en Anexo I. A través del Decreto 91/09, se crea la actividad presupuestaria "Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos" y se establece que el MAyDS (anterior S AyDS), será su Unidad Ejecutora a través de la Subsecretaría con competencia en la materia. Los objetivos del Programa son:

- Promover, en el marco del OTBN, el manejo sostenible de los bosques nativos Categoría II y III, mediante el establecimiento de criterios e indicadores de manejo sostenible ajustados a cada ambiente y jurisdicción;
- Impulsar las medidas necesarias para garantizar que el aprovechamiento de los bosques nativos sea sostenible, considerando a las comunidades indígenas originarias que los habitan o dependan de ellos, procurando la minimización de los efectos ambientales negativos;
- Fomentar la creación y mantenimiento de reservas forestales suficientes y funcionales, por cada ecorregión forestal del territorio nacional, a fin de evitar efectos



Auditoría General de la Nación

ecológicos adversos y pérdida de servicios ambientales estratégicos. Las citadas reservas forestales deben ser emergentes del proceso de OTBN en cada ecorregión y podrán incluir áreas vecinas a los bosques nativos necesarias para su preservación;

- d) Promover planes de reforestación y restauración ecológica de bosques nativos degradados;
- e) Mantener actualizada la información sobre la superficie cubierta por bosques nativos y su estado de conservación;
- f) Brindar a las autoridades de aplicación de las distintas jurisdicciones, las capacidades técnicas para formular, monitorear, fiscalizar y evaluar los Planes de Manejo Sostenible de los bosques nativos existentes en su territorio, de acuerdo a los CSA. Esta asistencia estará dirigida a mejorar la capacidad del personal técnico y auxiliar, mejorar el equipamiento de campo y gabinete y el acceso a nuevas tecnologías de control y seguimiento, promover la cooperación y uniformización de información entre instituciones equivalentes de las diferentes jurisdicciones entre sí y con la ANA.
- g) Promover la aplicación de medidas de conservación, restauración, aprovechamiento y ordenamiento según proceda.

El monto del presupuesto asignado anualmente para la ley 26.331 se destina a la asistencia financiera para la realización de los OTBN (Art. 6º), y al FNECBN (Art. 30º y 35º).

Del FNECBN, el 70% está destinado a compensación por conservación de bosques nativos, en tanto que el 30% está destinado a fortalecimiento institucional⁴⁸.

El monto del presupuesto asignado anualmente a la Ley 26.331 se destina principalmente al FNECBN y al PNPBN. El PNPBN funciona dentro de la Dirección de Bosques y asiste transversalmente al fortalecimiento de todas sus áreas a través de un mecanismo de administración financiera descentralizado. Según lo expuesto por la DGA y por la Dirección de Bosques de la ex SAyDS, esta asignación presupuestaria representa el financiamiento que hace el Gobierno Nacional al programa ARG/12/013 Apoyo para la Implementación del Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos. En dicho programa, el PNUD asiste a la Dirección de Bosques, principalmente en brindar asistencia técnica para facilitar la consecución de los objetivos planteados por el proyecto. Según el documento del proyecto (PNUD/12/013: 17) “(...) el aporte del PNUD se podrá materializar en el área de Compras y Contrataciones mediante el aporte de conocimientos tendientes a reforzar la transparencia en el manejo de los fondos, procesos licitatorios y de compra así como también contratación de personal especializado”

⁴⁸ El 30% del se destina al fortalecimiento Institucional de la ALA, específicamente para el monitoreo de los bosques nativos en cada jurisdicción y la implementación de programas de asistencia técnica y financiera para pequeños productores, comunidades Indígenas y/o campesinas, tal como indica el Art. 35 Inciso b de la Ley N° 26.331.

El 70% del Fondo se distribuye entre los titulares de tierras ocupadas por bosques nativos que presenten Planes de Conservación (PC), Planes de Manejo Sostenible (PM) o Proyectos de Formulación (PF: financiamiento para la elaboración de ambos tipos de planes) autorizados por la ALA. A éstas les cabe la responsabilidad de aprobar o rechazar los planes que le son presentados, luego de realizar una convocatoria a presentación de los mismos. Los Planes de Cambio de Uso del Suelo (PACUS) no son financiados por dicho fondo.



Auditoría General de la Nación

En sus primeros ejercicios la asistencia financiera del PNPBN, también se destinó para la realización de los OTBN y el pago de planes del Programa Experimental de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos -Resolución SAyDS 256/09⁴⁹

Por otra parte, atento al inicio del Programa “Bosques Nativos y Comunidad”, se acordó que el proyecto ARG/12/013 Apoyo para la Implementación del Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos, sea el pre – financiador de las contrataciones y adquisiciones que se lleven a cabo, hasta tanto se encuentre operativo el Préstamo BIRF 8493-AR “Bosques Nativos y Comunidad” – PNUD 15/004. Este reconocimiento retroactivo se encuentra operativo hasta el 16 de enero de 2016 (PNUD 15/004:16). Para el año 2016 el presupuesto nacional prevé una asignación de 10,5 millones para la actividad 15 “Bosques Nativos y Comunidad-BIRF N° 8493 AR.

En relación con lo dispuesto por el art. 30 de la Ley 26.331, desde el presupuesto nacional, se propone:

- I. Actividad 8 - Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN)
- II. Actividad 7.-Programa Nacional para la Conservación y Enriquecimiento de los Bosques Nativos (PNCEBN)

Tabla 10.3. Crédito Vigente - Actividad 7 - Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos. Fuente: DGA.

Año	Crédito Inicial	Crédito Vigente
Total 2013	23.000.000	23.000.000
Total 2014	17.043.707	15.383.707
Total 2015	15.383.707	15.006.707

En términos generales, el programa se financia con una asignación presupuestaria que no supera el 10 % de lo asignado al FNECBN.

Se expone a continuación un detalle de la distribución primaria y modificaciones presupuestarias de la actividad 8: Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN).

⁴⁹ Dicho programa consistió en la ejecución de una serie de proyectos piloto de Planes de Manejo y Conservación, a fin de facilitar la determinación de las necesidades provinciales en la materia. Se priorizó para la asignación de aportes para los Planes de Manejo y Conservación previstos, a los pequeños productores forestales y a las comunidades indígenas y campesinas. En virtud del carácter experimental y transitorio del programa, se estableció que su vigencia se extendiera por un plazo de hasta tres años. Se presentaron planes de todas las jurisdicciones del país. Según el Informe de implementación 2015, entre 2010 y 2015 se adjudicaron \$ 840.539.646 a 3.613 planes alcanzando a 2.683 beneficiarios. (Fuente: Informe AGN 20.....?? Poner N° Resolución y Fecha)



Auditoría General de la Nación

Tabla 10.4. Crédito Vigente - Actividad 8 - Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos. Fuente: DGA.

Año	Crédito Inicial	Crédito Vigente
2013	231.333.233	207.835.885
2014	230.633.000	222.262.685
2015	233.083.000	48.452.893

Para el período 2013-2014, se observa que el crédito vigente es levemente inferior a la distribución inicial. Sin embargo, para el ejercicio 2015 la caída es muy significativa. Representa una participación del 20,78%

Se expone a continuación la ejecución presupuestaria para el período 2013-2015.

Tabla 10.5. Ejecución Presupuestaria - Actividad 7 - Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos. Fuente: DGA.

Año	Compromiso	Devengado	Pagado
2013	2.143.320	2.143.320	1.943.320
2014	17.043.707	17.043.707	0
2015	10.430.107	10.430.107	6.000.000

Se observa que para el ejercicio 2013, el Devengado (\$2.143.320) es muy inferior al crédito vigente (23.000.000), representando un 9,32%.

Tabla 10.6. Ejecución Presupuestaria - Actividad 8 - Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos. Fuente: DGA.

Año	Compromiso	Devengado	Pagado
2013	233.396.937	199.363.396	6.240.000
2014	239.094.722	239.094.722	22.282.906
2015	63.506.093	63.506.093	25.998.838

Se observa una baja importante en la ejecución del ejercicio 2015 en relación al período 2013-2014. Esto se da en consonancia con lo expuesto en el crédito vigente⁵⁰. El bajo valor del Devengado se corresponde con lo expuesto en la cuenta de inversión para el año correspondiente.

⁵⁰ Como respuesta a nota 01/17 GPpPE (del 20 de febrero de 2017), la Dirección de Bosques expone en el punto 4.4. que para el año 2015 fueron reasignados \$165.630.199 del FNCEBN a otros destinos, “ (...) quedando de este modo desfinanciada la convocatoria 2015”



Auditoría General de la Nación

Cuenta de Inversión

Los datos presentados en la Cuenta de Inversión para los ejercicios 2013-2015 indican que se registró una ejecución (devengado) de casi \$200 millones en la actividad de protección de bosques.

Tabla 10.7. Cuenta de Inversión 2013 al 31/12/13 (en millones de pesos). Fuente: Cuenta de Inversión.

	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Devengado	% Dev/CV
Fondo Nacional Ley de Bosques Nativos	231,3	207,8	199,4	95,9%

En la Tabla 10.8 se observa que se registró una ejecución (devengado) de \$239,1 millones en la actividad de protección de bosques.

Tabla 10.8. Cuenta de Inversión 2014 al 31/12/14 (en millones de pesos). Fuente: Cuenta de Inversión.

	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Devengado	% Dev/CV
Fondo Nacional Ley de Bosques Nativos	230,6	222,3	239,1	107,6%

Tabla 10.9. Cuenta de Inversión 2015 al 31/12/15 (en millones de pesos). Fuente: Cuenta de Inversión. Fuente: Cuenta de Inversión.

	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Devengado	% Dev/CV
Fondo Nacional Ley de Bosques Nativos	233,1	48,5	63,5	131,0%

Fuente: Cuenta de Inversión.

En el cuadro se observa que se registró una ejecución de \$63,5 millones en la actividad de protección de bosques, que representa un 131% en la relación devengado-crédito vigente. Los planes presentados por las provincias no son de automática aprobación, dado que la ALA puede objetarlos por no encuadrar en los criterios definidos en la normativa nacional. Los criterios de selección para los beneficiarios de los planes son definidos por cada provincia.

Situación de las transferencias

Tabla 10.10. Situación de transferencias 2013 – 2015. Fuente: Cuenta de Inversión.



Auditoría General de la Nación

Provincia	Concepto	Monto	Fecha Pago
	Bosques Nativos (Ley 26.331) - Fondos 2013	34.412.757,00	18/03/2014
	Bosques Nativos (Ley 26.331) - Fondos 2014 - (30%)	9.989.086,00	20/01/2015
	Bosques Nativos (Ley 26.331) - Fondos 2014 (70%)	23.584.896,25	13/02/2015
	Bosques Nativos (Ley 26.331) - Total Fondos 2014	9.989.087,00	
	Bosques Nativos (Ley 26.331) - Fondos 2015 (30%)	9.271.479,00	23/05/2016
	Bosques Nativos (Ley 26.331) - Fondos 2015 (70%)	23.013.522,00	07/06/2016
	Bosques Nativos (Ley 26.331) - Total Fondos 2015	36.755.565,00	
	Bosques Nativos (Ley 26.331) - Fondos 2013	35.180.372,00	18/03/2014
	Bosques Nativos (Ley 26.331) - Fondos 2014 (30%)	9.757.764,00	20/01/2015
	Bosques Nativos (Ley 26.331) - Fondos 2014 (70%)	23.113.095,00	10/02/2015
	Bosques Nativos (Ley 26.331) - Total Fondos 2014	32.870.859,00	
	Bosques Nativos (Ley 26.331) - Fondos 2015 (30%)	8.873.123,00	07/03/2016
	Bosques Nativos (Ley 26.331) - Fondos 2015 (70%)	22.025.031,00	07/06/2016
	Bosques Nativos (Ley 26.331) - Total Fondos 2015	30.898.154,00	
	Bosques Nativos (Ley 26.331) Fondos 2013	18.303.662,00	18/03/2014
	Bosques Nativos (Ley 26.331) - Fondos 2014 (30%)	5.085.032,00	13/01/2015
	Bosques Nativos (Ley 26.331) - Fondos 2014 (70%)	12.043.652,00	27/01/2015
	Bosques Nativos (Ley 26.331) - Total Fondos 2014	17.128.684,00	
	Bosques Nativos (Ley 26.331) - Fondos 2015 (30%)	4.856.533,00	07/06/2016
	Bosques Nativos (Ley 26.331) - Fondos 2015 (70%)	12.056.409,00	07/06/2016
	Bosques Nativos (Ley 26.331) - Total Fondos 2015	16.912.942,00	

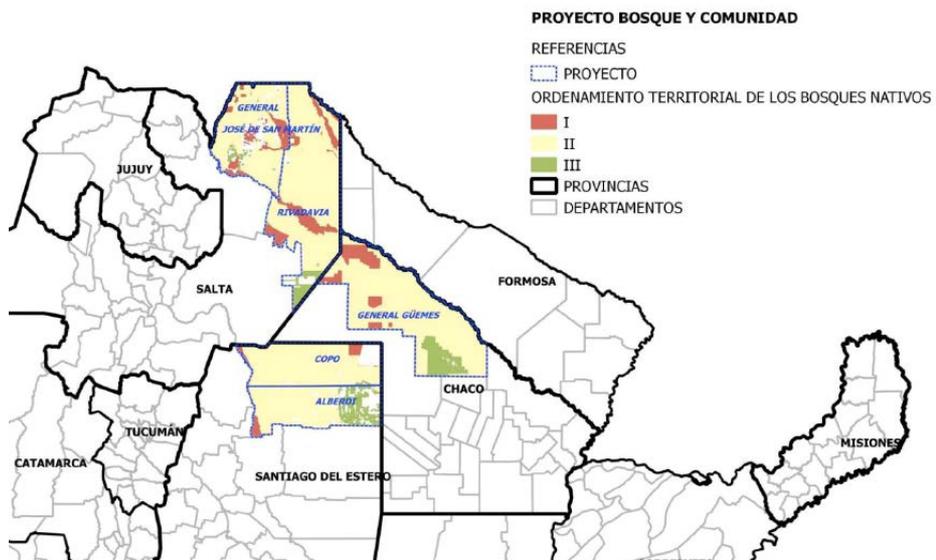
Del cuadro precedente se evidencia que, para el período auditado, los fondos transferidos a las provincias de la muestra, fueron transferidos al año siguiente.



Auditoría General de la Nación

Proyecto Bosques Nativos y Comunidades

Área del Proyecto en la Primera Etapa





Auditoría General de la Nación

ANEXO XI - Delito penal forestal

Tipificación en el Código Penal de la Nación del delito de desmontes de los bosques nativos

Actualmente, el Título VII del Código Penal, dedicado a los delitos contra la seguridad pública, establece diferentes penas y sanciones para aquellas personas que a partir de la generación de incendios y otros estragos, como las inundaciones, pudieran poner en jaque a la seguridad pública de la población.

Incendios o destrucción de bosques

El art. 186 del Código Penal establece que el que causare incendio o destrucción por cualquier otro medio de bosques o cualquier otra plantación de árboles o arbustos en explotación, ya sea con sus frutos en pie o cosechados, será reprimido con reclusión o prisión de **tres a diez años**. Y continúa *“si a causa de ello hubiere peligro de muerte para alguna persona la pena será de reclusión o prisión de tres a quince años y con reclusión o prisión de ocho a veinte años, si el hecho fuere causa inmediata de la muerte de alguna persona”*.

Inundaciones

Por otra parte, el art. 186 establece que el causare inundación será reprimido con reclusión o prisión de **tres a diez años**, si hubiere peligro común para los bienes, y con reclusión o prisión de **tres a quince años**, si hubiere peligro de muerte para alguna persona.

En ambos casos, según lo reglado en el art. 189 del “será reprimido con prisión de **un mes a un año**, el que, por imprudencia o negligencia, por impericia en su arte o profesión o por inobservancia de los reglamentos u ordenanzas, causare un incendio u otros estragos”.

Es decir que frente a aquellos casos en que se produzcan incendios o destrucción de bosques nativos por otros medios así como también inundaciones cuyas causas estén originadas en los desmontes de bosques los responsables de tales estragos podrán ser pasibles de la aplicación de las sanciones antes referidas.

De esta forma, los desmontes de bosques nativos producidos de manera ilegal en nuestro país pueden considerarse un delito tipificado por el Código Penal, ya sea porque los desmontes son producidos a partir de incendios intencionales o cualquier otro medio de destrucción o bien porque a partir de los desmontes de los bosques nativos se generan con posterioridad y a causa de ello inundaciones de ciudades, pueblos y zonas rurales.

Proyecto en el Congreso de la Nación estableciendo régimen penal de protección al bosque nativo

No obstante la existencia de las disposiciones antes mencionadas en el Código Penal actualmente se ha presentado un proyecto de ley en la Cámara de Diputados de la Nación que contempla la creación de un REGIMEN PENAL DE PROTECCION AL BOSQUE NATIVO (modificación del artículo 11 de la Ley 27.143) (Expediente 6864-D-2016).



Auditoría General de la Nación

Entre los fundamentos que avalan esta iniciativa se encuentra el hecho de que *“según datos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, desde la sanción de la Ley de Bosques hasta fines de 2014 se deforestaron 2.107.208 hectáreas, de las cuales 626.244 hectáreas eran bosques protegidos”*.

Y, por ejemplo, según un informe del propio gobierno de la provincia de Salta se *“advirtió que desde su aprobación se realizaron más desmontes ilegales (257.828 hectáreas) que legales (200.523 hectáreas)”*.

De acuerdo a las estimaciones de la organización ambiental Greenpeace *“la superficie deforestada ilegalmente entre enero y agosto de 2016 en las provincias de Salta, Santiago del Estero, Formosa y Chaco fue de 20.523 hectáreas. Y que sólo en la provincia de Santiago del Estero se desmontaron 10.583 hectáreas de bosques protegidos (el doble que en las zonas permitidas)”*.

El texto de este proyecto establece que *“será reprimido con prisión de 2 a 10 años y multa, el que sin autorización, excediendo las que tuviere, violando las disposiciones legales o reglamentarias, o las ordenes legítimas de la autoridad, intencionalmente ocasionare el desmonte, incendio, cambio de uso del suelo o la destrucción de bosques nativos”*.

Además de la multa, el proyecto contempla que será reprimido con 2 a 6 años de prisión el que de manera intencional facilite o ayude a alguien a cometer el delito antes enunciado ya sea facilitando maquinaria en forma gratuita u onerosa o facilitando sus conocimientos técnicos o académicos.

Todos los desmontes que sean efectuados en superficies menores de 10 hectáreas de comunidades indígenas, campesinas o de pequeños productores o cuando el mismo sea con fines domésticos quedan exceptuados de las sanciones previstas en el proyecto de ley mientras que las penas serán reducidas en un tercio cuando el delito se comete por imprudencia o negligencia, por impericia en su arte o profesión o por inobservancia de reglamentos u ordenanzas.

El proyecto prevé como agravantes que aumentan la pena cuando el delito se haya cometido:

- a) para obtener ventajas pecuniarias;
- b) coaccionando a personas y/o asentamientos humanos;
- c) afectando de manera grave la salud y ambiente
- d) mediante fraude o abuso de confianza;
- e) mediante uso abusivo de derecho de licencia, permiso o autorización ambiental conferida por autoridad estatal;
- f) con colaboración de funcionario público;
- g) afectado reservas, parques y/o áreas protegidas o áreas de alto valor de conservación;
- h) afectado áreas de propiedad de comunidades indígenas, campesinos o pequeños productores.

Cuando los hechos delictivos sean realizados en nombre, con la intervención o en beneficio de una persona de existencia ideal se impondrán las siguientes sanciones: 1) Multa, 2) suspensión total o parcial de actividades por un plazo mayor de 10 años; 3) suspensión para participar en concursos o licitaciones estatales; 4) cancelación de la personería cuando hubiese sido creada al solo efectos de la comisión del delito o esa sea la actividad principal; 5) pérdida o suspensión de los beneficios estatales que tuviera; 6) publicación de la sentencia con costas para el infractor.



Auditoría General de la Nación

Cuando un funcionario o empleado público tomase parte en la comisión de los delitos u este otorgue autorizaciones de desmonte, incendio, cambio de uso del suelo o la destrucción de bosques nativos las penas se incrementaran en 1/3 en los mínimos y máximos establecidos en el proyecto de ley. En ambos casos se impondrá además la inhabilitación perpetua para desempeñarse en la función pública.

De acuerdo a este proyecto, están legitimados para instar la acción penal el Defensor del Pueblo de la Nación o de las respectivas provincias, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, máximos organismos provinciales competentes en la materia, organizaciones o asociaciones de defensa del ambiente, los derechos de comunidades de pueblos originarios y los derechos humanos.

A su vez, las personas o grupos de personas afectadas y las asociaciones que propendan a la defensa del medio ambiente y los organismos públicos podrán presentarse como querallantes en la medida que la ley así lo permita. En el caso de las asociaciones ambientales estas podrán participar además en carácter de *amicus curiae*, consultores técnicos, peritos u otras formas que disponga el tribunal.

El proyecto fija por último la competencia federal para este tipo de delitos cuando intencionalmente alguien ocasionare el desmonte, incendio, cambio de uso del suelo o la destrucción de bosques nativos.



Auditoría General de la Nación

ANEXO XII – RESPUESTA DEL ORGANISMO



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2017 - Año de las Energías Renovables

Nota

Número: NO-2017-19370272-APN-SSPYOAD#MAD

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Miércoles 6 de Septiembre de 2017

Referencia: Respuesta Nota N° 745/17-P - Actuación N° 158-2015

A: Dr. Oscar Santiago LAMBERTO (Auditoría General de la Nación),

Con Copia A:

De mi mayor consideración:

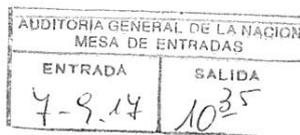
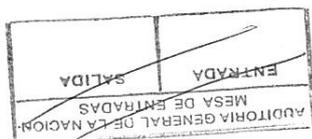
Tengo el agrado de dirigirme a Ud. con motivo de la Auditoría de Gestión referida a la implementación de la Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos correspondiente a la Actuación N° 158-2015 cursada mediante Nota N° 745/17-P.

Se remite por el presente Informe técnico IF-2017-19364677-APN-DB#MAD suscripto por el Ing. Ftal. Luis Chauchard, a cargo de la Dirección de Bosques, a fin de dar respuesta a los comentarios realizados.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION,
ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIIT 30715117564
Date: 2017.09.06 18:02:21 -03'00'

Dolores María Duverges
Subsecretaria
Subsecretaría de Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable



REVISAR

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR,
o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIIT 30715117564
Date: 2017.09.06 18:02:21 -03'00'



Auditoría General de la Nación



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2017 - Año de las Energías Renovables

Informe

Número: IF-2017-19364677-APN-DB#MAD

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Miércoles 6 de Septiembre de 2017

Referencia: Informe técnico AGN respuesta Nota 745/17

INFORME TÉCNICO

“PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN DE LOS BOSQUES NATIVOS N° 26.331” DIRECCIÓN DE BOSQUES

Agosto 2017

Se elabora el presente informe técnico, en referencia al Proyecto de Informe de Auditoría de Gestión Ambiental en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, sobre la implementación de la Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección de los Bosques Nativos correspondiente a la Actuación N° 158-2015 de la Auditoría General de la Nación.

Aclaraciones metodológicas:

COMENTARIOS Y OBSERVACIONES

Como método de respuesta, se abordara conjuntamente la **OBSERVACIÓN** realizada a partir del **punto N° 4** y cuando corresponda la **RECOMENDACIÓN** propuesta a partir del **punto N° 6** sobre el tema. En la respuesta se explican las acciones desarrolladas por el Ministerio de Ambiente en su carácter de Autoridad Nacional de Aplicación (ANA) en los temas.

COMENTARIOS

4.1 GOBERNANZA

4.1.1 Marco Regulatorio y arreglos institucionales



Auditoría General de la Nación

a) Observación: Falta de reglamentación del art. 3 que establece los objetivos de la ley N° 26.331. Esto se traduce en la falta de definición de metas cuantitativas de protección de los bosques nativos.

Respuesta:

En relación a la reglamentación de art. 3º, este Ministerio entiende que mediante los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos (OTBN) hoy todas las provincias han establecido dentro de sus competencias cuál será el uso que le dará al recurso. La categorización realizada implica el escenario que presenta el uso del recurso en cada provincia, constituyendo el marco normativo en el cual debe desenvolverse la actividad provincial, y la Autoridad Nacional utiliza el ordenamiento para el seguimiento de las actividades de control y de promoción del manejo sustentable.

b) Observación: Falta de reglamentación de los art. 7, 8, 17, 19 y 20 de la ley, referidos a las autorizaciones de desmonte.

Respuesta: Los artículos 7 y 8, no se han reglamentado. Excepto la provincia de Buenos Aires (en proceso de acreditación de OTBN), a la fecha todas las provincias han realizado sus OTBN.

Respecto a los artículos 17, 19 y 20, la competencia en relación a los permisos de Cambio de Uso del Suelo corresponde a la provincia. Si perjuicio de que los requisitos para los Cambios de Uso del Suelo son implementados por cada provincia, desde la Autoridad Nacional de Aplicación (ANA) se requiere a las provincias que todo el manejo del bosque nativo debe quedar registrado en el Registro Nacional de Planes, no solo los planes que acceden a financiamiento. En el caso de los Certificados CITES para la exportación de productos forestal de madera de Palo Santo, también es requerido que el plan sea cargado en el Registro Nacional de Planes.

c) Observación: Falta de reglamentación del art. 31 de la ley, referido a la integración del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos.

Respuesta: El Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de Bosques Nativos se integra a través de partidas presupuestarias. La Autoridad Nacional ha gestionado las mismas, logrando un incremento de los fondos en los años 2016 y 2017, donde en el año 2017 se asignó más del doble del fondo conforme al año 2016.

A la fecha la Autoridad Nacional se encuentra realizando las gestiones para que la asignación presupuestaria del año 2018, sea autorizada a administrarse mediante un Fideicomiso de Administración a operar con el Banco de la Nación Argentina.

d) Observación: No se ha reglamentado el art. 34 referido a la facultad de la Autoridad Nacional de Aplicación de constatar periódicamente el mantenimiento de las superficies de bosques nativos y las categorías de conservación declaradas por las jurisdicciones.

Respuesta:

La Autoridad Nacional constata periódicamente el mantenimiento de las superficies de bosques nativos y las categorías de conservación declaradas por las jurisdicciones, lo cual se encuentra disponible en el Informe: [Monitoreo de la superficie de bosque nativo de la Argentina 2016](http://ambiente.gob.ar/bosques/unidad-de-manejo-del-sistema-de-evaluacion-forestal/) <http://ambiente.gob.ar/bosques/unidad-de-manejo-del-sistema-de-evaluacion-forestal/>



Auditoría General de la Nación



En este momento la Autoridad Nacional comunica el resultado de dicho relevamiento a las provincias y ellas realizan su descargo.

e) Observación: La reglamentación del art. 35 de la ley, referido a la aplicación del Fondo, es incompleta; no se han especificado los requerimientos para la aplicación del 70%. Tampoco se han especificado los requerimientos de las redes de monitoreo de los bosques nativos, ni de los programas de asistencia técnica y financiera a pequeños productores y comunidades indígenas y campesinas que deben desarrollar las ALA.

Respuesta:

Mediante el “Reglamento de Procedimientos Generales Ley N° 26.331 – Contenidos Mínimos de Planes de Manejo y Conservación y Distribución del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN)” aprobado por Resolución ex SAyDS N° 826/14 se establece un primer marco para la aplicación de los Fondos y su posterior rendición.

Ahora bien, a fin de avanzar sobre la planificación del 70%, la Autoridad Nacional promueve desde diciembre del año 2016, la incorporación de Lineamientos Técnicos Estratégicos para optimizar la asignación del FNECBN a planes en bosques nativos y fortalecimiento institucional

La Autoridad Nacional de Aplicación propuso 5 (cinco) Lineamientos Técnicos Estratégicos: Manejo Forestal a nivel del Cuenca; Plan Nacional para el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MBGI); Prevención de Incendios Forestales, Fortalecimiento de Áreas de Conservación y Estrategia Nacional para la Restauración de los Bosques Nativos.

El documento “Lineamientos Técnicos Estratégicos para la política de aplicación de la Ley N° 26.331” fue presentado en el marco de la Comisión de Bosques Nativos en varias oportunidades. En la reunión de fecha 22 de febrero de 2017 se acordó realizar talleres regionales para tratarlos de acuerdo a las características de cada jurisdicción.

Se realizaron 5 encuentros participativos regionales a fin abordar la temática:

- Misiones, se realizó el 1° **“Taller Lineamientos Técnicos Estratégico para la aplicación de la Ley N° 26.331”** con fecha 19 de abril de 2017, participando la Autoridad Local de Aplicación de la provincia de Misiones, representantes de la Autoridad Nacional de Aplicación, con un total de 14 asistentes.

- San Miguel de Tucumán, provincia de Tucumán, se realizó el 2° **“Taller Lineamientos Técnicos Estratégico para la aplicación de la Ley N° 26.331”** con fecha 24 de abril de 2017, participando las Autoridades Locales de Aplicación de las provincias de Tucumán, Catamarca, Salta y Jujuy, representantes de la Autoridad Nacional de Aplicación, con un total de 38 asistentes.

- San Carlos de Bariloche, provincia de Río Negro, se realizó el 3° **“Taller Lineamientos Técnicos Estratégico para la aplicación de la Ley N° 26.331”** con fecha 10 de mayo de 2017, participando las Autoridades Locales de Aplicación de las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro y Neuquén, representantes de la Autoridad Nacional de Aplicación, con un total de 39 asistentes.

- Santiago del Estero, provincia de Santiago del Estero, se realizó el 4° **“Taller Lineamientos Técnicos Estratégico para la aplicación de la Ley N° 26.331”** con fecha 18 de mayo de 2017, participando las Autoridades Locales de Aplicación de las provincias de Formosa, Chaco, Santiago del Estero y Santa Fe, representantes de la Autoridad Nacional de



Auditoría General de la Nación

Aplicación, con un total de 37 asistentes.

Ciudad de Buenos Aires, se realizó el 5° y último “Taller Lineamientos Técnicos Estratégico para la aplicación de la Ley N° 26.331” con fecha 7 de junio de 2017, participando las Autoridades Locales de Aplicación de las provincias de La Rioja, San Luis, San Juan, Mendoza, La Pampa, Buenos Aires, Entre Ríos y Corrientes, representantes de la Autoridad Nacional de Aplicación, con un total de 41 asistentes.

Los encuentros realizados permitieron discutir los Lineamientos Técnicos Estratégicos, con la intención de lograr hacia el futuro orientar por un lado los planes y proyectos a regular bajo la Ley N° 26.331 como así también el fortalecimiento institucional, y por el otro, afianzar las políticas de desarrollo de las jurisdicciones.

Se presentó en la Comisión de Bosques Nativos el día 26 de junio de 2017 un informe de los lineamientos resultantes de los talleres. La propuesta está siendo analizada por las provincias a fin de acordar un documento final a ser aprobado por resolución por el COFEMA.

f) Observación: No se han diferenciado claramente los roles específicos de la SAYDS y el COFEMA en la toma de decisiones sobre diversos aspectos de la implementación de la ley. No ha sido formalmente establecida la participación del COFEMA en la elaboración del Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos, conforme art. 11 y 12 del Dec. 91/09.

Respuesta:

El Ministerio a través la Dirección de Bosques y el COFEMA, trabajan para la implementación de la Ley N° 26.331 en un marco de construcción de consensos. Esto se hace evidente en la mayoría de los casos a través de las Resoluciones aprobadas por el Consejo en estos últimos años, gran parte de las cuales han sido promovidas por la ANA.

COMENTARIOS

4.2 Arreglos de gestión

4.2.1 Se registran avances en la organización respecto de la situación encontrada en el informe AGN/2014. La Dirección de Bosques del actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable) cuenta con una organización interna acorde a las funciones previstas para la implementación de la ley N° 26.331. Se ha creado un Area específica (Area de Vinculación y Control). Sin embargo, de la documentación relevada y de las entrevistas mantenidas, se desprende que las acciones de fiscalización en campo por parte de la Dirección de Bosques son escasas e insuficientes para un control eficaz y efectivo de la implementación de los planes.

4.2.2 Si bien se observa un esfuerzo por las Autoridades de Aplicación de cada jurisdicción por fiscalizar el cumplimiento de la ley, se evidencia una insuficiencia en la capacidad de fiscalización tanto a nivel nacional como provincial, conforme lo establecido por el art.28 de ley.

Respuesta:

Con la creación del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE se modificó la estructura del Organismo, y la funcionalidad de la Dirección de Bosques. Particularmente, en lo que



Auditoría General de la Nación



respecta a los Nodos Regionales, se ha trabajado en una refuncionalización de sus objetivos y líneas de trabajo como así también de los equipos técnicos y su localización.

En su nuevo funcionamiento dentro de sus principales tareas se encuentran dar asistencia y seguimiento a las acciones de la ANA y monitorear y apoyar la aplicación de la ley 26.331 en territorio. Esto se canalizaría a través de las acciones de asistencia técnica a las ALA, del apoyo al equipo de OTBN en la asistencia técnica para la actualización de los mismos, de monitorear la implementación de planes en el marco de la Ley N° 26.331. Además del trabajo ya mencionado de apoyo técnico a la UMSEF, acompaña las necesidades derivadas de la ANA, ya sea dar apoyo al 2do Inventario Nacional de Bosques Nativos, como también de difusión, vinculación y extensión, entre otros. Mediante este nuevo abordaje se espera mejorar la capacidad institucional para el seguimiento en terreno de los planes de la ley.

Desde el punto de vista administrativo, se han realizado modificaciones al sistema de rendición de los fondos mediante Resolución MAyDS N° 391/2017 se rigen las transferencias a partir del año 2017, ajustándose el contenido del certificado de obra.

Respecto de los fondos transferidos en el marco del Art. 35 inc) b; remite a la Resolución MAyDS N° 494/2016. Mediante la misma se retoma el sistema de relación de comprobantes.

Se adjuntan al Presente las resoluciones.

COMENTARIOS

4.3 Trabajo interinstitucional

No se ha establecido una instancia de trabajo interinstitucional que incluya actores sociales relevantes en el ámbito nacional y en las provincias. En este sentido, no se aprovecha información proveniente de numerosas iniciativas y proyectos del sector académico y en organizaciones de la sociedad civil referidas a la generación de información de base sobre el estado de los bosques nativos, a saber, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, universidades y otros representantes del sector académico.

4.3.1 No se observa la participación de los Nodos Regionales en la resolución de los conflictos con las recategorizaciones. Tampoco se encontró evidencia de su participación en otros aspectos de la gestión en los distintos niveles de gobierno.

Respuestas:

En relación a la Instancia de Trabajo Interinstitucional (punto 4.3) se han implementado muchas líneas de trabajo interinstitucional en el cual se vinculan actores de los organismos políticos, científicos, académicos y de la sociedad civil, entre ellas:

- (i) La optimización del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques Nativos a través de una “red” o “consorcio” de actores clave,
- (ii) La elaboración del Plan Nacional de Restauración de Bosques Nativos,
- (iii) Los Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica Orientados (PICTO),
- (iv) La implementación del Plan Nacional de Manejo con Ganadería Integrada (MBGI),



Auditoría General de la Nación

- (v) La implementación del manejo forestal a nivel de cuenca forestal en Monte Quemado (Santiago del Estero) y Caimancito (Jujuy).

En relación a los Nodos Regionales (p. 4.3 y 4.3.1) cabe destacar que originalmente fueron implementados mediante Convenios Específicos a fin de cumplimentar acciones vinculadas a la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF); teniendo por objetivo generar información sobre los bosques nativos de la región para satisfacer las demandas que surgen de la gestión de los bosques en distintos niveles de gobierno y de la normativa vigente acordando los procedimientos y planes de trabajo con la UMSEF y los responsables de las áreas forestales de las provincias que integran los nodos, generando indicadores que permitieran aportar herramientas generales y particulares para establecer políticas de restauración, conservación y manejo sustentable de las masas forestales.

No obstante, es preciso destacar que en diciembre de 2015 el Decreto N° 13/2015 sustituyó al artículo 1° de la Ley N° 22.520, creándose el MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE con el objetivo de ampliar, jerarquizar y priorizar las políticas destinadas al medio ambiente y al desarrollo sustentable, como objetivo estratégico del desarrollo nacional, y asumiendo las tareas realizadas por la SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, incluyendo sus organismos descentralizados y desconcentrados.

Esta nueva estructuración tuvo correlato en la Dirección de Bosques. Particularmente, en lo que respecta a los Nodos Regionales, ya no se encuentran establecidos por eco-regiones sino por límite jurisdiccional como se mencionó en el punto 6.2.2 y se adjuntó gráfico.

Los Nodos han ampliado sus funciones poniéndose énfasis en brindar apoyo a la aplicación de la Ley N° 26.331 en territorio. Esto se canalizaría a través de las acciones de asistencia técnica a las ALA, del apoyo al equipo de OTBN en la asistencia técnica para la actualización de los mismos, de monitorear la implementación de planes en el marco de la Ley N° 26.331. Además del trabajo ya mencionado de apoyo técnico a la UMSEF, acompaña las necesidades derivadas de la ANA, ya sea dar apoyo al 2do Inventario Nacional de Bosques Nativos, como también de difusión, vinculación y extensión, entre otros.

Incluso, actualmente los Nodos están prestando colaboración técnica a las ALA en la definición y conceptualización de los “Lineamientos Técnicos Estratégicos para la Aplicación de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos” que además tiene su contraparte y abordaje en el ámbito de la Comisión de Bosques del COFEMA, como también en la elaboración del Plan Nacional de Restauración de Bosques.

Si bien estas nuevas funciones se encuentran en desarrollo e implementación, se entiende que en el largo plazo se fortalecerá la participación de los Nodos en la gestión en los distintos niveles de gobierno.

COMENTARIOS

4.4 Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos.

4.4.1 incumplimiento del art. 31 sobre la conformación del FNECBN

Se mantiene la situación observada en el Informe AGN 38/2014: Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos no ha sido conformado de acuerdo a lo establecido en el art. 31 de la ley. Los presupuestos nacionales en el periodo auditado han asignado montos sustancialmente inferiores a lo previsto en la Ley N° 26.331, y representan porcentajes cada vez menores del presupuesto nacional; de 12,6% en 2013, a un 6,2% en 2015 y en 2016, el porcentaje es de 5,26%.



Auditoría General de la Nación



Respuesta:

El Ministerio de Ambiente cumple con la obligación de solicitar los fondos correspondientes cada año, y para el 2018 se han solicitado \$8.161.436.951,02.-

Sin perjuicio de ello, desde las gestiones realizadas por el Ministerio de Ambiente desde su creación, nótese que se han incrementado los fondos dispuestos presupuestariamente.

El Presupuesto Nacional **asignó** partidas para la implementación de la Ley N° 26.331 desde el año 2010 en adelante.

Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos

El Presupuesto Nacional asignó partidas para la implementación de la Ley N° 26.331 desde el año 2010 en adelante.

Año	Partida Asignada	Presupuestaria a la Ley N ° 26.331
2010	\$ 300.000.000	
2011	\$ 300.000.000	
2012	\$ 300.085.190	
2013	\$ 253.000.000	
2014	\$ 247.043.707	
2015	\$ 246.450.000	
2016	\$ 265.009.000	
2017	\$556.500.000	

Fondos transferidos del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos.



Auditoría General de la Nación

Año	Partida Asignada a la Ley N ° 26.331	Presupuestaria
2010	\$ 94.563.095	
2011	\$ 230.000.000	
2012	\$ 245.467.244	
2013	\$ 218.735.000	
2014	\$ 222.000.000	
2015	\$ 62.819.801	
2016*	\$ 389.682.470	
2017**	\$556.500.000	

*En el año 2015 fueron reasignados créditos presupuestarios, entre ellos \$165.630.199 correspondientes del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, mediante el Decreto 2585/15 de fecha 26 de noviembre de 2015.

De este modo quedó desfinanciada la convocatoria 2015. La Autoridad Nacional en el transcurso del ejercicio 2016 cubrió con fondos presupuestarios 2016 la deuda del 2015; posteriormente gestionó y obtuvo una reasignación presupuestaria del Ministerio de Economía a fin de cubrir el monto total de lo asignado al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos para el año 2016.

En consecuencia, en el año 2016 se han transferido a las provincias para la instrumentación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos un monto total de \$ 389.682.470.-

**La transferencia del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos del año 2017 se encuentra en trámite de pago.

4.4.2 En el periodo auditado se verificaron retrasos en el envío de las partidas presupuestarias a las provincias de operatoria 2013 fue transferida en 2014, la de 2014 en 2015 y la operatoria 2015 en 2016.

Respuesta:

El MAyDS está trabajando en lograr procesos administrativos internos que agilicen la transferencia del



Auditoría General de la Nación



fondo. Se está impulsando la constitución de un fideicomiso para la administración del fondo. El 24 de agosto del corriente, se propuso incluir en la agenda de trabajo de la Comisión de Bosques del COFEMA a fin de compartir experiencias y proponer alternativas superadoras a los procesos administrativos a nivel nacional como provincial para implementar el fondo de manera ágil y eficaz para cumplir con los objetivos de la ley 26.331.

Cabe remarcar que para el mes de agosto de 2017 ya se ha firmado la resolución que aprueba la transferencia del fondo a todas aquellas provincias que han solicitado el mismo conforme lo requerido.

COMENTARIOS

4.5 Insuficiencia de información de base sobre los bosques nativos

4.5.1 Ausencia de actualización del Inventario Nacional de Bosques Nativos

Se reitera lo observado en el Informe AGN 38/2014: “El Inventario Nacional de Bosques Nativos data de 2005. El Programa preveía su actualización periódica. Esta situación adquiere relevancia al considerar que de acuerdo con lo informado, algunas provincias no cuentan con la información de base suficiente para realizar los OTBN”. De acuerdo a lo informado por el Organismo, la elaboración del Segundo Inventario Nacional de Bosques Nativos se encuentra en etapa muy preliminar.

Respuesta:

Se adjunta en Anexo I el estado actual de la Implementación del Segundo Inventario

4.5.2 Se mantiene la situación observada en el Informe AGN N° 38/2014, sobre la falta de elaboración de guías metodológicas orientadas a valorizar los servicios ambientales definidos por la ley, en el marco del Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos, conforme lo establecido en el art. 5 del Dec. N° 91/09.

Respuesta: A través del Proyecto GEF 3623 “Incentivos para la Conservación de Servicios Ecosistémicos de Importancia Global en la Argentina” y el Programa Nacional ONU-REDD se está generando información de base que servirá para este fin. En el mismo sentido, el Plan Nacional de Restauración de Bosques Degradados (en elaboración) proveerá asimismo información de base.

4.5.4 Se mantiene la situación observada en el Informe AGN 38/14: se observa la falta de una base de datos unificada sobre los bosques nativos y el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (ReTeCi), a cargo del INAI.

Respuesta: Desde el Proyecto “Bosques Nativos y Comunidad” (PNUD ARG 15/004 - Préstamo BIRF N° 8493-AR) se trabaja con comunidades originarias y campesinas en coordinación y con participación de la Dirección de Pueblos Originarios del MAyDS el cual es el enlace con el INAI. El IANI es parte del Comité Nacional de dicho proyecto. En línea con ello, desde la Dirección de Bosques se trabaja para actualizar la base de datos de comunidades en zona de bosques nativos.

4.5.5. No se observan mecanismos de articulación para incorporar en los instrumentos de gestión de la ley los resultados de los proyectos financiados en el marco de la convocatoria de ciencia y técnica realizada por



Auditoría General de la Nación

Res. COFEMA 263/2013, referida a la promoción del Programa Nacional de Investigación y Desarrollo para los Bosques Nativos.

Respuesta:

La implementación de los pagos se retrasaron por el dictado del Decreto N° 336/2016 (solicitud de continuidad de convenios con Instituciones educativas y afines) mediante el cual tuvo que elevarse el trámite a conformidad del Ministerio de Modernización. Los grupos de investigación recibieron la primera cuota a fines del año 2016, iniciando la ejecución en 2017. Para asegurar la sinergia entre los proyectos y el trabajo de la Dirección de Bosques, se organizaron en febrero del corriente el primer encuentro nacional PICTOS Bosque Nativo con el objetivo de reunir a los 16 investigadores responsables de los proyectos que han sido adjudicados; con el propósito de identificar los aspectos técnicos y administrativos vinculados a los PICTO Bosques Nativos y compartir enfoques, avances y experiencias entre los grupos de investigación.

El 14 de junio de este año, se realizó otro encuentro con 5 grupos de investigación en el marco de los PICTOS con el objetivo de discutir y consensuar estrategias para cubrir los vacíos de información y criterios en la implementación de la Ley de Bosques, con énfasis en el abordaje de los conflictos socio-ambientales en Región Chaqueño. A fin de contar con información preliminar para mejorar la aplicación de la ley a través de los informes que tengan elaborados los diferentes proyectos de investigación, en diciembre del corriente se tiene previsto realizar el Segundo Encuentro Nacional PICTOS Bosque Nativos con el objetivo de poder compartir los avances en los proyectos de investigación y poder identificar las problemáticas y discutir la forma en cómo estos avances pueden mejorar la implementación de la Ley 26.331.

COMENTARIOS

4.6 Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos.

4.6.1 Inexactitudes en las superficies de bosques declaradas.

En los proyectos de actualización de OTBN relevados al cierre del trabajo de campo de la presente auditoría, las correcciones y recomendaciones solicitadas por la autoridad nacional durante la formulación del primer OTBN no fueron incorporadas.

No se han establecido mecanismos tendientes a solucionar estas diferencias.

Respuesta:

No se concuerda con la afirmación en su totalidad. La Dirección de Bosques considera que, en general, muchas provincias han mostrado avances y han tenido en cuenta ciertas consideraciones realizadas por la ANA respecto de los comentarios realizados a los primeros OTBN. Es cierto que la totalidad de las observaciones aún no han sido incorporadas o corregidas, y esa es la razón por la que el intercambio técnico con las provincias que presentaron las actualizaciones de sus OTBN aún continúa.

La Dirección de Bosques ofrece permanente asistencia técnica y propicia espacios de diálogo para seguir avanzando en la mejora progresiva de los aspectos a mejorar en cada ordenamiento territorial de bosques nativos provincial. Actualmente muchas provincias están trabajando en la actualización de sus OTBN y las observaciones comunicadas oportunamente son tenidas en cuenta en el proceso de acreditación.

El pasado 1ro de septiembre, la Asamblea del COFEMA ha aprobado por Resolución 350/2017 el Protocolo para la Actualización de los OTBN. El protocolo incluye una serie de pasos previos a la sanción de las actualizaciones de los OTBN consistente en una participación previa de la Dirección de Bosques del MAyDS en el proyecto de actualización, y busca que haya un informe técnico por parte de la ANA previo a



Auditoría General de la Nación



que el proyecto de OTBN sea elevado a la legislatura provincial para su sanción legal (ley o decreto provincial, según corresponda).

Se pretende de este modo evitar que los proyectos de OTBN ya aprobados por la jurisdicción provincial, sean presentados ante la ANA para su correspondiente acreditación pero que, por observaciones técnicas al mismo, no ocurra y que, consecuentemente, deba ser modificado.

4.6.2 Incumplimiento parcial en la aplicación de los Criterios de Sostenibilidad Ambiental (CSA)

Se verifica el incumplimiento parcial de los Criterios de Sustentabilidad Ambiental. Por una parte, existe disparidad en la interpretación de los criterios por distintas jurisdicciones y, por otra parte, algunos CSA no han sido utilizados en la categorización de los bosques nativos. Conforme surge del mapa conjunto de OTBN realizado por las provincias, en muchos casos, incluidas las provincias relevadas, no se ha considerado la coherencia entre las categorizaciones realizadas en las provincias limítrofes, lo que atenta contra la conectividad entre las regiones.

Respuesta:

La puesta en marcha de la ley N° 26.331 implicó grandes esfuerzos a nivel de la administración nacional y provincial, debido a su nivel de complejidad y a la inexistente experiencia en el país y en la región, en cuanto a la realización y la puesta en práctica de ordenamientos territoriales de gran magnitud, como son los bosques nativos. Desde la sanción de la ley, se han logrado grandes avances en la implementación de la misma y actualmente se continúa generando información de base, diagnósticos y pautas técnicas que permiten establecer nuevas metas, todo esto centrado en un creciente intercambio y articulación entre las autoridades nacionales y provinciales.

Los procedimientos de OTBN llevados a cabo fueron disímiles entre provincias y regiones. En general, se consideraron CSA relacionados con conservación de cuencas, potencial agrícola y valores biológicos sobresalientes. Sin embargo, se evidenciaron dificultades para la incorporación de CSA relacionados con el estado del bosque y su potencial para la conservación de la biodiversidad y uso forestal. La incorporación de la totalidad de los CSA únicamente se ha dado en pocos casos (Corrientes y Mendoza). Resulta importante mencionar que su incorporación en las actualizaciones de los OTBN y la realización de un análisis prospectivo e integral resulta un desafío para lograr un mejor entendimiento del funcionamiento de los bosques como proveedores de bienes y servicios ambientales y de sus posibilidades de soportar actividades sustentables.

La Dirección de Bosques ofrece permanente asistencia técnica y propicia espacios de diálogo para seguir avanzando en la mejora progresiva de los aspectos a mejorar en cada ordenamiento territorial de bosques nativos provincial. Actualmente muchas provincias están trabajando en la actualización de sus OTBN y las observaciones comunicadas oportunamente son tenidas en cuenta en el proceso de acreditación. El pasado 1ro de septiembre, la Asamblea del COFEMA ha aprobado por Resolución 350 el Protocolo para la Actualización de los OTBN. El protocolo incluye una serie de pasos previos a la sanción de las actualizaciones de los OTBN consistente en una participación previa de la Dirección de Bosques del MAyDS en el proyecto de actualización, y busca que haya un informe técnico por parte de la ANA previo a que el proyecto de OTBN sea elevado a la legislatura provincial para su sanción legal (ley o decreto provincial, según corresponda).

Se pretende de este modo evitar que los proyectos de OTBN ya aprobados por la jurisdicción provincial, sean presentados ante la ANA para su correspondiente acreditación pero que, por observaciones técnicas al mismo, no ocurra y que, consecuentemente, deba ser modificado.



Auditoría General de la Nación

4.6.3 Incumplimiento de los plazos de actualización del OTBN

Se observa el incumplimiento de los plazos para realizar las actualizaciones de los OTBN que a partir del año 2017 comenzaron a cumplir cinco años desde la sanción de las leyes de OTBN provinciales. A marzo de 2017 no se ha acreditado ninguna actualización.

Respuesta:

La Dirección de Bosques ve con preocupación la falta de actualización de los OTBN que se encuentran vencidos. A medida que los OTBN fueron acercándose a sus fechas de vencimiento, se fueron enviando a cada jurisdicción notas recordatorias, comenzando con las mismas en el año 2013.

En febrero del año 2016 se enviaron notas a las provincias de Catamarca, Chaco, Córdoba, Corrientes, Formosa, Misiones, Mendoza y Río Negro en la que se expresaba la preocupación de la Dirección de Bosques en relación al incumplimiento de los plazos establecidos para la presentación de la actualización del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos provincial.

Posteriormente, en abril de 2016, se envió desde la Subsecretaría de Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio (SsPyOAT) una nota (Nota SsPyOAT N° 25/2016) a todas las provincias, se encontrasen o no en fecha de presentar sus actualización de OTBN, con la intención de transmitir los lineamientos y la visión de la SsPyOAT a tener en cuenta en los procedimientos de ajuste y acreditación de la actualización de los OTBN que ya se vienen trabajando desde la puesta en vigencia de la ley n° 26.331.

Con la idea de formalizar y agilizar los procesos de presentación de la documentación respaldatoria de los procesos de actualización de los OTBN provinciales ante la Autoridad Nacional de Aplicación, se elaboró una propuesta de protocolo de presentación, el cual fue aprobado mediante Resolución 350 por la Asamblea del COFEMA el 1ro de septiembre del corriente.

El protocolo incluye una serie de pasos previos a la sanción de las actualizaciones de los OTBN consistente en una participación previa de la Dirección de Bosques del MAYDS en el proyecto de actualización, se busca que haya un informe técnico por parte de la ANA previo a que un proyecto de OTBN sea elevado a la legislatura provincial para su sanción legal (ley o decreto, según corresponda). Se pretende de este modo evitar que los proyectos de OTBN ya aprobados por la jurisdicción provincial, sean presentados ante la ANA para su correspondiente acreditación pero que, por observaciones técnicas al mismo, no ocurra y, consecuentemente, deba ser modificado.

Las provincias de Santiago del Estero y San Juan ya han aprobado por norma provincial su OTBN. Con ambas provincias hubo intercambio técnico antes de aprobada la norma y el mismo aún continúa. Se espera que puedan acreditar la actualización de sus OTBN en el transcurso del presente año.

Por otra parte, las provincias de Chaco, Jujuy, Santa Cruz, han presentado sus propuestas de actualización de forma previa a su aprobación provincial y elevación a la legislatura correspondiente, las cuales se encuentran en proceso de revisión por parte de la ANA.

4.6.4. Irregularidades en el proceso de actualización de los OTBN

Los procesos de actualización de los OTBN en las provincias de Salta, Santiago y San Juan no cumplen con la normativa y las pautas metodológicas establecidas en la ley y su normativa complementaria. No se registró en actas el proceso participativo (san Juan); se limitó la participación a organizaciones con personería jurídica, no se realizaron en tierras comunitarias (salta); falta un análisis exhaustivo de los actores sociales involucrados, la convocatoria fue sin difusión y con poco tiempo de convocatoria (Santiago del Estero)



Auditoría General de la Nación



Respuesta:

La Dirección de Bosques considera que los OTBN y sus actualizaciones constituyen un proceso continuo y progresivo, dada la complejidad que reviste la realización de los mismos. Las pautas metodológicas que establecen la Ley N° 26.331 y su decreto reglamentario y otra normativa asociada, pretenden acompañar este proceso. Para la evaluación de las actualizaciones de los OTBN presentados hasta la fecha, además de la evaluación de la documentación presentada, se hace un análisis de los avances realizados respecto al primer OTBN, ya sea en sus aspectos técnicos, normativos o del proceso participativo. De esta manera, es posible visualizar las mejoras que se han ido incorporando, aunque persistan numerosos aspectos que no cumplen con las normativas.

Las actualizaciones de los OTBN constituyen una oportunidad para realizar una revisión integral de la normativa correspondiente, ajustar la zonificación de los bosques nativos a escala provincial y revisar la valoración y ponderación de los diez Criterios de Sustentabilidad Ambiental (CSA) establecidos en la Ley N° 26.331 y la cartografía resultante, entre otras acciones. Además, implica la realización de un proceso participativo mediante el cual se sometan a discusión pública las decisiones tomadas a nivel técnico, político y legal, instancia fundamental para legitimar todo proceso de Ordenamiento Territorial.

Por lo expuesto anteriormente, esta Dirección de Bosques considera fundamental continuar y profundizar el trabajo con las provincias respecto de las actualizaciones de los OTBN que se encuentran en desarrollo, de forma de evitar retrasos y garantizar que los procesos de actualización de los OTBN se realicen dentro de un marco de no regresividad, progresividad y flexibilidad en función de las lecciones aprendidas. Asimismo estas acciones permitirán ejercer las competencias que le incumben a la Autoridad Nacional de Aplicación de la Ley N° 26.331 y contribuir así al cumplimiento de los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental establecidos.

En función de ello, los cambios que se propongan en las actualizaciones de los OTBN no podrán representar una disminución en los niveles de conservación alcanzados. Sin perjuicio de ello y con la visión de facilitar la aplicación y cumplimiento de la Ley N° 26.331 en el marco de los principios de progresividad y el concepto de no regresividad *ut supra* mencionado (art. 4 de la Ley General del Ambiente N° 25.675), se podrá considerar cada caso concreto siempre y cuando no contradiga los principios ya mencionados.

Respecto a las provincias mencionadas, en caso de Salta dicho proceso fue presentado a la ANA en carácter de propuesta a la cual se realizaron las observaciones correspondientes. Para el caso de Santiago del Estero y San Juan las mismas se encuentran en proceso de acreditación y el intercambio técnico el proceso se encuentra orientado a fin de salvar dichas cuestiones.

La Ley N° 26.331 indica la realización de un proceso participativo para el ordenamiento territorial de los bosques nativos. Sin embargo, no indica cómo debe realizarse el mismo. Por tal motivo, el área de Participación Social, elaboró cuatro guías metodológicas que se aprobaron por Resolución SAyDS N° 398/2015 como **recomendación/sugerencia** a las ALA.

En relación a las actas, cabe destacar, que son un instrumento más (no el único) que aporta a la documentación de los procesos participativos. En el caso de que la ALA realice actas en los encuentros, debe seguir un formato específico.

En el caso de San Juan, la ALA, envió un documento donde registra lo actuado sobre el proceso participativo: "Actualización del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de San Juan - Año 2015" (pág. 20-29) y anexos.

En el caso de la actualización del OTBN de Santiago del Estero, resaltamos en nuestro informe técnico: "OBSERVACIONES AL "DOCUMENTO TÉCNICO FINAL DE LA ACTUALIZACIÓN DEL OTBN DE SANTIAGO DEL ESTERO" PRESENTADA POR LA JURISDICCIÓN POR NOTA DEL 14/1/2016", los siguientes comentarios:



Auditoría General de la Nación

“se destaca el trabajo de la ALA con la realización de 15 talleres de difusión de la Ley N° 26.331 y de la propuesta de OTBN provincial”

Convocatoria a Talleres Participativos:

“La convocatoria fue amplia y extensiva, se realizó por distintos medios. La difusión radial, fue realizada en 19 radios de 12 departamentos provinciales y una de alcance nacional. Se adjuntan como documentación respaldatoria los convenios de colaboración firmados por cada radio y el audio con el spot. También se convocó a los talleres participativos mediante diarios, de los cuales se presenta original del artículo periodístico.

Una forma de convocatoria creativa, fue a través de la policía. Esto permitió alcanzar distintos puntos del territorio provincial, para convocar a los actores identificados. De esta manera, a pedido de la ALA, la policía se dirigía a los domicilios de las organizaciones con una nota para informar sobre la realización del taller.”

COMENTARIOS

4.7 Participación social y consulta pública

4.7.1 Si bien al Área de Participación Social (APS) conformó una base de datos con los reclamos recibidos por la autoridad nacional, la base no está completa ni actualizada. A su vez, pese a contar con registros de reclamos anteriores a la conformación de APS, no figuran en la base las respuestas de las ALAS a esos reclamos.

Respuesta:

Tal como se informó oportunamente, el Área de Participación Social, recibió los reclamos por desmonte y falta de participación durante el año 2011 (aún no estaba conformada como APS), luego estos reclamos dejaron de ser recibidos por el área. A partir de la asistencia técnica brindada en la provincia de Córdoba, es que en el año 2015 se recibe otro reclamo dirigido al área. Todos los reclamos recibidos, se encuentran registrados y actualizados en la base de datos. En todos los casos la acción por parte del APS fue solicitar a la ALA información respecto del reclamo. En la mayoría de los casos no hubo respuesta por parte de la ALA.

Se hace saber que la Dirección de Bosques está trabajando en la elaboración de un Sistema de Alerta Temprana de Deforestación que apoyará el relevamiento de cambios en la superficie de bosque de forma periódica.

4.7.2 Se observa que las instancias de consulta pública estipuladas por la ley tanto para los PCUS como para los procesos de actualización de los OTBN provinciales no se realizan de acuerdo a las pautas establecidas en la ley y su normativa complementaria. En los expedientes relevados, se detectaron numerosas situaciones donde no se consideran las denuncias de las poblaciones campesinas e indígenas, no se registran en actas las posiciones encontradas entre los diferentes actores sociales involucrados en el uso de la tierra (productores agrícolas-ganaderos, empresarios, comunidades campesinas e indígenas, gobierno, instituciones académicas).

Respuesta:



Auditoría General de la Nación



Como se mencionó anteriormente la responsabilidad del tema corresponde a la Autoridad Local, y se entiende que el comentario se refiere al relevamiento de expedientes provinciales.

Sin perjuicio de ello, y como desarrollado en las respuestas en el marco de los comentarios 4.6, desde la Autoridad Nacional se impulsan mecanismos de asistencia técnica, consenso y articulación con las provincias, este es un tema complejo en el cual la Jurisprudencia en el caso “*Dino Salas c/ Provincia de Salta y Estado Nacional*”, ha establecido que los permisos son competencia provincial.

COMENTARIOS

4.8 planes de Conservación y Manejo Sustentable

4.8.1 Baja efectividad en la protección de los bosques nativos.

La efectividad en la protección de los bosques nativos, medida como superficie de bosques nativos, en las provincias de Salta, Santiago del Estero, Chaco y Formosa es baja. Estas provincias concentran el 46% de las superficies categorizadas en el OTBN nacional y solo tienen el 7,99% de esta superficie bajo plan y el 24% del total de planes financiados por el FNECBN, con un 53% concentrados en Manejo con Silvopastoril; un 25% en Planes de Conservación, un 15% de Planes de Formulación y un 6,5% de PCUS

4.8.2 Falta de priorización de las comunidades indígenas y campesinos como beneficiarios de la ley.

Se reitera lo observado en el Informe de AG38/14: “Se observan dificultades en la incorporación de las comunidades indígenas y campesinas en el acceso a los beneficios de la ley, *“De acuerdo con lo informado por las autoridades provinciales la principal dificultad se deriva del requerimiento de la tenencia de las tierras”*”

Analizando por el tipo de beneficiario, para las cuatro provincias relevadas a campo, la superficie de comunidades indígenas representa un 65,92% de la que corresponde a privado-empresa, sin embargo la cantidad de planes es de 9,52% en relación a los de aquella categoría

4.8.3 Riesgo en el manejo silvopastoril

Algunos de los proyectos de manejo silvopastoril que se desarrollan en zonas amarillas provocan degradación y/o pérdida de masa forestal. Considerando las deficiencias de fiscalización y control de las áreas afectadas a los planes de manejo donde se realiza el silvopastoril, y las estadísticas de desmonte tanto legales (PCUS) como ilegales, no resulta oportuna la autorización de sistemas silvopastoriles en la categoría II in controles suficientes que permitan garantizar el manejo sustentable de los bosques sujetos al desmonte encubierto a causa del ganado.

Si bien se está avanzando en el desarrollo de un modelo de manejo de bosques con ganadería integrada (MBGI), hasta tanto no se cuente con indicadores de la sustentabilidad ecológica específicos para los diversos ambientes y regiones, no está garantizada la aplicación de los principios precautorio y preventivos (art. 3 inc, (d) Ley 26.331) en cuanto a la conservación de los bosques nativos.

Respuesta: Como detallado en el punto 4.1.1 e) se está impulsando en la Comisión de Bosques del COFEMA la definición de Lineamientos Técnicos Estratégicos para la implementación del FNECBN en los cuales se propuso incluir al MBGI como uno de los lineamientos y así utilizar el fondo para su desarrollo de base e implementación. Asimismo, se han identificado en las provincias de Chaco, Santiago del Estero y Salta sitios piloto representativos que serán apoyados desde el MAYDS para su implementación.



Auditoría General de la Nación

4.8.4 Escaso con control a campo

Se observa una reducción del 50% en la cantidad de inspecciones de los panes ejecutados entre el 2013 y 2016 realizadas por parte de la SAYDS a los predios en las provincias. A nivel provincial, la fiscalización es variable según la zona: en el relevamiento a campo se constató en la provincia de Chaco que el control por la ALA es escaso e ineficiente.

Respuesta: Con la creación del MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE se modificó la estructura del Organismo, y la funcionalidad de la Dirección de Bosques. Habiéndose realizado una reestructuración de la Dirección de Bosques a fin de alcanzar los objetivos priorizados, se ha trabajado también en una refuncionalización de los Nodos Territoriales, habiéndose redefinido sus objetivos y líneas de trabajo como así también de los equipos técnicos y su localización.

En su nuevo funcionamiento dentro de sus principales tareas se encuentran dar asistencia y seguimiento a las acciones de la ANA y Monitorear y apoyar la aplicación de la Ley 26.331 en territorio. Mediante este nuevo abordaje se espera mejorar la capacidad institucional para el seguimiento en terreno de los planes de la ley.

COMENTARIOS

4.9 Registro de Infractores

Se ha implementado el Registro de Infractores, conforme se recomendaba en el Informe AGN 38/1, pero la información que contiene es incompleta, no informa sobre la superficie deforestada, la localización geográfica del desmonte informado, ni la multa aplicada.

Respuesta:

El registro se encuentra funcionando y hasta la actualidad tan solo seis provincias (Catamarca, Chubut, Córdoba, La Pampa, Neuquén y Salta) han cargado información al Registro Nacional de Infractores. El cumplimiento de esta obligación legal ha sido requerido tanto por nota y por Convenio a las provincias en particular, como en la Comisión de Bosques del COFEMA. Con fecha 26 de junio del corriente, se acordó en la mencionada Comisión tratar en la Comisión de Asuntos Legislativos del COFEMA la definición de preceptos básicos para su cumplimiento. Se están evaluando las modificaciones necesarias para cumplir con lo observado.

COMENTARIOS

4.10 sanciones

No existe en el código penal la tipificación del delito forestal, que incluya los desmontes ilegales de bosques nativos (véase Anexo XI). La necesidad de tipificar los desmontes no autorizados como delito penal ha sido reconocida por el COFEMA.

Respuesta:

Se está trabajando junto al Ministerio de Justicia en un proyecto de modificación del código penal con la inclusión de un capítulo de delitos ambientales donde se incluye al desmonte.

4.11 Seguimiento y evaluación, rendición de cuentas y transparencia



Auditoría General de la Nación



4.11.1 El seguimiento por teledetección que realiza la UMSEF no cubre todas las jurisdicciones provinciales. Del relevamiento de fuentes externas de información surge que existen organizaciones y centros de investigación que cuentan con información más precisa y actualizada sobre los desmontes.

Respuesta:

El seguimiento por teledetección que realiza la UMSEF se focaliza en las zonas en las cuales los procesos de deforestación son más relevantes. Sin perjuicio de ello, se pretende relevar la totalidad del país en el monitoreo del año en curso.

Respecto a la vinculación con otros actores se está llevando a cabo a través de la formación de un consorcio de monitoreo que se encuentra en desarrollo.

El Ministerio de Ambiente tiene un área específica que produce datos oficiales como organismo, lo cual seguirá realizando.

Se tiene conocimiento de que organizaciones y centros de investigación cuentan con datos de monitoreo, pero no es correcto afirmar que poseen más precisión. Pueden contar con datos con mayor regularidad de actualización, lo que no implica mayor precisión.

4.11.2 Se mantiene la situación observada en el informe AGN 38/14, referida a que la autoridad nacional no cuenta con procedimiento de medición del desempeño de los instrumentos de política establecidos en la Ley 26.331, ni del seguimiento de las metas presupuestarias.

4.11.3 Los cambios realizados en la página web del Ministerio de Ambiente Sustentable representaron una restricción significativa de información disponible al público sobre la implementación de la ley 26.331. La mencionada página web contenía documentación actualizada sobre los planes vigentes en el marco de la ley, cartografía de los OTBN y numerosos documentos producidos por la ex SAYDS. Esta situación afecta la libre disponibilidad de información ambiental requerida por la Ley 25.831, que establece las bases para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental se encuentre en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional, provincial, municipal y en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.

Respuesta: La documentación estadística y de monitoreo, como así también las otras publicaciones de la Dirección de Bosques se encuentran en la Biblioteca virtual de la página web del MAyDS .

Se presentó propuesta de actualización de la página web al área encargada de ello del MAyDS, se espera se haga efectiva a la brevedad.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION,
ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2017.09.06 17:32:30 -03'00'

LUIS CHAUCHARD
Asesor Técnico
Dirección de Bosques
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA -
GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR,
o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE
MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT
30715117564
Date: 2017.09.06 17:32:30 -03'00'



Auditoría General de la Nación

ANEXO XIII – ANÁLISIS DE LA RESPUESTA DEL ORGANISMO

Observaciones	Recomendaciones	Respuesta MAyDS	Análisis de la respuesta con fundamento de la decisión elevada a la Comisión
<p>4.1.Marco Regulatorio y arreglos Institucionales</p> <p>a) Falta de reglamentación del art. 3 que establece los objetivos de la ley N° 26.331. Esto se traduce en la falta de definición de metas cuantitativas de protección de los bosques nativos.</p>		<p>En relación a la reglamentación de art. 3, este Ministerio entiende que mediante los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos (OTBN) hoy todas las provincias han establecido dentro de sus competencias cuál será el uso que le dará al recurso. La categorización realizada implica el escenario que presenta el uso del recurso en cada provincia, constituyendo el marco normativo en el cual debe desenvolverse la actividad provincial, y la Autoridad Nacional utiliza el ordenamiento para el seguimiento de las actividades de control y de promoción del manejo sustentable.</p>	<p>Lo observado en el informe apunta a la ausencia de metas cuantitativas a nivel nacional, en el marco de los presupuestos mínimos de conservación de los bosques nativos que debe establecer la nación mediante la ley y su reglamentación complementaria. <i>Se mantiene la observación.</i></p>



Auditoría General de la Nación

<p>b) Falta de reglamentación de los art. 7, 8, 17, 19 y 20 de la ley, referidos a las autorizaciones de desmonte.</p>	<p>Uso del Suelo para la autorización de desmontes de bosques nativos de la categoría III, que contemplen las condiciones mínimas de producción sostenida a corto, mediano y largo plazo y el uso de tecnologías disponibles que permitan el rendimiento eficiente de la actividad que se proponga desarrollar (art. 17, Ley 26.331);</p> <ul style="list-style-type: none">- Impulsar medidas para garantizar el respeto de los derechos de las comunidades indígenas originarias en todo proyecto de desmonte o manejo sostenible de bosques nativos (art. 19, Ley 26.331);- Desarrollar los mecanismos necesarios para sancionar a los responsables en caso de verificarse falsedad u omisión de datos en los PM y en los PACUS que provoquen daño ambiental presente o futuro (art. 20, Ley 26.331).- Impulsar la reglamentación de los art. referidos a la operación del Fondo Nacional de Enriquecimiento y Conservación de Bosques Nativos, a fin de que sea conformado de acuerdo a lo establecido por la ley y para que la ANA cuente con herramientas para la verificación en campo de las acciones implementadas y facilitar la conformación de redes de monitoreo a nivel provincial.	<p>Los art. 7 y 8, no se han reglamentado. Excepto la provincia de Buenos Aires (en proceso de acreditación de OTBN), a la fecha todas las provincias han realizado sus OTBN. Respecto a los art. 17, 19 y 20, la competencia en relación a los permisos de Cambio de Uso del Suelo corresponde a la provincia. Sin perjuicio de que los requisitos para los Cambios de Uso del Suelo son implementados por cada provincia, desde la Autoridad Nacional de Aplicación se requiere a las provincias que todo el manejo del bosque nativo debe quedar registrado en el Registro Nacional de Planes, no sólo los planes que acceden a financiamiento. En el caso de los Certificados CITES para la exportación de productos forestales de madera de palo santo, también es requerido que el plan sea cargado en el Registro Nacional de Planes.</p>	<p>Si bien los permisos de cambio de uso del suelo son otorgados por las provincias, están contemplados en los artículos 17, 18 y 20 de la ley 26.331. Como se expresa en la recomendación, deben establecerse los lineamientos del Plan de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo para la autorización de desmontes de bosques nativos asignados a la categoría III. Esta necesidad es especialmente relevante en las provincias del NOA, en algunas de las cuales se han otorgado autorizaciones de desmonte en clara violación a los preceptos de la ley y donde se registran las mayores tasas de desmontes ilegales. Como se mencionó en el informe, del relevamiento realizado surge que el Registro Nacional de Planes no contiene todos los PACUS.</p> <p><i>Se mantiene la observación.</i></p>
--	---	--	--



Auditoría General de la Nación

<p>c) Falta de reglamentación del art. 31 de la ley, referido a la integración del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos.</p>		<p>El Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de Bosques nativos se integra a través de partidas presupuestarias. La Autoridad Nacional ha gestionado las mismas, logrando un incremento de los fondos en los años 2016 y 2017, donde en 2017 se asignó más del doble del fondo conforme a 2016.</p> <p>A la fecha, la Autoridad Nacional se encuentra realizando las gestiones para que la asignación presupuestaria del año 2018 sea autorizada a administrarse mediante un Fideicomiso de Administración a operar con el Banco de la Nación Argentina.</p>	<p>Lo expresado por el organismo no contradice lo observado.</p> <p>Lo referido al presupuesto de 2016 ha sido analizado en el informe.</p> <p>Los avances posteriores al cierre del trabajo de campo de auditoría serán tomados en cuenta en futuras auditorías.</p> <p>Se mantiene la observación.</p>
<p>d) No se ha reglamentado el art. 34 referido a la facultad de la Autoridad Nacional de Aplicación de constatar periódicamente el mantenimiento de las superficies de bosques nativos y las categorías de conservación declaradas por las jurisdicciones.</p>		<p>La Autoridad Nacional constata periódicamente el mantenimiento de las superficies de bosques nativos y las categorías de conservación declaradas por las jurisdicciones, lo cual se encuentra disponible en el informe: Monitoreo de la superficie de bosque nativo de la Argentina 2016. http://ambiente.gob.ar/bosques/unidad-de-manejo-del-sistema-de-evaluación-forestal/</p> <p>En este momento la Autoridad Nacional comunica el resultado de dicho relevamiento a las provincias y ellas realizan su descargo.</p>	<p>En el informe se deja constancia del monitoreo periódico satelital de la superficie de bosques nativos que realiza la Dirección de Bosques (Tablas 8 y 9 del cuerpo del informe y Anexo VIII).</p> <p>La observación se refiere a la ausencia de pautas técnicas y operativas para realizar tal constatación.</p> <p>Se mantiene la observación.</p>



Auditoría General de la Nación

<p>e) La reglamentación del art. 35 de la ley, referido a la aplicación del Fondo, es incompleta, no se han especificado los requerimientos para la aplicación del 70%. Tampoco se han especificado los requerimientos de las redes de monitoreo de los bosques nativos, ni de los programas de asistencia técnica y financiera a pequeños productores y comunidades indígenas y campesinas que deben desarrollar las ALA.</p>		<p>Mediante el “Reglamento de Procedimientos Generales Ley 26.331 – Contenidos Mínimos de Planes de Manejo y Conservación y Distribución del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN)” aprobado por Resolución ex SAyDS 826/14 se establece un primer marco para la aplicación de los Fondos y su posterior rendición.</p> <p>A fin de avanzar sobre la planificación del 70%, la Autoridad Nacional promueve desde diciembre de 2016, la incorporación de Lineamientos Técnicos estratégicos para optimizar la asignación del FNECBN a planes en bosques nativos y fortalecimiento institucional.</p> <p>La Autoridad Nacional de Aplicación propuso 5 Lineamientos Técnicos estratégicos: Manejo Forestal a nivel de la Cuenca; Plan Nacional para el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MBGI); Prevención de Incendios Forestales, Fortalecimiento de Áreas de Conservación y estrategia Nacional para la Restauración de los Bosques Nativos.</p> <p>El documento “Lineamientos Técnicos Estratégicos para la política de aplicación de la Ley 26.331” fue presentado en el marco de la Comisión de Bosques Nativos en varias oportunidades. Se realizaron 5 encuentros participativos regionales regional para tratarlos de acuerdo a las características de cada jurisdicción: Misiones, San Miguel de Tucumán, San Carlos de Bariloche, Santiago del Estero, Ciudad de Buenos Aires. Los encuentros realizados permitieron discutir los Lineamientos Técnicos Estratégicos, con la intención de lograr hacia el futuro orientar por un lado los planes y proyectos a regular bajo la ley 26.331 como el fortalecimiento institucional, y afianzar las políticas de desarrollo de las jurisdicciones.</p> <p>Se presentó en la Comisión de Bosques Nativos el 26 de junio de 2017 un informe de los lineamientos resultantes de los talleres. La propuesta está siendo analizada por las provincias a fin de acordar un documento final a ser aprobado por resolución por el COFEMA.</p>	<p>Lo expresado por el organismo no contradice lo observado.</p> <p>Lo referido a la Res. SAyDS 826/14 ha sido relevado durante el trabajo de campo de auditoría.</p> <p>Asimismo, se relevó la información relativa al el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MBGI), provista por el organismo.</p> <p>Los demás avances informados sobre lo ejecutado en 2017 serán tomados en cuenta en futuras auditorías.</p> <p><i>Se mantiene la observación.</i></p>
--	--	---	--



Auditoría General de la Nación

<p>f) No se han diferenciado claramente los roles específicos de la SAyDS y el COFEMA en la toma de decisiones sobre diversos aspectos de la implementación de la ley. No ha sido formalmente establecida la participación del COFEMA en la elaboración del Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos, conforme art. 11 y 12 del Dec.91/09.</p>		<p>El Ministerio a través la Dirección de Bosques y el COFEMA trabajan para la implementación de la Ley 26.331 en un marco de construcción de consensos. Esto se hace evidente en la mayoría de los casos a través de las Resoluciones aprobadas por el Consejo en estos últimos años, gran parte de las cuales han sido promovidas por la ANA.</p>	<p>La Ley 26.331 establece de modo general la coordinación y articulación de acciones entre la ex SAyDS (actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable) y el COFEMA. Sin embargo, como se expresa en la observación, no se ha definido formalmente de qué manera participa el COFEMA en la formulación ni en la implementación del Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos, conforme artículos 11 y 12 de la Ley 26.331. Tampoco se han explicitado los criterios que determinan que algunos temas referidos a la implementación de la ley son resueltos en el ámbito del COFEMA, mientras que otros se definen por resoluciones de la SAyDS. <i>Se mantiene la observación.</i></p>
--	--	---	--



Auditoría General de la Nación

<p>4.2 Arreglos institucionales 4.2.1 Se registran avances en la organización institucional respecto de la situación encontrada en el Informe AGN 38/2014. La Dirección de Bosques del actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (ex - Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable) cuenta con una organización interna acorde a las funciones previstas para la implementación de la Ley 26.331. Se ha creado un área específica que tiene a su cargo la de fiscalización en las provincias (Área de Vinculación y Control). Sin embargo, de la documentación relevada y de las entrevistas mantenidas, se desprende que las acciones de fiscalización en campo por parte de la Dirección de Bosques son escasas e insuficientes para un control eficaz y efectivo de la implementación de los planes.</p> <p>4.2.2 Si bien se observa un esfuerzo por las autoridades de aplicación de cada jurisdicción por fiscalizar el cumplimiento de la ley, se evidencia una insuficiencia en la capacidad de fiscalización tanto a nivel nacional como provincial, conforme lo establecido por el art. 28 de la ley.</p>	<p>6.2. Arbitrar los medios para reforzar la fiscalización en conjunto con las autoridades provinciales (ALA), en cumplimiento de lo establecido por el art. 28 de la ley.</p>	<p>Con la creación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable se modificó la estructura del organismo y la funcionalidad de la Dirección de Bosques. En lo que respecta a los Nodos Regionales, se ha trabajado en una refuncionalización de sus objetivos y líneas de trabajo como así también de los equipos técnicos y su localización.</p> <p>Dentro de sus principales tareas se encuentran dar asistencia y seguimiento a las acciones de la ANA y monitorear y apoyar la aplicación de la ley 26.331 en territorio. Esto se canalizaría a través de las acciones de asistencia técnica a las ALA, del apoyo al equipo de OTBN en la asistencia técnica para la actualización de los mismos, de monitorear la implementación de planes en el marco de la ley 26.331. Además del trabajo ya mencionado de apoyo técnico a la UMSEF, acompaña las necesidades derivadas de la ANA, ya sea dar apoyo al Segundo Inventario Nacional de Bosques Nativos, como también de difusión, vinculación y extensión, entre otros. Mediante este nuevo abordaje se espera mejorar la capacidad institucional para el seguimiento en terreno de los planes de la ley.</p> <p>Desde el punto de vista administrativo, se han realizado modificaciones al sistema de rendición de los fondos mediante Resolución MAyDS 391/2017 se rigen las transferencias a partir del año 2017, ajustándose el contenido del certificado de obra. Respecto de los fondos transferidos en el marco del art. 35 inc) b; remite a la Resolución MAyDS 494/2016. Mediante la misma se retoma el sistema de relación de comprobantes. Se adjuntan las resoluciones.</p>	<p>Lo expresado por el organismo no contradice lo observado.</p> <p>Los avances informados posteriores al cierre del trabajo de campo de auditoría serán tomados en cuenta en futuras auditorías.</p> <p>Se mantiene la observación.</p>
--	---	---	---



Auditoría General de la Nación

<p>4.3 Trabajo Institucional No se ha establecido una instancia de trabajo interinstitucional que incluya actores sociales relevantes en el ámbito nacional y en las provincias. En este sentido, no se aprovecha informaciones provenientes de numerosas iniciativas y proyectos del sector académico y en organizaciones de la sociedad civil referidas a la generación de información de base sobre el estado de los bosques nativos, a saber, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, universidades y otros representantes del sector académico.</p>	<p>6.3. Propiciar la formación de foros de trabajo interinstitucional a nivel nacional (COFEMA) y regional, a fin de incorporar los conocimientos y herramientas generadas por otros actores relevantes. Implementar el funcionamiento efectivo de los Nodos Regionales a fin de que cumplan con las funciones previstas.</p>	<p>En relación a la instancia de trabajo interinstitucional, se han implementado muchas líneas de trabajo interinstitucional en el cual se vinculan actores de los organismos políticos, científicos, académicos y de la sociedad civil, entre ellas: 1) La optimización del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques Nativos a través de una “red” o “consorcio” de actores clave, 2) La elaboración del Plan Nacional de Restauración de Bosques Nativos, 3) Los Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica Orientados (PICTO), 4) La implementación del Plan Nacional de Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MBGI), 5) La implementación del manejo forestal a nivel de cuenca forestal en Monte Quemado (Santiago del Estero) y Caimancito (Jujuy).</p>	<p>Respecto del trabajo interinstitucional, las acciones informadas por el organismo durante el trabajo de campo de auditoría (proyectos PICTO, MBGI) fueron examinadas en detalle y constan en el Informe (apartado 3.3.3. del cuerpo del Informe y Anexo VII). La observación apunta a que más allá de iniciativas puntuales no se encontró evidencia de la formalización de una instancia o ámbito de integración con otros actores relevantes que producen información sobre los bosques nativos. <i>Se mantiene la observación.</i></p>
--	--	---	---



Auditoría General de la Nación

<p>4.3.1 No se observa la participación de los Nodos Regionales en la resolución de los conflictos con las recategorizaciones. Tampoco se encontró evidencia de su participación en otros aspectos de la gestión en los distintos niveles de gobierno.</p>		<p>En relación a los Nodos Regionales, originalmente fueron implementados mediante Convenios Específicos a fin de cumplimentar acciones vinculadas a la UMSEF; teniendo por objetivo generar información sobre los bosques nativos de la región para satisfacer las en distintos niveles de gobierno y de la normativa vigente acordando los procedimientos y planes de trabajo con la UMSEF y los responsables de las áreas forestales de las provincias que integran los nodos, generando indicadores que permitieran aportar herramientas generales y particulares para establecer políticas de restauración, conservación y manejo sustentable de las masas forestales.</p> <p>En diciembre de 2015 el Decreto 13/2015 crea el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable con el objetivo de ampliar, jerarquizar y priorizar las políticas destinadas al medio ambiente y desarrollo sustentable, asumiendo las tareas realizadas por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros, incluyendo sus organismos descentralizados y desconcentrados. Esta nueva estructuración tuvo correlato en la Dirección de Bosques. Particularmente, en lo que respecta a los Nodos Regionales, ya no se encuentran establecidos por ecorregiones sino por límite jurisdiccional. Los Nodos han ampliado sus funciones poniéndose énfasis en brindar apoyo a la aplicación de la Ley 26.331 en territorio. Esto se canalizaría a través de las acciones de asistencia técnica a las ALA, del apoyo al equipo de OTBN en la asistencia técnica para la actualización de los mismos, de monitorear la implementación de planes en el marco de la Ley 26.331.</p>	<p>La actividad de los nodos fue examinada conforme a la situación existente durante el trabajo de campo de auditoría (Anexo I, Marco isntitucional).</p> <p>Los avances posteriores al cierre del trabajo de campo serán tomados en cuenta en futuras auditorías.</p> <p><i>Se mantiene la observación.</i></p>
---	--	---	---



Auditoría General de la Nación

		<p>Además acompañan las necesidades derivadas de la ANA, ya sea dar apoyo al Segundo Inventario Nacional de Bosques Nativos, difusión, vinculación y extensión, entre otros. Incluso, actualmente los Nodos están prestando colaboración técnica a las ALA en la definición y conceptualización de los “Lineamientos Técnicos Estratégicos para la Aplicación de la Ley 26.331”, como también en la elaboración del Plan Nacional de Restauración de Bosques. Si bien estas nuevas funciones se encuentran en desarrollo e implementación, se entiende que en el largo plazo se fortalecerá la participación de los Nodos en la gestión en los distintos niveles de gobierno.</p>	
--	--	---	--



Auditoría General de la Nación

<p>4.4 Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos</p> <p>4.4.1 Se mantiene la situación observada en el Informe AGN 38/2014: el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos no ha sido conformado de acuerdo con lo establecido en el art. 31 de la ley. Los presupuestos nacionales en el periodo auditado han asignado montos sustancialmente inferiores a lo previsto en la Ley 26.331, y representan porcentajes cada vez menores del presupuesto nacional: de 12,26% en 2013 a un 6,21% en 2015 y en el año 2016, el porcentaje es 5,26%.</p>	<p>6.4 Promover el aumento de la partida presupuestaria con el objetivo de integrar el Fondo conforme lo establece el art. 31 de la Ley 26.331.</p> <p>Revisar y ajustar la operatoria del Fondo a fin de que las partidas presupuestarias destinadas a las provincias lleguen a tiempo de implementar las acciones planificadas para cada ejercicio.</p>	<p>El Ministerio de Ambiente cumple con la obligación de solicitar los fondos correspondientes cada año, y para el 2018 se han solicitado \$8.161.436.951,02.-</p> <p>Sin perjuicio de ello, desde las gestiones realizadas por el Ministerio de Ambiente desde su creación, nótese que se han incrementado los fondos dispuestos presupuestariamente. El presupuesto Nacional asignó partidas para la implementación de la Ley 26.331 desde 2010 en adelante.</p> <table border="1" data-bbox="1025 627 1632 935"> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Partida Presupuestaria asignada a la ley 26.331</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2010</td><td>\$ 300.000.000</td></tr> <tr><td>2011</td><td>\$300.000.000</td></tr> <tr><td>2012</td><td>\$300.085.190</td></tr> <tr><td>2013</td><td>\$253.000.000</td></tr> <tr><td>2014</td><td>\$247.043.707</td></tr> <tr><td>2015</td><td>\$246.450.000</td></tr> <tr><td>2016</td><td>\$265.009.000</td></tr> <tr><td>2017</td><td>\$556.500.000</td></tr> </tbody> </table> <p>Los montos transferidos del FNECBN son los siguientes.</p> <table border="1" data-bbox="1025 995 1632 1273"> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Partida Presupuestaria asignada a la ley 26.331</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2010</td><td>\$94.563.095</td></tr> <tr><td>2011</td><td>\$230.000.000</td></tr> <tr><td>2012</td><td>\$245.467.244</td></tr> <tr><td>2013</td><td>\$218.735.000</td></tr> <tr><td>2014</td><td>\$222.000.000</td></tr> <tr><td>2015</td><td>\$62.819.801</td></tr> <tr><td>2016*</td><td>\$389.682.470</td></tr> <tr><td>2017**</td><td>\$556.500.000</td></tr> </tbody> </table>	Año	Partida Presupuestaria asignada a la ley 26.331	2010	\$ 300.000.000	2011	\$300.000.000	2012	\$300.085.190	2013	\$253.000.000	2014	\$247.043.707	2015	\$246.450.000	2016	\$265.009.000	2017	\$556.500.000	Año	Partida Presupuestaria asignada a la ley 26.331	2010	\$94.563.095	2011	\$230.000.000	2012	\$245.467.244	2013	\$218.735.000	2014	\$222.000.000	2015	\$62.819.801	2016*	\$389.682.470	2017**	\$556.500.000	<p>Lo informado por el organismo no contradice la observación.</p> <p>Tanto la asignación presupuestaria como la ejecución del FNECBN en el periodo auditado fueron examinadas en detalle durante el trabajo de campo de auditoría.</p> <p>Cabe aclarar que los montos consignados en el informe fueron tomados de los presupuestos 2013 a 2016, art. 1º y planillas anexas de la Jurisdicción 25- Jefatura de Gabinete de Ministros (Tabla 16 del Informe). En cuanto a los datos de ejecución presupuestaria, los detalles se consignan en el Anexo X del Informe. Los avances informados sobre lo ejecutado en 2017 serán tomados en cuenta en futuras auditorías.</p> <p>Se mantiene la observación.</p>
Año	Partida Presupuestaria asignada a la ley 26.331																																						
2010	\$ 300.000.000																																						
2011	\$300.000.000																																						
2012	\$300.085.190																																						
2013	\$253.000.000																																						
2014	\$247.043.707																																						
2015	\$246.450.000																																						
2016	\$265.009.000																																						
2017	\$556.500.000																																						
Año	Partida Presupuestaria asignada a la ley 26.331																																						
2010	\$94.563.095																																						
2011	\$230.000.000																																						
2012	\$245.467.244																																						
2013	\$218.735.000																																						
2014	\$222.000.000																																						
2015	\$62.819.801																																						
2016*	\$389.682.470																																						
2017**	\$556.500.000																																						



Auditoría General de la Nación

<p>4.4.2 En el período auditado se verificaron retrasos en el envío de las partidas presupuestarias a las provincias de operatoria 2013 fue transferida en el 2014, la de 2014 en 2015 y la operatoria 2015 en 2016</p>		<p>El MAyDS está trabajando en lograr procesos administrativos internos que agilicen la transferencia del fondo. Se está impulsando la constitución de un fideicomiso para la administración del fondo. El 24 de agosto del corriente, se propuso incluir en la agenda de trabajo de la Comisión de Bosques del COFEMA a fin de compartir experiencias y proponer alternativas superadoras a los procesos administrativos a nivel nacional como provincial para implementar el fondo de manera ágil y eficaz para cumplir con los objetivos de la ley 26.331.</p> <p>Cabe marcar que para el mes de agosto de 2017 ya se han firmado la resolución que aprueba la transferencia del fondo a todas aquellas provincias que han solicitado el mismo conforme lo requerido.</p>	<p>Los avances posteriores al cierre del trabajo de campo serán tomados en cuenta en futuras auditorías.</p> <p><i>Se mantiene la observación.</i></p>
--	--	--	---



Auditoría General de la Nación

<p>4.5 Insuficiencia de información de base sobre los bosques nativos</p> <p>4.5.1. Ausencia de actualización del Inventario Nacional de Bosques Nativos Se reitera lo observado en Informe AGN 38/14: “El Inventario Nacional de Bosques Nativos data de 2005. El programa preveía su actualización periódica. Esta situación adquiere relevancia al considerar que de acuerdo con lo informado, algunas provincias no cuentan con la información de base suficiente para realizar los OTBN.” De acuerdo con lo informado por el organismo, la elaboración del Segundo Inventario Nacional de Bosques Nativos se encuentra en una etapa muy preliminar.</p>	<p>6.5. Información de base sobre los bosques nativos Realizar una actualización periódica del Inventario Nacional de Bosques Nativos. Asistir a las provincias para que puedan desarrollar la información de base necesaria para realizar los OTBN.</p>	<p>Se adjunta en Anexo I el estado actual de la Implementación del Segundo Inventario.</p>	<p>Los avances informados sobre lo ejecutado en 2017 serán tomados en cuenta en futuras auditorías. <i>Se mantiene la observación.</i></p>
--	---	--	---



Auditoría General de la Nación

<p>4.5.2. Se mantiene la situación observada en el Informe AGN 38/14, sobre la falta de elaboración de guías metodológicas orientadas a valorizar los servicios ambientales definidos por la ley, en el marco del Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos, conforme lo establecido en el art. 5 del Dec. 91/09.</p>	<p>Propiciar en el ámbito del COFEMA la incorporación de herramientas orientadas a la valorización de los servicios ambientales, conforme lo previsto en el art. 5, Dec. 91/09. Establecer criterios y elaborar indicadores de manejo sostenible de los bosques nativos en las categorías II y III (art. 12, inc. a, Ley 26.331) y para medir la funcionalidad de las reservas de bosques nativos para las diversas ecorregiones (art. 12, inc. c, Ley 26.331).</p>	<p>A través del Proyecto GEF 3623 “Incentivos para la Conservación de Servicios Ecosistémicos de Importancia Global en la Argentina” y el programa Nacional ONU-REDD se está generando información de base que servirá para este fin. En el mismo sentido, el Plan Nacional de Restauración de Bosques Degradados (en elaboración) proveerá asimismo información de base.</p>	<p>Los avances informados sobre lo ejecutado en 2017 serán tomados en cuenta en futuras auditorías. Se mantiene la observación.</p>
<p>4.5.4. Se mantiene la situación observada en el Informe AGN 38/14: Se observa la falta de una base de datos unificada sobre los bosques nativos y el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (ReTeCI), a cargo del INAI.</p>	<p>Articular la información generada con el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas, a cargo del INAI.</p>	<p>Desde el Proyecto “Bosques Nativos y Comunidad” (PNUD ARG 15/004 – Préstamo BIRF N° 8493 – AR) se trabaja con comunidades originarias y campesinas en coordinación y con participación de la Dirección de Pueblos Originarios del MAyDS el cual es el enlace con el INAI. El INAI es parte del Comité Nacional de dicho proyecto. En línea con ello, desde la Dirección de Bosques se Trabaja para actualizar la base de datos de comunidades en zona de bosques nativos.</p>	<p>Lo expresado por el organismo no contradice la observación. Los avances informados sobre lo ejecutado en 2017 serán tomados en cuenta en futuras auditorías. Se mantiene la observación.</p>



Auditoría General de la Nación

<p>4.5.5. No se observan mecanismos de articulación para incorporar en los instrumentos de gestión de la ley los resultados de los proyectos financiados en el marco de la convocatoria de ciencia y técnica realizada por Res. COFEMA 263/2013, referida a la promoción del Programa Nacional de Investigación y Desarrollo para los Bosques Nativos.</p>	<p>Arbitrar los medios para asegurar la retroalimentación proveniente de los proyectos de investigación en la gestión.</p>	<p>La implementación de los pagos se retrasaron por el dictado del Decreto 336/2016 (solicitud de continuidad de convenios con instituciones educativas y afines) mediante el cual tuvo que elevarse el trámite a conformidad del Ministro de Modernización. Los grupos de investigación recibieron la primera cuota a fines del año 2016, iniciando la ejecución en 2017. Para asegurar la sinergia entre los proyectos y el trabajo de la Dirección de Bosques, se organizaron en febrero del corriente el primer encuentro nacional PICTOS Bosque Nativo con el objetivo de reunir a los 16 investigadores responsables de los proyectos que han sido adjudicados; con el propósito de identificar los aspectos técnicos y administrativos vinculados a los PICTO Bosques Nativos y compartir enfoques, avances y experiencias entre los grupos de investigación.</p> <p>El 14 de junio de este año, se realizó otro encuentro con 5 grupos de investigación en el marco de los PICTOS con el objetivo de discutir y consensuar estrategias para cubrirlos vacíos de información y criterios en la implementación de la Ley de Bosques, con énfasis en el abordaje de los conflictos socioambientales en la Región Chaqueña. A fin de contar con información preliminar para mejorar la aplicación de la ley a través de los informes que tengan elaborados los diferentes proyectos de investigación, en diciembre del corriente año se tiene previsto realizar el Segundo Encuentro Nacional PICTOS Bosques Nativos con el objetivo de poder compartir los avances en los proyectos de investigación y poder identificar las problemáticas y discutir la forma en cómo estos avances pueden mejorar la implementación de la Ley 26.331.</p>	<p>Lo expresado por el organismo no contradice la observación. Los avances informados sobre lo ejecutado en 2017 serán tomados en cuenta en futuras auditorías.</p> <p><i>Se mantiene la observación.</i></p>
---	--	--	--



Auditoría General de la Nación

<p>4.6. Ordenamiento territorial de los Bosques Nativos</p> <p>4.6.1. Inexactitudes en las superficies de bosques declaradas.</p> <p>En los proyectos de actualización de OTBN relevados al cierre del trabajo de campo de la presente auditoría, las correcciones y recomendaciones solicitadas por la autoridad nacional durante la formulación del primer OTBN no fueron incorporadas. No se han establecido mecanismos tendientes a solucionar estas deficiencias.</p>	<p>6.6. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos</p> <p>Propiciar la actualización de los OTBN a través de la asistencia técnica y apoyo con recursos humanos a las provincias, a fin de garantizar que los nuevos ordenamientos contengan las correcciones efectuadas por la autoridad nacional y aseguren la coherencia entre categorías de conservación entre provincias limítrofes para garantizar la conectividad ecorregional. Realizar el seguimiento del cumplimiento de las pautas de actualización establecidas en las normativa.</p>	<p>No se concuerda con la afirmación en su totalidad. La Dirección de Bosques considera que, en general, muchas provincias han mostrado avances y han tenido en cuenta ciertas consideraciones realizadas por la ANA respecto de los comentarios realizados a los primeros OTBN. Es cierto que la totalidad de las observaciones aún no han sido incorporadas o corregidas, y esa es la razón por la que el intercambio técnico con las provincias que presentaron las actualizaciones de sus OTBN aún continúa.</p> <p>La Dirección de Bosques ofrece permanente asistencia técnica y propicia espacios de diálogo para seguir avanzando en la mejora progresiva de los aspectos a mejorar en cada OTBN provincial. Actualmente muchas provincias están trabajando en la actualización de sus OTBN y las observaciones comunicadas oportunamente son tenidas en cuenta en el proceso de acreditación.</p> <p>El pasado 1 de septiembre, la Asamblea del COFEMA ha aprobado por Resolución 350/2017 el Protocolo para la Actualización de los OTBN. El protocolo incluye una serie de pasos previos a la sanción de las actualizaciones de los OTBN consistente en una participación previa de la Dirección de Bosques del MAyDS en el proyecto de actualización, y busca que haya un informe técnico por parte de la ANA previo a que el proyecto de OTBN sea elevada la legislatura provincial para su sanción legal (ley o decreto provincial, según corresponda).</p> <p>Se pretende de este modo evitar que los proyectos de OTBN ya aprobados por la jurisdicción provincial, sean presentados ante la ANA para su correspondiente acreditación, pero que, por observaciones técnicas al mismo, no ocurra y que, consecuentemente, deba ser modificado.</p>	<p>Lo expresado por el organismo no contradice la observación.</p> <p>Los avances informados sobre lo ejecutado en 2017 serán tomados en cuenta en futuras auditorías.</p> <p><i>Se mantiene la observación.</i></p>
--	---	---	---



Auditoría General de la Nación

<p>4.6.2. Incumplimiento parcial en la aplicación de los Criterios de Sostenibilidad Ambiental (CSA) Se verifica el incumplimiento parcial de los Criterios de Sustentabilidad Ambiental. Por una parte, existe disparidad en la interpretación de los criterios por distintas jurisdicciones y, por otra parte, algunos CSA no han sido utilizados en la categorización de los bosques nativos. Conforme surge del mapa conjunto de OTBN realizados por las provincias, en muchos casos, incluidas las provincias relevadas, no se ha considerado la coherencia entre las categorizaciones realizadas entre provincias limítrofes, lo que atenta contra la conectividad entre ecorregiones.</p>		<p>La puesta en marcha de la Ley 26.331 implicó grandes esfuerzos a nivel de la administración nacional y provincial, debido a su nivel de complejidad y a la inexistente experiencia en el país y en la región, en la realización y la puesta en práctica de ordenamientos territoriales de gran magnitud, como los de bosques nativos. Desde la sanción de la ley, se han logrado grandes avances en su implementación y actualmente se continúa generando información de base, diagnósticos y pautas técnicas que permiten establecer nuevas metas, con un creciente intercambio y articulación entre las autoridades nacionales y provinciales.</p> <p>Los procedimientos de OTBN llevados a cabo fueron disímiles entre provincias y regiones. En general, se consideraron CSA relacionados con conservación de cuencas, potencial agrícola y valores biológicos sobresalientes. Sin embargo, se evidenciaron dificultades para la incorporación de CSA relacionados con el estado del bosque y su potencial para la conservación de la biodiversidad y uso forestal. La incorporación de la totalidad de los CSA únicamente se ha dado en pocos casos (Corrientes y Mendoza). Resulta importante mencionar que su incorporación en las actualizaciones de los OTBN y la realización de un análisis prospectivo e integral resulta un desafío para lograr un mejor entendimiento del funcionamiento de los bosques como proveedores de bienes y servicios ambientales y de sus posibilidades de soportar actividades sustentables.</p>	<p>Lo expresado por el organismo está en línea con lo observado. Los avances informados sobre lo ejecutado en 2017 serán tomados en cuenta en futuras auditorías.</p> <p><i>Se mantiene la observación.</i></p>
---	--	---	--



Auditoría General de la Nación

		<p>La Dirección de Bosques ofrece permanente asistencia técnica y propicia espacios de diálogo para seguir avanzando en la mejora progresiva de los aspectos a mejorar en cada OTBN provincial. Actualmente muchas provincias están trabajando en la actualización de sus OTBN y las observaciones comunicadas oportunamente son tenidas en cuenta en el proceso de acreditación. El pasado 1 de septiembre, el COFEMA ha aprobado por Resolución 350 el Protocolo para la Actualización de los OTBN, que incluye una serie de pasos previos a la sanción de las actualizaciones de los OTBN, consistente en una participación previa de la Dirección de Bosques del MAyDS en el proyecto de actualización, y busca que haya un informe técnico por parte de la ANA previo a que el proyecto de OTBN sea elevado a la legislatura provincial para su sanción legal (ley o decreto provincial, según corresponda). Se pretende así evitar que los proyectos de OTBN ya aprobados por la provincia sean presentados ante la ANA para su correspondiente acreditación, pero que por observaciones técnicas al mismo, no ocurra y que, consecuentemente, deba ser modificado.</p>	
--	--	---	--



Auditoría General de la Nación

<p>4.6.3. Incumplimiento de los plazos de actualización de los OTBN</p> <p>Se observa el incumplimiento de los plazos para realizar las actualizaciones de los OTBN que a partir del año 2014 comenzaron a cumplir cinco años desde la sanción de las leyes de OTBN provinciales. A marzo de 2017 no se ha acreditado aún ninguna actualización de OTBN.</p>		<p>La Dirección de Bosques ve con preocupación la falta de actualización de los OTBN que se encuentran vencidos. A medida que los OTBN fueron acercándose a sus fechas de vencimiento, se fueron enviando a cada jurisdicción notas recordatorias, comenzando con las mismas en 2013. En febrero de 2016 se enviaron notas a las provincias de Catamarca, Chaco, Córdoba, Corrientes, Formosa, Misiones, Mendoza y Río negro en la que se expresaba la preocupación de la Dirección de Bosques en relación al incumplimiento de los plazos establecidos para la presentación de la actualización del OTBN provincial. Posteriormente, en abril de 2016, se envió desde la Subsecretaría de Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio (SsPyOAT) una nota (Nota SspyOATN 25/2016) a todas las provincias, se encontrasen o no en fecha a tener en cuenta en los procedimientos de ajuste y acreditación de la actualización de los OTBN que ya se vienen trabajando desde la puesta en vigencia de la Ley. Con la idea de formalizar y agilizar los procesos de presentación de la documentación respaldatoria de actualización de los OTBN provinciales ante la ANA, se elaboró una propuesta de protocolo de presentación, aprobado mediante Res. COFEMA 350 el 01/09/17. El protocolo incluye una serie de pasos previos a la sanción de las actualizaciones de los OTBN consistente en una participación previa de la Dirección de Bosques del MAyDS en el proyecto de actualización, se busca que haya un informe técnico por parte de la ANA previo a que un proyecto de OTBN sea elevado a la legislatura provincial para su sanción legal (ley o decreto, según corresponda).</p>	<p>Lo expresado por el organismo no contradice lo observado. Los avances informados sobre lo ejecutado en 2017 serán tomados en cuenta en futuras auditorías. <i>Se mantiene la observación.</i></p>
---	--	---	---



Auditoría General de la Nación

		<p>Se pretende de este modo evitar que los proyectos de OTBN ya aprobados por la jurisdicción provincial, sean presentados ante la ANA para su correspondiente acreditación pero que, por observaciones técnicas al mismo, no ocurra y que, consecuentemente, deba ser modificado. Las provincias de Santiago del Estero y San Juan ya han aprobado por norma provincial su OTBN. Con ambas provincias hubo intercambio técnico antes de aprobada la norma y el mismo aún continúa. Se espera que puedan acreditar la actualización de sus OTBN en el transcurso del presente año</p> <p>Por otra parte, las provincias de Chaco, Jujuy, Santa Cruz, han presentado su propuesta de actualización de forma previa a su aprobación provincial y elevación a la legislatura correspondiente, las cuales se encuentran en proceso de revisión por parte de la ANA.</p>	
--	--	---	--



Auditoría General de la Nación

<p>4.6.4. Irregularidades en el proceso de actualización de los OTBN</p> <p>Los procesos de actualización de los OTBN en las provincias de Salta, Santiago y San Juan no cumplen con la normativa y las pautas metodológicas establecidas en la ley y su normativa complementaria. No se registró en actas el proceso participativo (San Juan); se limitó la participación a organizaciones con personería jurídica, no se realizaron audiencias en tierras comunitarias (Salta); falta de análisis exhaustivo de actores sociales involucrados, la convocatoria fue sin difusión y con poco tiempo de convocatoria (Santiago del Estero).</p>		<p>La Dirección de Bosques considera que los OTBN y sus actualizaciones constituyen un proceso continuo y progresivo, dada la complejidad que reviste la realización de los mismos. Las pautas metodológicas que establecen la Ley 26.331 y su Decreto reglamentario y otra normativa asociada, pretenden acompañar este proceso. Para la evaluación de las actualizaciones de los OTBN presentados hasta la fecha, además de la evaluación de la documentación presentada, se hace un análisis de los avances realizados respecto al 1er OTBN, ya sea en su aspecto técnico, normativos o del proceso participativo. De ésta manera, es posible visualizar las mejoras que se han ido incorporando, aunque persistan numerosos aspectos que no cumplen con las normativas. Las actualizaciones de los OTBN constituyen una oportunidad para realizar una revisión integral de la normativa correspondiente, ajustar la zonificación de los bosques nativos a escala provincial y revisar la valoración y ponderación de los diez Criterios de sustentabilidad ambiental (CSA) establecidos en la Ley y la cartografía resultante, entre otras acciones. Además, implica la realización de un proceso participativo mediante el cual se sometan a discusión pública las decisiones tomadas a nivel técnico, político y legal, instancia fundamental para legitimar todo proceso de ordenamiento territorial.</p> <p>Por lo expuesto anteriormente, esta Dirección de Bosques considera fundamental continuar y profundizar el trabajo con las provincias respecto de las actualizaciones de los OTBN que se encuentran en desarrollo, de forma de evitar retrasos y garantizar que los procesos de actualización de los OTBN se realicen dentro de un marco de no regresividad, progresividad y flexibilidad en función de las lecciones aprendidas. Asimismo estas acciones permitirán ejercer las competencias que le incumben a la Autoridad Nacional de Aplicación y contribuir así al cumplimiento de los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental establecidos.</p>	<p>La observación surge del examen detallado de toda la documentación provista por el organismo durante el trabajo de campo de auditoría, incluyendo la siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none">- Evaluaciones de los procesos participativos del Área de Participación Social de la Dirección de Bosques (APS-DB-SAyDS)- Guía de Análisis de Actores Sociales para el proceso participativo del OTBN (APS-DB-SAyDS)- Guía de metodologías para el proceso participativo de ordenamiento territorial de bosques nativos (APS-DB-SAyDS)- Guía de difusión para el proceso participativo de ordenamiento territorial de bosques nativos (APS-DB-SAyDS)- Guía para la documentación del proceso participativo de ordenamiento territorial de bosques nativos (APS-DB-SAyDS)- Informes de actividades del APS-DB-SAyDS- Informes de encuentros con pueblos originarios de las provincias de Catamarca, Chaco, Córdoba y Neuquén. <p>El examen realizado se desarrolla en el apartado 3.3.2.c9 del cuerpo del informe y en el Anexo VI.</p> <p>Los avances informados sobre lo ejecutado en 2017 serán tomados en cuenta en futuras auditorías.</p> <p>Se mantiene la observación.</p>
---	--	---	---



Auditoría General de la Nación

		<p>En función de ello, los cambios que se propongan en las actualizaciones de los OTBN no podrán representar una disminución en los niveles de conservación alcanzados. Sin perjuicio de ello y con la visión de facilitar la aplicación y cumplimiento de la ley en el marco de los principios de progresividad y el concepto de no regresividad <i>ut supra</i> mencionado (Art. 4 de la Ley General del Ambiente 25.675), se podrá considerar cada caso concreto siempre y cuando no contradiga los principios ya mencionados.</p> <p>Respecto a las provincias mencionadas, el caso de Salta dicho proceso fue presentado a la ANA en carácter de propuesta a la cual se realizaron las observaciones correspondientes. Para el caso de Santiago del Estero y San Juan las mismas se encuentran en proceso de acreditación y el intercambio técnico el proceso se encuentra orientado a fin de salvar dichas cuestiones. La Ley 26.331 indica la realización de un proceso participativo para el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos. Sin embargo, no indica cómo debe realizarse el mismo. Por tal motivo, el área de Participación Social, elaboró cuatro guías metodológicas que se aprobaron por Resolución SAyDS 398/2015 como recomendación/ sugerencia a las ALA.</p> <p>En relación a las actas, cabe destacar, que son un instrumento más y no el único que aporta a la documentación de los procesos participativos. En el caso de que la ALA realice actas en los encuentros, debe seguir un formato específico.</p> <p>En el caso de San Juan, la ALA envió un documento donde registra lo actuado sobre el proceso participativo: “Actualización del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de San Juan – año 2015” (pág. 20-29) y anexos.</p>	
--	--	--	--



Auditoría General de la Nación

		<p>En el caso de la actualización del OTBN de Santiago del Estero, resaltamos en nuestro informe técnico:</p> <p>“Observaciones al “Documento Técnico Final de Actualización del OTBN de Santiago de Estero” presentada por la jurisdicción por Nota 14/1/2016”, los siguientes comentarios: <i>“Se destaca el trabajo de la ALA con la realización de 15 talleres de difusión de la Ley 26.331 y de la propuesta de OTBN provincial”</i></p> <p><i>Convocatoria a talleres participativos:</i></p> <p><i>“La convocatoria fue amplia y extensiva, se realizó por distintos medios. La difusión radial, fue realizada en 19 radios de 12 departamentos provinciales y una de alcance nacional. Se adjuntan como documentación respaldatoria los convenios de colaboración firmados por cada radio y el audio con el spot. También se convocó a los talleres participativos mediante diarios, de los cuales se presenta original del artículo periodístico.</i></p> <p><i>Una forma de convocatoria creativa, fue a través de la policía.</i></p> <p><i>Esto permitió alcanzar distintos puntos del territorio provincial, para convocar a los actores identificados. De esta manera, a pedido de la ALA, la policía se dirigía a los domicilios de las organizaciones con una nota para informar sobre la realización del taller”.</i></p>	
--	--	--	--



Auditoría General de la Nación

<p>4.7 Participación social y consulta pública</p> <p>4.7.1. Si bien el Área de Participación Social (APS) conformó una base de datos con los reclamos recibidos por la autoridad nacional, la base no está completa ni actualizada. A su vez, pese a contar con registros de reclamos anteriores a la conformación del APS, no figuran en la base las respuestas de las ALA a esos reclamos.</p>	<p>6.7. Participación social y consulta pública</p> <p>a) Mantener un registro completo y actualizado de los reclamos que recibe la ANA y realizar un seguimiento de las respuestas y cursos de acción realizados tanto por las distintas áreas de la ANA y las ALA correspondientes.</p>	<p>Tal como se informó oportunamente, el Área de Participación Social, recibió los reclamos por desmonte y falta de participación durante el año 2011 (aún no estaba conformada como APS), luego estos reclamos dejaron de ser recibidos por el área. A partir de la asistencia técnica brindada en la Provincia de Córdoba, es que en el año 2015 se recibe otro reclamo dirigido al área. Todos los reclamos recibidos, se encuentran registrados y actualizados en la base de datos. En todos los casos la acción por parte del APS fue solicitar a la ALA información respecto del reclamo. En la mayoría de los casos no hubo respuesta por parte de la ALA.</p> <p>Se hace saber que la Dirección de Bosques está trabajando en la elaboración de un Sistema de Alerta Temprana de Deforestación que apoyará el relevamiento de cambios en la superficie de bosque de forma periódica.</p>	<p>El examen realizado sobre los reclamos por participación social se desarrolla en el apartado 3.3.2.c) del cuerpo del informe. Los avances informados sobre lo ejecutado en 2017 serán tomados en cuenta en futuras auditorías.</p> <p><i>Se mantiene la observación.</i></p>
---	--	--	--



Auditoría General de la Nación

<p>4.7.2. Se observa que las instancias de consulta pública estipuladas por la ley tanto para los PACUS como para los procesos de actualización de los OTBN provinciales no se realizan de acuerdo a las pautas establecidas en la ley y su normativa complementaria. En los expedientes relevados, se detectaron numerosas situaciones donde no se consideran las denuncias de las poblaciones campesinas e indígenas, no se registran en actas las posiciones encontradas entre los diferentes actores sociales involucrados en el uso de la tierra (productores agrícolas-ganaderos, empresarios, comunidades campesinas e indígenas, gobierno, instituciones académicas).</p>	<p>b) Propiciar el cumplimiento de las pautas de participación pública mediante la consulta y el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades y pueblos originarios, según lo estipulado en el Convenio 169 de la OIT.</p>	<p>Como se mencionó anteriormente la responsabilidad del tema corresponde a la Autoridad Local, y se entiende que el comentario se refiere al relevamiento de expedientes provinciales. Sin perjuicio de ello, y como desarrollado en las respuestas en el marco de los comentarios 4.6, desde la Autoridad Nacional se impulsan mecanismos de asistencia técnica, consenso y articulación con las provincias, este es un tema complejo en el cual la jurisprudencia en el caso “Dino Salas c/Provincia de Salta y Estado Nacional”, ha establecido que los permisos son competencia provincial.</p>	<p>Los expedientes a los que se refiere la observación son los expedientes obrantes en la Dirección de Bosques de la ex SAyDS. Lo expresado por el organismo contradice lo expresado en respuesta a la observación 4.1.1. b), en la que expresó: <i>“..Sin perjuicio de que los requisitos para los Cambios de Uso del Suelo son implementados por cada provincia, desde la Autoridad Nacional de Aplicación se requiere a las provincias que todo el manejo del bosque nativo debe quedar registrado en el Registro Nacional de Planes, no sólo los planes que acceden a financiamiento.”</i> Se mantiene la observación.</p>
--	---	--	---



Auditoría General de la Nación

<p>4.8. Planes de Conservación y Manejo Sustentable</p> <p>4.8.1. Baja efectividad en la protección de los bosques nativos</p> <p>La efectividad en la protección de los bosques nativos, medida como la superficie de bosque nativo bajo planes de conservación y/o planes de manejo, en las provincias de Salta, Santiago del Estero, Chaco y Formosa es baja. Estas provincias concentran el 46% del total de superficie categorizada en el OTBN nacional y sólo tienen el 7,99% de esta superficie bajo plan y el 24% del total de planes financiados por el FNECBN, con un 53% concentrado en Planes de Manejo con uso silvopastoril; un 25,5% en Planes de Conservación, un 15% de Planes de Formulación y 6,5% de PACUS.</p>	<p>6.8. Planes</p> <ul style="list-style-type: none">- Promover y coadyuvar en el desarrollo de un número creciente de planes de conservación y restauración ecológica en las provincias de la ecorregión chaqueña, en cumplimiento de los objetivos de la ley, establecidos en el artículo 3.- Implementar mecanismos para la priorización de las comunidades indígenas y campesinas como beneficiarios de la ley, en concordancia con lo establecido en el art. 12.- Propiciar la aplicación de los principios precautorio y preventivo en el desarrollo de sistemas silvopastoriles, a fin de minimizar los impactos negativos sobre los recursos forestales, en cumplimiento del objetivo (d) de la ley (art. 3) y de los principios de la política ambiental establecidos en la ley 25.675. Considerando las deficiencias de fiscalización y control de las áreas afectadas a los planes de manejo y las estadísticas de desmontes tanto legales (PACUS) como ilegales, no resulta oportuno priorizar la implementación de sistemas silvopastoril en las categorías II.- Arbitrar los medios para aumentar el control y fiscalización de los planes, en cumplimiento del art. 28 de la ley.	<p>Como detallado en el punto 4.1.1 e) se está impulsando en la Comisión de Bosques del COFEMA la definición de Lineamientos Técnicos Estratégicos para la implementación del FNECBN en los cuales se propuso incluir al MBGI como uno de los lineamientos y así utilizar el fondo para su desarrollo de base e implementación. Asimismo, se han identificado en las provincias de Chaco, Santiago del Estero y Salta sitios piloto representativos que serán apoyados desde el MAyDS para su implementación.</p>	<p>Los avances informados sobre lo ejecutado en 2017 serán tomados en cuenta en futuras auditorías.</p> <p><i>Se mantiene la observación.</i></p>
---	--	---	--



Auditoría General de la Nación

<p>4.8.2. Falta de priorización de las comunidades indígenas y campesinas como beneficiarios de la ley</p> <p>Se reitera lo observado en el Informe AGN 38/14: “Se observan dificultades en la incorporación de las comunidades indígenas y campesinas en el acceso a los beneficios de la ley. <i>“De acuerdo con lo informado por las autoridades provinciales, la principal dificultad se deriva del requerimiento de la tenencia de las tierras.”</i></p> <p>Analizando por tipo de beneficiario, para las cuatro provincias relevadas en campo, la superficie de comunidades indígenas representa un 65,92% de la que corresponde a privado - empresa, sin embargo cantidad de planes es 9,52% en relación a los de aquella categoría.</p>			
--	--	--	--



Auditoría General de la Nación

<p>4.8.3 Riesgo en el manejo silvopastoril</p> <p>Algunos de los proyectos de manejo silvopastoril que se desarrollan en zonas amarillas provocan degradación y/o pérdida de masa forestal. Considerando las deficiencias de fiscalización y control de las áreas afectadas a los planes de manejo donde se realiza silvopastoril, y las estadísticas de desmontes tanto legales (PCUS) como ilegales, no resulta oportuno la autorización de sistemas silvopastoriles en las categorías II sin controles suficientes que permitan garantizar el manejo sustentable de los bosques sujetos al desmonte encubierto a causa del ganado.</p> <p>Si bien se está avanzando en el desarrollo de un modelo de manejo de bosques con ganadería integrada (MBGI), hasta tanto no se cuente con indicadores de la sustentabilidad ecológica específicos para los diversos ambientes y regiones, no está garantizada la aplicación de los principios precautorio y preventivo (art. 3, inc. (d), Ley 26.331) en cuanto a la conservación de los bosques nativos.</p>			
---	--	--	--



Auditoría General de la Nación

<p>4.8.4. Escaso control de campo</p> <p>Se observa una reducción del 50% en la cantidad de inspecciones a los planes ejecutados entre el 2013 y 2016 realizadas por parte de la SAYDS, a los predios en las provincias. A nivel provincial, la fiscalización es variable según la zona: En el relevamiento de campo se constató en la provincia de Chaco que el control por la ALA también es escaso e ineficiente.</p>			
<p>4.9. Registro de Infractores</p> <p>Se ha implementado el Registro Nacional de Infractores, conforme se recomendara en Informe AGN 38/14, pero la información que contiene es incompleta, no informa sobre la superficie deforestada, la localización geográfica del desmonte informado, ni la multa aplicada.</p>	<p>6.9. Mantener actualizado el Registro Nacional de Infractores, el cual debe ser de acceso público, conforme la Ley 25.831.</p>	<p>El registro se encuentra funcionando y hasta la actualidad tan solo seis provincias (Catamarca, Chubut, Córdoba, La Pampa, Neuquén y Salta) han cargado información al Registro Nacional de Infractores. El cumplimiento de esta obligación legal ha sido requerido tanto por nota y por Convenio a las provincias en particular, como en la Comisión de Bosques del COFEMA. El 26/06/17 se acordó en la Comisión tratar en la Comisión de Asuntos Legislativos del COFEMA la definición de preceptos básicos para su cumplimiento. Se están evaluando las modificaciones necesarias para cumplir con lo observado.</p>	<p>Los avances informados sobre lo ejecutado en 2017 serán tomados en cuenta en futuras auditorías. <i>Se mantiene la observación.</i></p>



Auditoría General de la Nación

<p>4.10. Sanciones No existe en el Código Penal la tipificación del delito forestal, que incluya los desmontes ilegales de bosques nativos. (Véase Anexo XI). La necesidad de tipificar los desmontes no autorizados como delito penal ha sido reconocida por el COFEMA.</p>	<p>6.10. Impulsar el establecimiento de sanciones que garanticen la protección efectiva de los bosques nativos.</p>	<p>Se está trabajando junto al Ministerio de Justicia en un proyecto de modificación del código penal con la inclusión de un capítulo de delitos ambientales donde se incluye al desmonte.</p>	<p>Los avances informados sobre lo ejecutado en 2017 serán tomados en cuenta en futuras auditorías. Se mantiene la observación.</p>
<p>4.11. Seguimiento y evaluación, rendición de cuentas y transparencia</p> <p>4.11.1. El seguimiento por teledetección que realiza la UMSEF no cubre todas las jurisdicciones provinciales. Del relevamiento de fuentes externas de información, surge que existen organizaciones y centros de investigación que cuentan con información más precisa y actualizada sobre los desmontes.</p>	<p>6.11. Seguimiento y evaluación, rendición de cuentas y transparencia Arbitrar los medios para articular el monitoreo por sensores remotos de la cobertura de bosques nativos con los organismos del sector académico que la realizan de manera independiente.</p>	<p>El seguimiento por teledetección que realiza la UMSEF se focaliza en las zonas en las cuales los procesos de deforestación son más relevantes. Sin perjuicio de ello, se pretende relevar la totalidad del país en el monitoreo del año en curso. Respecto a la vinculación con otros actores se está llevando a cabo a través de la información de un consorcio de monitoreo que se encuentra en desarrollo El Ministerio de Ambiente tiene un área específica que produce datos oficiales como organismo, lo cual seguirá realizando. Se tiene conocimiento de que organizaciones y centros de investigación cuentan con datos de monitoreo, pero no es correcto afirmar que poseen más precisión. Pueden contar con datos con mayor regularidad de actualización, lo que no implica mayor precisión.</p>	<p>Lo expresado por el organismo está en línea con lo observado. Se propone cambiar en la observación la expresión: “información más precisa y actualizada” por “información más actualizada”.</p>



Auditoría General de la Nación

<p>4.11.2. Se mantiene la situación observada en el Informe AGN 38/14, referida a que la autoridad nacional no cuenta con procedimientos de medición del desempeño de los instrumentos de política pública establecidos en la Ley 26.331, ni del seguimiento de las metas presupuestarias.</p>	<p>- Desarrollar procedimientos de medición del desempeño de los instrumentos establecidos en la ley.</p>	<p>Sin respuesta del auditado.</p>	<p><i>Se mantiene la observación.</i></p>
---	---	------------------------------------	---



Auditoría General de la Nación

<p>4.11.3. Los cambios realizados en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable representaron una restricción significativa de información disponible al público sobre la implementación de la Ley 26.331. La mencionada página web contenía documentación actualizada sobre los planes vigentes en el marco de la ley, cartografía de los OTBN y numerosos documentos producidos por la Dirección de Bosques de la ex SAYDS. Esta situación afecta la libre disponibilidad de información ambiental requerida por Ley 25.831, que establece las bases para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encuentre en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.</p>	<p>- Publicar en la página web la información sobre OTBN; registro de Planes, Registro de Infractores y toda otra información relevante en la implementación de la Ley 26.331.</p>	<p>La documentación estadística y de monitoreo, como así también las otras publicaciones de la Dirección de Bosques de encuentran en la Biblioteca virtual de la página web del MAyDS. Se presentó propuesta de actualización de la página web al área encargada de ellos del MAyDS, se espera se haga efectiva a la brevedad.</p>	<p>La información disponible y la documentación obrante en la Biblioteca virtual de la página web del Ministerio es significativamente menor que la que estaba disponible en la página web de la SAyDS. Constan en los papeles de trabajo en soporte magnético del equipo de auditoría numerosos archivos y documentos obtenidos de la página web de la SAyDS que ya no están disponibles. Los avances informados sobre lo ejecutado en 2017 serán tomados en cuenta en futuras auditorías. <i>Se mantiene la observación.</i></p>
--	--	--	---