



## Auditoría General de la Nación

1. OBJETO DE LA AUDITORÍA .....	4
2. ALCANCE DEL TRABAJO DE AUDITORÍA .....	4
2.1. Procedimientos de auditoría .....	4
2.2. Enfoque de la auditoría .....	6
3. ACLARACIONES PREVIAS .....	8
3.1. Situación de los bosques nativos de Argentina previa a la sanción de la Ley 26.331 .....	8
3.2. Marco Legal .....	11
3.2.1. Presupuestos mínimos de protección ambiental: Ley 25.675; Ley General del Ambiente .....	11
3.2.2. Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos: Ley 26.331 y Decreto 91/2009 ..	12
3.2.3. Otra normativa ambiental relevante .....	20
3.3. Marco Institucional .....	23
3.4. Implementación de los instrumentos de política pública establecidos en la Ley 26.331 .....	25
3.4.1. Programa Experimental de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos .....	25
3.4.2. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos .....	28
3.4.3. Planes de Manejo y Conservación .....	32
3.4.4. Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos .....	34
3.4.5. Controles y sanciones .....	36
3.4.6. Aspectos relevados en la provincia de Salta .....	37
3.4.7. Aspectos relevados en la provincia de Santiago del Estero .....	39
3.4.8. Efectividad de los instrumentos de gestión de la Ley 26.331 .....	41
4. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES .....	47
4.1. Gobernanza .....	47
4.1.1. Marco regulatorio y arreglos institucionales .....	47
4.1.2. Participación pública .....	48
4.1.3. Seguimiento y evaluación de la gestión, rendición de cuentas y transparencia .....	49
4.2. Instrumentos de gestión de la ley .....	50
4.2.1. Información de base sobre bosques nativos .....	50
4.2.2. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos .....	51
4.2.3. Planes de Manejo y Conservación .....	51
4.2.4. Aspectos financieros .....	53
4.2.5. Monitoreo y sanciones .....	54
4.2.6. Efectividad de los instrumentos de gestión aplicados .....	54
5. ENVÍO A LA VISTA .....	55
6. RECOMENDACIONES .....	55
6.1. Gobernanza .....	55
6.1.1. Marco regulatorio y arreglos institucionales .....	55
6.1.2. Participación pública .....	56
6.1.3. Seguimiento y evaluación de la gestión, rendición de cuentas y transparencia .....	57
6.2. Instrumentos de gestión de la ley .....	57
6.2.1. Información de base sobre bosques nativos .....	57
6.2.2. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos .....	58
6.2.3. Planes de Manejo y Conservación .....	58
6.2.4. Aspectos financieros .....	59
6.2.5. Monitoreo y sanciones .....	59
6.2.6. Efectividad de los instrumentos de gestión aplicados .....	60
7. CONCLUSIÓN .....	60
8. LUGAR Y FECHA .....	62
9. FIRMAS .....	62



## Auditoría General de la Nación

ANEXO I – Marco Legal e Institucional .....	63
ANEXO II – Documentación Analizada .....	79
ANEXO III – Metodología .....	82
ANEXO IV – Bosques Nativos de Argentina .....	91
ANEXO V – Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos.....	92
ANEXO VI – Financiamiento de la Ley 26.331 .....	94
ANEXO VII – Implementación de la Ley 26.331 en la provincia de Salta .....	99
ANEXO VII – Implementación de la Ley 26.331 en la provincia de Salta .....	99
Plan de Formulación en Comunidad Wichi La Esperanza, Departamento San Martín, Salta .....	121
ANEXO VIII – Implementación de la Ley 26.331 en la provincia de Santiago del Estero .....	122
ANEXO IX – Glosario .....	137
ANEXO X – Descargo del Organismo .....	140
ANEXO XI – Análisis de la Vista.....	181



## 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
Art.	Artículo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)
BM	Banco Mundial
COFEMA	Consejo Federal de Medio Ambiente
CPB	Consejo Provincial de Bosques de Santiago del Estero
DNOAyCB	Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad
FNECBN	Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos
Has.	Hectáreas
INAI	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas
Inc.	Inciso
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
JGM	Jefatura de Gabinete de Ministros
MOCASE	Movimiento Campesino de Santiago del Estero
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
UPPSAN	Unión de Pequeños Productores del Salado Norte
Res.	Resolución
RETECI	Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas
SAF	Servicio administrativo financiero
SAyDS	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable
SIG	Sistema de Información Geográfica
SSPYPA	Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental de la SAyDS
UCSE	Universidad Católica de Santiago del Estero
UNSE	Universidad Nacional de Santiago del Estero
WGEA-INTOSAI	Grupo de trabajo de Auditoría Ambiental de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores



## Auditoría General de la Nación

### INFORME DE AUDITORÍA

Al Sr. Secretario de Ambiente  
y Desarrollo Sustentable  
DR. JUAN JOSÉ MUSSI

En uso de las facultades conferidas por el Artículo 118 de la Ley 24.156, la AUDITORÍA GENERAL de la NACIÓN se procedió a realizar un examen en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable –SAyDS-, 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: 2007 – junio de 2013.

#### **2. ALCANCE DEL TRABAJO DE AUDITORÍA**

##### **2.1. Procedimientos de auditoría**

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por Resolución 145/93 AGN, dictada en función del Artículo 119, inciso d), de la Ley 24.156, habiéndose practicado los siguientes procedimientos para obtener las evidencias necesarias:

1. Análisis de la normativa aplicable al organismo referida al objeto de auditoría (Anexo I).
2. Relevamiento de información y análisis de documentación (Anexo II).
3. Realización de entrevistas con los siguientes funcionarios:



## Auditoría General de la Nación

- Autoridad de Aplicación Nacional**
- Directora de Bosques Nativos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS)
  - Área Legal de la Dirección de Bosques Nativos
  - Área de Ordenamiento Territorial 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 de la SAyDS
  - Coordinador del Nodo Regional Parque Chaqueño
- Autoridad de Aplicación de la Provincia de Santiago del Estero**
- Ministro de Producción, Recursos Naturales, Forestación y Tierras (MPRNFT) de la Provincia
  - Subsecretario de Producción del MPRNFT
  - Director General de Bosques y Fauna (DGBF) del MPRNFT
  - Subdirector de Áreas Protegidas de la DGBF del MPRNFT
  - Subdirector de Fauna de la DGBF del MPRNFT
  - Jefa del Departamento de Bosques Nativos de la DGBF del MPRNFT
- Autoridad de aplicación de la Provincia de Salta**
- Funcionarios del Sistema Administrativo Financiero del Ministerio de Producción y Desarrollo Sustentable de la Provincia
  - Secretario de Ambiente del Ministerio de Producción y Desarrollo Sustentable de la Provincia
  - Directora General de Conservación Formulación y Manejo de la Secretaría de Ambiente
  - Directora General de Planificación Territorial de la Secretaría de Ambiente
  - Personal del Programa de Gestión de Proyectos, Programa de Promoción y Desarrollo y Programa de Planes de Manejo de la Dirección General de Conservación Formulación y Manejo de la Secretaría de Ambiente
  - Personal del Programa de Habilitaciones, Programa de Cambio de Uso del Suelo y Programa de Sistema de Información Forestal de la Dirección General de Planificación Territorial de la Secretaría de Ambiente
  - Jefe del Área de Control y Fiscalizaciones de la Secretaría de Ambiente
- Otras fuentes**
- Defensoría del Pueblo de la Nación: representantes del Área de Ambiente y Desarrollo Sustentable
  - Representante de COFEMA
  - Fiscal de Estado de la Provincia de Santiago del Estero
  - Tesorero General de la Provincia de Santiago del Estero
  - Rectora de la Universidad Nacional de Santiago del Estero
  - Rector de la Universidad Católica Santiago del Estero



## Auditoría General de la Nación

- Director de la Estación Experimental Agropecuaria Santiago del Estero, INTA
  - Referentes de la comunidad indígena Tonokoté de Santiago del Estero
  - Beneficiarios de planes financiados en Santiago del Estero: Asociación Civil para la Promoción de la Participación y el Desarrollo Social (PROPARD); Mesa de Tierra Ojo de Agua - AshpaPuca; INTA; Unión de Pequeños Productores del Salado Norte (UPPSAN)- MOCASE Institucional; Asociación Civil de Fomento Comunal Bicentenario Rincón del Valle (Copo); Escuela Juan XXIII; particulares.
  - Beneficiarios de planes financiados en Salta: Comunidad Wichi La Esperanza, propietarios particulares en departamentos de Anta y San Martín.
  - Representante de Red Agroforestal Chaco-Argentina (REDAF)
  - Coordinador de la Campaña de Bosques Nativos de Greenpeace
4. Relevamiento de la implementación de planes de manejo y conservación financiados por la Ley 26.331 en las provincias de Salta y Santiago del Estero.
5. Procedimientos de análisis de datos: para el análisis de la participación pública se aplicó el análisis stakeholder (Anexo III) y para la selección de sitios a relevar en campo se utilizó la tecnología de sistemas de información geográfica (SIG).

Las tareas propias del objeto de auditoría fueron desarrolladas entre el 14 de septiembre de 2012 y el 20 de julio de 2013.

### **2.2.Enfoque de la auditoría**

El examen de la gestión de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable con relación al objeto de auditoría se centró en las siguientes áreas críticas:

1. Determinar si la gobernanza de la gestión de los bosques nativos cumple con los criterios de buena gobernanza: rendición de cuentas efectiva, transparencia en la toma de decisiones, enfoque participativo, manejo por objetivos y resultados, marco legal



## Auditoría General de la Nación

adecuado y efectivo para el cumplimiento de metas, objetivos y compromisos asumidos.

2. Determinar el avance logrado por el gobierno en la implementación de los instrumentos de gestión de bosques nativos previstos en la Ley 26.331.

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

- Normativa nacional: Constitución Nacional leyes 19.459, 22.520, 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.

Los criterios de auditoría utilizados se detallan en el Anexo III.

La selección de las provincias de Salta y Santiago del Estero para la verificación *in situ* de la gestión de las autoridades de aplicación provinciales se basó en los dos siguientes criterios:

- a) Significatividad ambiental en función del objeto de auditoría: los bosques nativos de ambas provincias corresponden a dos de las ecorregiones con mayor valor de conservación, la región chaqueña y la selva de las yungas;
- b) 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.



## Auditoría General de la Nación

### 3. ACLARACIONES PREVIAS

#### 3.1. Situación de los bosques nativos de Argentina previa a la sanción de la Ley 26.331

Los bosques nativos son ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea -suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos-, conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brinda diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica (art. 2 de la Ley 26.331)<sup>1</sup>.

En Argentina existen seis ecorregiones que albergan bosques nativos, parque chaqueño, selva de las yungas, selva misionera, espinal, monte y bosques andinopatagónicos. De éstas, la de mayor extensión es el parque chaqueño, seguida por la ecorregión del monte y por el espinal (SAyDS, 2005<sup>2</sup>) (véase Figura 4.1. en Anexo IV).

El primer dato disponible sobre la superficie efectiva de bosque de la Argentina corresponde al Censo Nacional Agropecuario del año 1937 que indica una superficie de 37.535.308 hectáreas de bosques nativos para ese año. Conforme lo que se observa en la Figura 1, se registra una pérdida creciente de masas forestales en las últimas décadas. Así, la pérdida estimada en los 50 años comprendidos entre 1937 y 1987 fue de 2.355.308 ha, mientras que la pérdida de bosques nativos en los últimos 19 años alcanza de 6.452.853 ha.

---

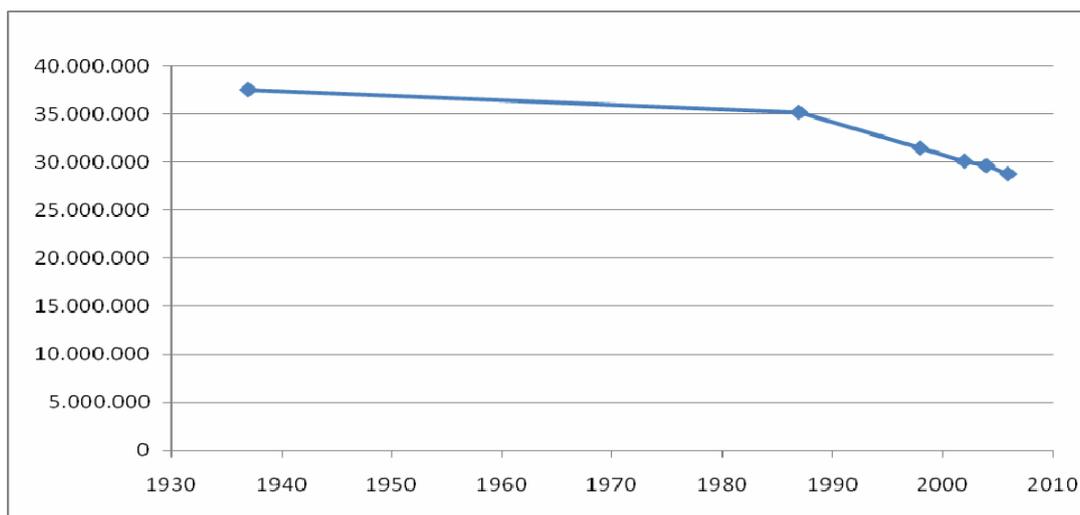
<sup>1</sup> Se encuentran comprendidos en la definición tanto los bosques nativos de origen primario, donde no intervino el hombre, como aquellos de origen secundario formados luego de un desmonte, así como aquellos resultantes de una recomposición o restauración voluntarias.

<sup>2</sup> Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos de Argentina. Informe Nacional. SAyDS. Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas BIRF 4085-AR. Diciembre de 2005.



## Auditoría General de la Nación

**Figura 1.** Superficie de bosque nativo en Argentina para el periodo 1937-2006.



Fuente: Año 1937: Censo Nacional Agropecuario 1937; Año 1987: Estimaciones del Instituto Forestal Nacional; Año 1998: Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos<sup>3</sup>; Año 2002: Actualización UMSEF-Dirección de Bosques - SAyDS. Año 2004: estimaciones UMSEF-DB en base a la tasa de deforestación calculada para el periodo 1998-2002. Año 2006: estimaciones UMSEF-DB en base a la nueva deforestación calculada para el periodo 2002-2006.

Según las estimaciones efectuadas por la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF) de la Dirección de Bosques de la SAyDS, la deforestación para el período 1998-2002 fue de aproximadamente 230.000 ha/año (SAyDS, 2007<sup>4</sup>). Por otra parte, los datos sobre deforestación para el período 2002-2006 presentados en la Figura 2 (no incluidos en el Primer Inventario Nacional) muestran que la velocidad del proceso de pérdida de bosque nativo se incrementa con respecto al período 1998-2002 (SAyDS, 2007<sup>5</sup>).

A escala provincial, el estado de los bosques sigue, en general, la tendencia nacional; las dos provincias que han registrado el mayor aumento de pérdida de bosque nativo en el periodo 2002-

<sup>3</sup> Cabe aclarar que el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos fue publicado en 2005, con los datos de cobertura forestal de 1998.

<sup>4</sup> Informe sobre Deforestación en Argentina. UMSEF - DB - SAyDS. Noviembre 2007.

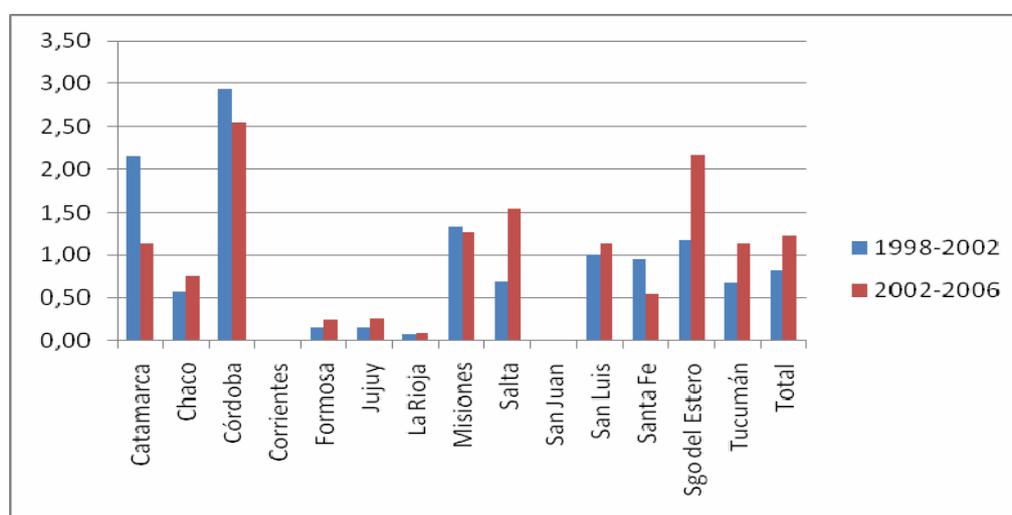
<sup>5</sup> Idem anterior



## Auditoría General de la Nación

2006 en comparación con el cuatrienio anterior son Salta y Santiago de Estero (Figura 2). Estas pérdidas afectan a las ecorregiones parque chaqueño y selva de las yungas.

**Figura 2.** Porcentaje de pérdida anual de bosque nativo para los períodos 1998-2002 y 2002-2006 para las ecorregiones selva misionera, selva de las yungas, parque chaqueño y parte del espinal por provincia. Fuente: UMSEF-DB-SAyDS.



La principal causa de pérdida de bosques nativos es la expansión agropecuaria; de hecho, en todo el mundo, el aumento de la producción de alimentos se lleva a cabo a costa de millones de hectáreas de bosque (FAO, 2012<sup>6</sup>).

Otra amenaza generalizada de los bosques nativos en todo el planeta es la degradación, que consiste en la pérdida de biomasa y da como resultado un bosque empobrecido. A pesar de que la pérdida de biomasa en los bosques tropicales tiene lugar con una tasa significativamente más elevada que la pérdida de superficie debida a la deforestación, el fenómeno de la degradación no recibe suficiente atención por ser un proceso más difícil de cuantificar (FAO, 2012).

<sup>6</sup> Food and Agriculture Organization (FAO). 2012. El estado de los bosques del mundo 2012. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 50 pp. ISBN 978-92-5-307292-7



## Auditoría General de la Nación

De acuerdo con las fuentes consultadas (SAyDS, 2007), la deforestación en Argentina es un proceso que ocurre por pulsos asociados a momentos favorables para la expansión agrícola, ya sea por los precios de los productos agrícolas, los cambios tecnológicos o el contexto socio-político.

Cabe recordar que, además de este proceso de deforestación, los bosques nativos de Argentina han sido sometidos a severos procesos de degradación y en muchas áreas se encuentran seriamente comprometidas sus posibilidades de proporcionar bienes y servicios.

En este sentido el Informe sobre Deforestación en Argentina (SAyDS, 2007) señalaba que la falta de ordenamiento territorial permite que la frontera agrícola continúe avanzando sobre el bosque pese a que existen grandes extensiones de tierras aptas para agricultura subutilizadas o abandonadas.

Esta situación fue determinante para la sanción de la Ley 26.331, de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos.

### **3.2. Marco Legal**

#### **3.2.1. Presupuestos mínimos de protección ambiental: Ley 25.675; Ley General del Ambiente**

La Ley General del Ambiente (B.O. 28/11/2002) establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable (art. 1). Establece que la política ambiental debe basarse en los principios de: congruencia, prevención, precaución, equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, subsidiariedad, sustentabilidad, solidaridad y cooperación (art. 8).

De acuerdo con el art. 6 de la ley, se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o



## Auditoría General de la Nación

común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

### **3.2.2. Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos: Ley 26.331 y Decreto 91/2009**

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 sociedad<sup>7</sup>. Asimismo, establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos (art.1 de la Ley 26.331). La ley fue reglamentada por el Decreto 91/09 (13 de febrero de 2009) (el glosario en Anexo VIII incluye definiciones de los conceptos clave).

- **Objetivos de la ley**

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

---

<sup>7</sup> 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

- 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 Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) (art. 11, Ley 26.331), 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

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

- **Instrumentos de gestión establecidos en la Ley 26.331**

- a. Ordenamiento territorial*

Se entiende por Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) a 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 y de su decreto reglamentario, 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	Tipos de planes*
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 perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.	No pueden estar sujetas a aprovechamiento forestal. Actividades que no alteren su valor de conservación: protección, mantenimiento, recolección <sup>8</sup> y otras que no alteren los atributos intrínsecos, incluyendo la apreciación turística respetuosa, las cuales deberán desarrollarse a través de Planes de Conservación.	PC
II (amarillo)	Mediano	Sectores que pueden estar degradados <sup>9</sup> pero que, a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional, con la implementación de actividades de restauración pueden alcanzar un alto valor de	No deben desmontarse. Podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.	PC-PM-PA



## Auditoría General de la Nación

		conservación mayor.		
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 el art. 4.	PC-PM-PA

\*PC: plan de conservación; PM: plan de manejo; PA: plan de aprovechamiento de cambio de uso del suelo.

**Tabla 2.** Características de los planes en el marco del art. 9 del Decreto 91/09.

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

Dicho decreto 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).

Otros requerimientos adicionales referidos al OTBN, se indican en el apartado 1.3. del Anexo I.



## Auditoría General de la Nación

### *b. 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 Autoridad Nacional de Aplicación con los siguientes objetivos:

- a) 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;
- b) 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;
- c) Fomentar la creación y mantenimiento de reservas forestales suficientes y funcionales, por cada ecorregión forestal del territorio nacional, a fin de evitar efectos 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 criterios de sustentabilidad establecidos en el Anexo. 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.



## Auditoría General de la Nación

- g) Promover la aplicación de medidas de conservación, restauración, aprovechamiento y ordenamiento según proceda.

El Decreto 91/09 crea la actividad presupuestaria denominada "Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos" y establece que la SAyDS será su Unidad Ejecutora, a través de la Subsecretaría con competencia en la materia.

### *c. Audiencia y consulta pública*

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;
- 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.

- **Financiamiento para la implementación de la ley**

Por art. 30 de la Ley 26.331 se crea el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN), con el objeto de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan. El art. 30 del Decreto 91/09 crea en el ámbito de la SAyDS la actividad presupuestaria denominada "Fondo



## Auditoría General de la Nación

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 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;
- 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 ley<sup>10</sup>. 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 nativos; (2) la implementación de programas de asistencia técnica y financiera, para propender a la



## Auditoría General de la Nación

sustentabilidad de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores y/o comunidades indígenas y/o campesinas.

En el Anexo I se detallan otras características del FNECBN.

- **Controles y sanciones**

La Ley 26.331 y su decreto reglamentario establecen los instrumentos indicados a continuación.

Tema	Art.	Ley 26.331	Decreto 91/09
<b>Registro Nacional de Infractores</b>	27	Toda persona física o jurídica, pública o privada, que haya sido infractora a regímenes o leyes forestales o ambientales, nacionales o provinciales, en la medida que no cumpla con las sanciones impuestas, no podrá obtener autorización de desmonte o aprovechamiento sostenible. A tal efecto, créase el Registro Nacional de Infractores, que será administrado por la ANA. Las Autoridades de Aplicación de las distintas jurisdicciones remitirán la información sobre infractores de su jurisdicción y verificarán su inclusión en el registro nacional, el cual será de acceso público en todo el territorio nacional.	La información será remitida conforme los requisitos mínimos y esenciales que determine la Autoridad Nacional de Aplicación.
<b>Fiscalización</b>	28	Corresponde a las Autoridades de Aplicación de cada jurisdicción fiscalizar el permanente cumplimiento de la presente ley, y el de las condiciones en base a las cuales se otorgaron las autorizaciones de desmonte o manejo sostenible de bosques nativos.	La ANA y las ALA coordinarán acciones de fiscalización y control.
<b>Sanciones</b>	29	Las sanciones al incumplimiento de la presente ley y de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten, sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieran corresponder, serán las que se fijen en cada una de las jurisdicciones conforme el poder de policía que les corresponde, las que no podrán ser inferiores a las aquí establecidas. Las jurisdicciones que no cuenten con un régimen de sanciones aplicarán supletoriamente las siguientes sanciones que corresponden a la jurisdicción nacional: a) Apercibimiento;	Constituyen infracciones a las disposiciones de la ley: a) La realización de acciones que violen el OTBN aprobado por la jurisdicción; b) La realización de desmontes, aprovechamientos o cualquier otra de las actividades sometidas a permiso, sin mediar la correspondiente autorización por parte de la ALA competente; c) La realización de acciones u omisiones contrarias a los Planes de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo, a los Planes de Aprovechamiento



## Auditoría General de la Nación

b) Multa entre trescientos (300) y diez mil (10.000) sueldos básicos de la categoría inicial de la administración pública nacional. El producido de estas multas será afectado al área de protección ambiental que corresponda.

c) Suspensión o revocación de las autorizaciones.

Estas sanciones serán aplicables previo sumario sustanciado en la jurisdicción en donde se realizó la infracción y se registrarán por las normas de procedimiento administrativo que corresponda, asegurándose el debido proceso legal, y se graduarán de acuerdo a la naturaleza de la infracción.

Sostenible y a los Planes de Conservación, aprobados por la ALA;

d) El incumplimiento de las condiciones establecidas por la Declaración de Impacto Ambiental emitida por la ALA competente;

e) El falseamiento de datos o información en los PACUS, en los PMS, en los PC, en los EIAI, en las solicitudes de asistencia técnica y financiera, así como en toda otra información que deba ser aportada a las autoridades competentes;

f) Toda otra infracción a las disposiciones de la ley, así como las que establezcan las jurisdicciones locales.

A los fines de considerar la naturaleza de la infracción, se tendrán en cuenta circunstancias agravantes o atenuantes.

### 3.2.3. Otra normativa ambiental relevante

- **Posesión y propiedad de las tierras ocupadas por comunidades indígenas: Ley 26.160 (B.O. 29/11/2006) y Decreto Reglamentario 1122/2007**

Declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquellas preexistentes (art. 1). A su vez, suspende la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de esas tierras (art. 2). La ley establece que el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) debe realizar el relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas, así como promover las acciones necesarias con el Consejo de Participación Indígena, los Institutos Aborígenes Provinciales, Universidades Nacionales, Entidades Nacionales, Provinciales y Municipales, Organizaciones Indígenas y Organizaciones no Gubernamentales (art. 3). Para ello, la ley creó un Fondo Especial para la asistencia de las comunidades indígenas, por un monto de \$ 30.000.000 (art. 4), a cargo del INAI (art. 5). Originalmente la ley estipuló un



## Auditoría General de la Nación

período de cuatro años a partir de su entrada en vigencia para los artículos 1 y 2 y un plazo de tres años para la realización del relevamiento. No obstante, la Ley 26.554 (promulgada el 09/12/2009) extendió ambos plazos hasta el 23/11/2013 (art. 1, 2 y 3) y destinó un nuevo crédito de \$30.000.000 para el Fondo Especial de asistencia de las comunidades indígenas (art. 4).

- **Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental: Ley 25.831 (B.O. 11/12/2009)**

El Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas (art. 1). Por información ambiental se entiende toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular: (a) el estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente; (b) las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente.

- **Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2016**

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) ha elaborado un Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEAA) de escala nacional, a través de un proceso participativo, con la colaboración de los organismos del gobierno nacional, los gobiernos provinciales, el sector académico, el sector empresarial y diversas organizaciones de la sociedad civil.



## Auditoría General de la Nación

El PEAA define cuatro fines estratégicos, a saber Económico-Productivo, Socio-Cultural, Ambiental-Territorial e Institucional. Como parte del fin estratégico económico-productivo, se establecieron siete objetivos específicos, el primero de los cuales está orientado al aumento de la producción.

**Objetivo específico 1:** Incrementar el volumen y diversidad de la producción agroalimentaria y agroindustrial argentina, con mayor valor agregado, en particular en el lugar de origen, incrementando el número de productores y empresarios del Sector: más producción con más productores.

Para dicho objetivo específico se definen indicadores de logro, algunos de los cuales se transcriben a continuación.

**Indicador de logro:** superficie sembrada/plantada/cultivada (cantidad de hectáreas).

	Línea base 2010 (en millones de ha)	Meta 2020 (en millones de ha)	% incremento
Granos	33	42	27
Cultivos industriales	895	974	9
Complejo algodonero	310,4	700	126
Complejo hortícola	179	186	4
Complejo forestal	1,2	1,5	25
Complejo fruta	106,3	116	9

**Indicador de logro:** stock de cabezas (unidades)

	Línea base 2010 (en millones de ha)	Meta 2020 (en millones de ha)	% incremento
Complejo cárneo bovino	49	54	10
Complejo cárneo porcino	3	4,7	57
Complejo cárneo ovino	15	16	7
Complejo lácteo bovino	2,15	2,95	37



## Auditoría General de la Nación

### 3.3. Marco Institucional

Se indican brevemente los objetivos y funciones de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros, autoridad de aplicación nacional de Ley 26.331 y del Consejo Federal de Medio Ambiente, como instancia de articulación con las autoridades provinciales (véase también Anexo I).

- **Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros (SAyDS)**

Entre sus principales objetivos se cuentan (Decreto 1919/06):

- **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 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.

- **Dirección de Bosques**

Dependiente de la Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad de la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental de la SAyDS. Entre sus acciones se destacan:

1. Elaborar políticas y programas nacionales de protección, conservación, recuperación y utilización sustentable de los bosques, estableciendo mecanismos permanentes de



## Auditoría General de la Nación

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 al 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 al 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.

- **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. Entre sus



## Auditoría General de la Nación

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

1. Formular una política ambiental integral, tanto en lo preventivo como en lo correctivo, en base a los diagnósticos correspondientes, teniendo en consideración las escales 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.

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).

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.

### **3.4. Implementación de los instrumentos de política pública establecidos en la Ley 26.331**

#### **3.4.1. Programa Experimental de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos**

Por Res. SAyDS 256/09 se estableció el Programa Experimental de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos como instrumento provisorio, hasta tanto se estableciera la distribución



## Auditoría General de la Nación

anual regular del Fondo Nacional para la Conservación de los Bosques Nativos previsto en el art. 32 de la Ley 26.331.

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, siendo aprobados para su financiamiento 113 proyectos, según el siguiente detalle.

**Tabla 3.** Cantidad de proyectos financiados por provincia en el marco de la Res. SAyDS 256/09.

Jurisdicción	Número de proyectos
Buenos Aires	3
Catamarca	1
Córdoba	3
Corrientes	2
Chaco	3
Chubut	10
Entre Ríos	1
Formosa	5
Jujuy	3
La Pampa	4
La Rioja	1
Mendoza	5
Misiones	4
Neuquén	5
Río Negro	2
Salta	4
San Juan	2
San Luis	2
Santa Cruz	4
Santa Fe	2
Santiago del Estero	15
Tierra de Fuego	9
Tucumán	4
Administración de Parques Nacionales	19



## Auditoría General de la Nación

La partida presupuestaria para el financiamiento de los proyectos fue afectada por Decreto 1801/09.

Conforme la información relevada en la SAyDS, la asignación de los fondos para los proyectos aprobados en el marco de la Res. SAyDS 256/09 se realizó a través de los instrumentos que se indican en la tabla 4.

**Tabla 4.** Financiamiento de los planes aprobados por Res. SAyDS 256/09.

Año	Institución	Resolución	Fecha	Monto (\$)
2010	COFEMA	189/10	01/03/2010	No indicado
	SAyDS	447/10	16/06/2010	No indicado
2011	COFEMA	211/11	13/04/2011	No indicado
	SAyDS	571/11	04/05/2011	No indicado
2012	COFEMA	229/12	22/03/2012	22.000.000
	SAyDS	1279/12	06/09/2012	22.000.000
2013	COFEMA	243/13	18/04/2013	11.265.000

De la documentación relevada sobre el seguimiento en campo de la SAyDS a los proyectos implementados en las provincias de Salta y de Santiago del Estero, se desprenden las siguientes observaciones.

Provincia	Fecha	Proyectos monitoreados	Dificultades detectadas
Salta	Agosto 2011	4	-Demora en la ejecución de todos los proyectos, dado que si bien los fondos correspondientes fueron depositados entre los meses de enero y diciembre de 2010, la ALA por falta de una Unidad Ejecutora provincial específica, que se concretó por Decreto Provincial 1642/2010 de junio de 2010. -Algunos beneficiarios plantean reformulación de proyectos para comunidades indígenas.
Santiago del Estero	Septiembre 2011	4	- Problemas de tenencia de la tierra por parte de las comunidades campesinas - Falta de mano de obra - Problemas de facturación



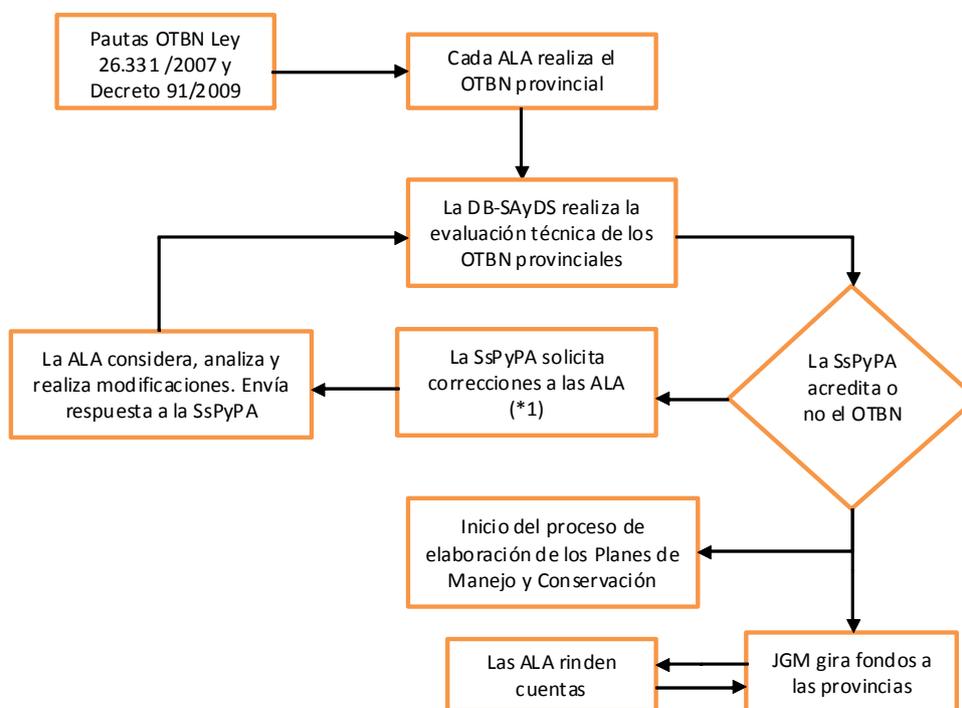
## Auditoría General de la Nación

### 3.4.2. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos

- **Procedimiento de elaboración y aprobación de los OTBN**

En la siguiente figura se resume el procedimiento implementado para la elaboración de los OTBN.

**Figura 3.** Mapa de procesos de elaboración y acreditación de los OTBN.



Los lineamientos para la elaboración de los OTBN fueron establecidos en marzo de 2012 por Res. COFEMA 229/12. Más recientemente, se elaboraron pautas para la actualización del OTBN por Res. COFEMA 236/12.

- **Estado de situación por provincia**



## Auditoría General de la Nación

A la fecha de cierre del trabajo de campo de la presente auditoría, diecisiete jurisdicciones han acreditado su ordenamiento territorial ante la SAyDS, conforme lo indicado en la tabla 5. En el Anexo V se indica el estado de situación de las provincias que no cuentan con OTBN a la fecha de cierre del trabajo de campo de esta auditoría.

**Tabla 5.** Instrumentos de aprobación de los OTBN provinciales.

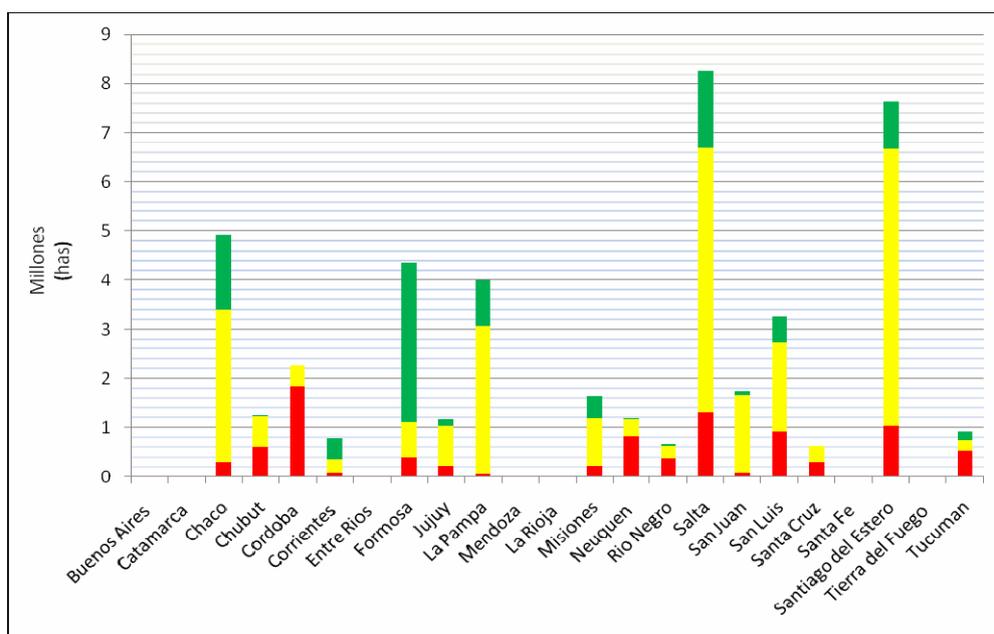
Provincia	Ley Provincial	Fecha	OTBN acreditado
Buenos Aires			No
Catamarca	5.311	13/09/2010	Si
Chaco	6.409	24/09/2009	Si
Chubut	XVII-92	17/06/2010	Si
Córdoba	9.814	05/08/2010	No
Corrientes	5.974	27/05/2010	No
Entre Ríos			No
Formosa	1.552	22/06/2010	Si
Jujuy	5.676	14/01/2011	Si
La Pampa	2.624	16/06/2011	Si
Mendoza	8.195	14/07/2010	Si
La Rioja	9.188	26/06/2012	No
Misiones	XVI -Nº 105	02/09/2010	Si
Neuquén	2.780	09/11/2011	Si
Rio Negro	4.552	08/07/2010	Si
Salta	7.543	16/12/2008	Si
San Juan	8.174	11/11/2010	Si
San Luis	IX-0697-2009	16/12/2009	Si
Santa Cruz	3.142	08/07/2010	Si
Santa Fe	Decreto 42	29/01/2009	No
Santiago del Estero	6.942	17/03/2009	Si
Tierra del Fuego	869/12	19/04/2012	Si
Tucumán	8.304	16/06/2010	Si

A continuación se observan las superficies de bosque nativo asignadas a cada una de las categorías de conservación en las jurisdicciones provinciales.



## Auditoría General de la Nación

**Figura 4.** Superficie de bosque nativo comprendida en cada una de las categorías de conservación de los ordenamientos territoriales (OTBN) en cada provincia. Fuente: Informe SAyDS 2013.



- **Recategorizaciones prediales**

En la Tabla 6 se comparan las legislaciones provinciales de Salta y Santiago del Estero en lo referido a las autorizaciones para recategorización predial, es decir, los cambios de categoría de conservación de un predio que ha sido asignado en el OTBN a una categoría determinada.



## Auditoría General de la Nación

**Tabla 6.** Comparación entre las leyes de OTBN de Salta y de Santiago del Estero en cuanto a recategorizaciones.

Ley OTBN Salta 7543	Ley OTBN Santiago del Estero 6942
Art. 17.- La categorización reflejada en la representación cartográfica de escala mínima de 1.250.000 prevista en la presente Ley es de carácter orientativa y será objeto de definición, en todos los casos, a escala predial, en ocasión de la tramitación de las solicitudes de actividades establecidas en la presente Ley y bajo el procedimiento de la Ley Nº 7.070.	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 Nº 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 Nº 26.331.
	Art. 4.- Los terceros que detenten 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.-

Como puede verse, en ambos casos las leyes provinciales contemplan el cambio de categoría, sin explicitar la prohibición de cambios hacia abajo (es decir de una categoría de mayor conservación a una de menor conservación) expresada en el art. 9 de la Ley 26.331.

En el caso de la provincia de Salta, de acuerdo con lo informado por la autoridad provincial, se han recategorizado más de 14.000 ha de una categoría del OTBN superior a una inferior (véase Anexo VII).

En el caso de Santiago del Estero, el mapa de OTBN aprobado tiene puntos verdes (categoría III) en zonas amarillas (categoría II), lo que da a lugar a que a escala predial se autoricen desmontes para actividades agrícolas. Estos puntos verdes representan en total aproximadamente 200.000 ha. Esta situación fue observada por la SsPyPA antes de la acreditación del OTBN a la provincia, aunque aceptó la justificación técnica formulada por la autoridad de aplicación local. En 2011 solicitó información sobre los cambios de categoría realizados a partir de la existencia de puntos verdes en zonas amarillas. Si bien la DB manifestó su conformidad con la respuesta de la DGBByF, aclaró que *“se espera que los procedimientos de cambios de categoría en predios*



## Auditoría General de la Nación

*clasificados como categoría II (amarillo) con puntos verdes indicativos de potencial de desmonte sean regulados formalmente mediante algún tipo de acto administrativo que indique los pasos requeridos para llevarlos a cabo” (Nota DB 24/2011). No se tuvo evidencia de un seguimiento posterior de este tema por parte de la SAyDS.*

### **3.4.3. Planes de Manejo y Conservación**

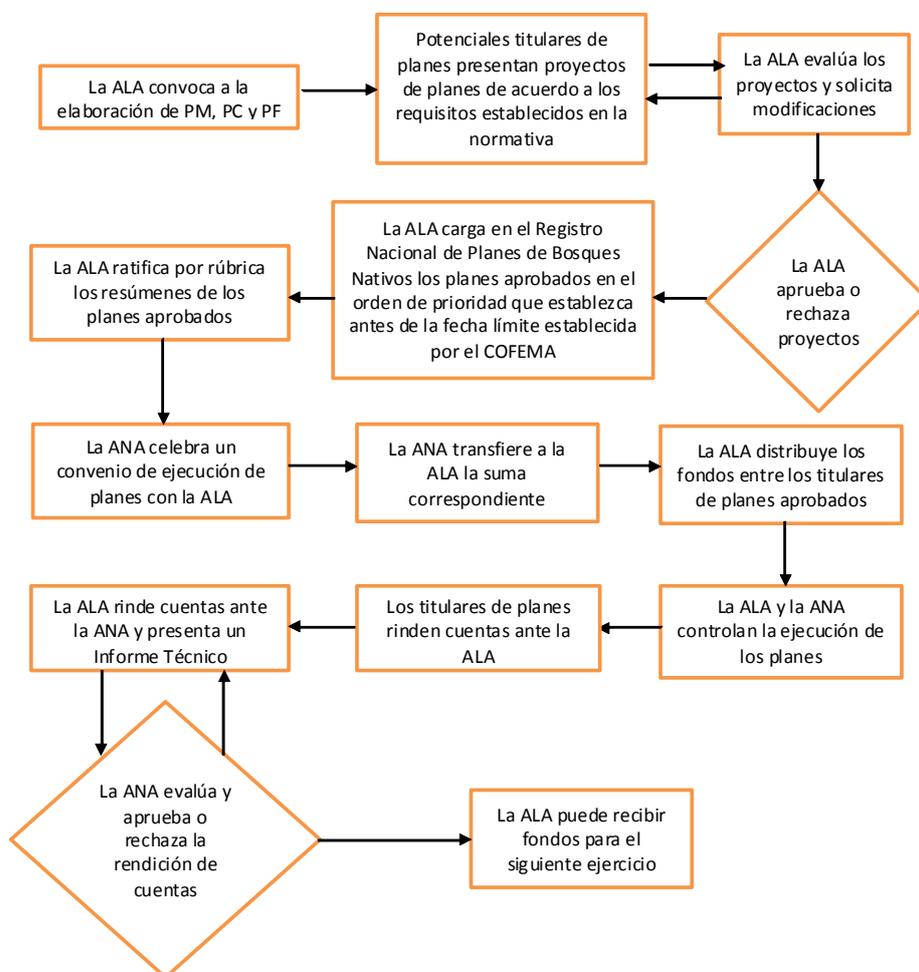
En asamblea del COFEMA de agosto de 2010 se estableció la Guía de Procedimientos Generales y Contenidos Mínimos de los Planes de Manejo y Conservación, conforme los presupuestos mínimos establecidos en la ley. Esta guía fue puesta en conocimiento de las ALA por Nota SSPyPA 265/10.

Posteriormente, por Res. COFEMA 229/12 del 22/3/12 se aprobó el Reglamento de Procedimientos Generales de la Ley 26.331, que incluye los contenidos mínimos de los planes de manejo y conservación, el procedimiento general para la distribución del FNECBN, los lineamientos para la presentación y registro de planes. En la figura 5 se sintetiza el procedimiento implementado.

**Figura 5.** Mapa de procesos de elaboración y aprobación de planes.



## Auditoría General de la Nación



En las siguientes tablas se indican la cantidad de planes y los montos asignados por año a nivel nacional (Tabla 6) y en las provincias en las cuales se realizó relevamiento de campo (Tabla 7).

**Tabla 6.** Cantidad de planes, superficie ocupada por los mismos y montos transferidos a nivel nacional.

	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Total
Monto total (\$)	97.402.177	237.752.416	245.467.244	580.621.837
Cantidad de planes	283	604	704	1591
Superficie (ha)	1.267.570	1.895.855	1.855.738	5.019.163



## Auditoría General de la Nación

A partir de 2012, la Dirección de Bosques de la SAYDS 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 por las ALA. Este Registro Nacional de Planes facilita la gestión tanto a nivel nacional como provincial, en lo referido a formulación y autorización de planes, generación de informes, fiscalización, difusión de avances.

**Tabla 7.** Planes de Manejo (PM) y de Conservación (PC) en las provincias de Salta y Santiago del Estero. Fuente: Formularios C del Registro Nacional de Planes de la SAYDS

Año	Salta		Santiago del Estero	
	Monto (\$)	N° de Planes	Monto(\$)	N° de Planes
2010	19.624.496,00	102	24.756.710,99	102
2011	31.255.416,00	91	30.487.910,00	91
2012	50.879.912,00	99	29.031.073,00	99
2013	sin dato	sin dato	sin dato	sin dato
Total de Planes periodo 2009-2013	101.759.824,00	292	84.275.693,99	292

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

- **Asignación de recursos financieros**

En la Tabla 8 se indica la asignación de recursos al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN) de acuerdo con las leyes de presupuesto nacional del periodo 2010-2013, junto con el presupuesto que correspondería al 0.3% del presupuesto nacional del año respectivo, conforme lo establecido en el inciso a del art. 31 de la Ley 26.331.



## Auditoría General de la Nación

**Tabla 8.** Presupuesto asignado al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (en millones de pesos) y estimación de lo que correspondería por Ley 26.331.

Año	Presupuesto asignado	Presupuesto nacional (en millones de pesos)	Presupuesto correspondiente al 0.3% del presupuesto nacional	Representa*
2010	299.999.909	273.750,9	821.252.700	36,5%
2011	299.999.909	273.750,9	821.252.700	36,5%
2012	271.331.524	506.576,2	1.519.728.600	17,8%
2013	230.000.000	629.216,7	1.887.650.100	12,2%

\*Porcentaje que representa el presupuesto asignado en relación al presupuesto nacional correspondiente (corresponde a lo establecido en el inciso a del art. 31 de la Ley 26.331; no se consideran en este cálculo los incisos b a g del mismo artículo).

La necesidad de contar con el presupuesto previsto en la Ley 26.331 se manifiesta en las solicitudes que realizó el COFEMA al Congreso Nacional para los presupuestos nacionales 2011 y 2012 a través de las Res. COFEMA 200/10 (6/10/10) y Res. COFEMA 225/11.

- **Distribución del Fondo**

Cada año, el monto total del Fondo es distribuido entre las jurisdicciones provinciales conforme una metodología acordada entre el COFEMA y la SAyDS (ratificada por 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 (véase Anexo VI).

**Tabla 9.** Distribución del FNECBN por año. Fuente: resoluciones COFEMA y SAyDS (véase Anexo I).

Provincia	2010	2011	2012	2013
Catamarca		12.584.827	14.831.318	10.843.018
Chaco	12.175.166	21.262.520	22.923.900	17.493.842
Chubut	4.927.172	8.522.944	9.432.427	7.089.524
Córdoba		18.640.259		19.868.103
Corrientes	1.491.749	2.471.862		2.141.573



## Auditoría General de la Nación

Formosa	6.225.882	9.955.321	12.186.523	8.921.454
Jujuy		3.701.564	8.056.207	5.844.585
La Pampa		8.424.464	18.732.990	14.408.636
Mendoza	6.102.508	10.484.303	11.719.474	8.775.984
Misiones		9.135.001	10.888.984	7.974.160
Neuquén				7.728.440
Río Negro	2.664.095	3.679.828	5.328.838	3.833.051
Salta	23.929.242	44.650.594	42.416.960	34.412.757
San Juan		8.715.528	9.542.765	7.224.584
San Luis	9.267.897	15.937.501	17.961.272	13.313.195
Santa Cruz		836.614	4.652.516	3.565.648
Santiago del Estero	23.373.996	43.554.157	41.472.962	33.611.533
Tierra del Fuego			6.889.439	5.370.549
Tucumán	4.405.389	7.442.714	8.430.669	6.314.364
<b>Total</b>		<b>230.000.002</b>	<b>245.467.244</b>	<b>218.735.000</b>

### 3.4.5. Controles y sanciones

- **Controles de campo**

De acuerdo con lo informado por la SAyDS, se han realizado los siguientes controles de campo.<sup>11</sup>

Provincia	Fecha
Tierra del Fuego	14 al 18/3/11
Santa Cruz	18 al 22/4/11
Mendoza	16 al 20/5/11
Salta	07 al 12/08/11
Santiago del Estero	25 al 30/9/11
Formosa	11 al 14/10/11
Chubut	18 al 22/10/11
La Pampa/San Luis	21 al 25/11/11
Tierra del Fuego	13 al 17/2/12
Río Negro	26 al 30/03/2012
Misiones	1 al 4/4/12
Jujuy	17 al 20/9/12
La Pampa	17/10/ 2013

- **Controles por sensores remotos**



## Auditoría General de la Nación

Conforme lo establecido en el art. 11 de la Ley 26.331, la SAyDS a través de la Dirección de Bosques ha establecido un sistema de monitoreo remoto de la cobertura de bosques nativos en la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF).

- **Infracciones**

El 17 de junio de 2009 por Res. SAyDS 514/2009 se crea el Registro Nacional de Infractores, en cumplimiento del art. 27 de la Ley 26.331, en el ámbito de la Dirección de Bosques de SAyDS.

El art. 2 establece que las provincias, en cumplimiento de lo determinado por el artículo 27 de la Ley 26.331, deberán remitir a la SAyDS la información sobre infractores de sus respectivas jurisdicciones, desde la fecha de la sanción de la ley, a fin de ser integrada al Registro. Las provincias deberán remitir dicha información completando -al menos- los datos que, como requerimientos básicos, se establecen en el Anexo A de la resolución (art. 3).

Los datos deben ser cargados por las ALA en la página web oficial del Registro de Infractores, la cual deberá ser actualizada permanentemente con el fin obtener información veraz sobre el estado de las personas ante la ley.

### **3.4.6. Aspectos relevados en la provincia de Salta**

- **OTBN y autoridad de aplicación**

El ordenamiento territorial de bosques nativos de la provincia de Salta fue establecido en 2008 por ley 7543, reglamentada pro Decreto 2785/09. La autoridad de aplicación local de la Ley 26.331 es la Secretaría de Ambiente, dependiente del Ministerio de Ambiente y Producción Sustentable.

La gestión de los diversos aspectos vinculados con la ley está a cargo de dos direcciones de la Secretaría de Ambiente. Por un lado, la Dirección General Conservación Formulación y Manejo tiene a cargo la gestión de los planes. Por otro lado, la Dirección General de Planificación



## Auditoría General de la Nación

Territorial es la encargada de los controles por sensores remotos y en campo de los casos de deforestación.

El proceso de participación pública durante la formulación del OTBN se analiza en el Anexo VI.

- **Aplicación de los fondos**

De acuerdo con la información entregada por las autoridades provinciales, los montos recibidos por fortalecimiento institucional son los siguientes.

Año	Instrumento de aprobación	Monto (en pesos)
2008	Convenio marco para realización del OTBN (20 de noviembre 2008)	530.000 \$
2010	Res. 572/10 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Salta (17 noviembre 2010) aprueba protocolo complementario 1 del convenio marco para financiamiento del Programa de Fortalecimiento Institucional (3 febrero 2010)	3.553.300 \$
2011	Convenio marco para la implementación de los objetivos del PNPBN incluyendo fortalecimiento institucional y proyectos que involucren a pueblos originarios (26 julio 2011)	869.565\$

Por otra parte, los montos recibidos por la provincia para la implementación de planes de manejo y conservación se indican a continuación.

Año	Instrumento de aprobación	Monto total (en pesos)	30 % Fortalecimiento (en pesos)	70 % Planes (en pesos)
2010	Res. JGM 934/10 (20 diciembre 2010)	28.034.993,10	8410497,93	19624495,17
2011	Res. JGM 953/11 (28 octubre 2011)	44.650.594	13395178,2	869.565,00
2012	Res. JGm 1163/12 (27 diciembre 2012)	42.416.960	31.255.416	29.691.872
2013		34.412.757	10.323.827,1	24.088.930

- **Planes**



## Auditoría General de la Nación

En el marco de la ley 7543 se han realizado 4 convocatorias en la provincia, resultando beneficiados diferentes actores sociales como comunidades indígenas, pequeños productores, organismos gubernamentales y productores privados.

Entre las actividades financiadas en los diferentes proyectos se pueden mencionar: inventario forestal, relevamiento de biodiversidad, procesamiento y análisis de datos, bienes y servicios para prevención de incendios, elaboración de cartografía, infraestructuras (alambrados, casillas de control entre otros), capacitaciones, contratación de servicios para asistencia técnica.

Convocatoria	Presentados	Elevados a SAyDS	Financiados	Dados de baja
2010	81*	81	56	25
2011	125*	98	87	-
2012	104*	77	No indicado	-
2013	100**	65	No indicado	-

\*planes de formulación

\*\*incluye 9 planes de manejo y conservación

Los proyectos no elegidos no cumplieron con los objetivos del financiamiento o no reunían requisitos legales y/o técnicos (principalmente por falta de titularidad de las tierras, falta de conformidad de condóminos, juicios sucesorios).

Otros aspectos relevados se detallan en el Anexo VII.

### 3.4.7. Aspectos relevados en la provincia de Santiago del Estero

- **OTBN y autoridad de aplicación**

En la provincia de Santiago del Estero la autoridad de aplicación local de la Ley 26.331 es la Dirección General de Bosques y Fauna (DGByF), dependiente del Ministerio de Producción, Recursos Naturales, Forestación y Tierras.

Antes de la sanción de la Ley 26.331, la provincia ya contaba con una Ley de Conservación y Usos Múltiples de las Áreas Forestales, sancionada a fines del año 2006(Ley 6.841), que estableció una primera zonificación de los bosques nativos de la provincia. Esta ley fue



## Auditoría General de la Nación

reglamentada en agosto de 2008 por medio del Decreto 1162/08. Ese mismo año se elaboró una propuesta para adaptar la categorización y zonificación de los bosques nativos a los criterios establecidos en la ley nacional que se sometió a consulta pública.

El proceso de participación pública durante la elaboración del OTBN tuvo lugar entre el 20 de junio y el 6 de noviembre de 2008. Consistió en la realización de diez talleres zonales y de una audiencia pública. A su vez, en los talleres se efectuaron encuestas a los representantes de comunidades campesinas y pueblos indígenas que asistieron.

El Consejo Provincial de Bosques de Santiago del Estero elaboró una primera versión del mapa de OTBN que fue trabajada en los talleres. Luego, las propuestas realizadas por los participantes fueron analizadas y tomadas en cuenta para la reformulación del mapa que fue tratado en la audiencia pública.

Finalmente, el Consejo Provincial de Bosques elaboró la versión final del mapa de OTBN que fue aprobado por Decreto 1830/08 el cual fue ratificado por la Ley 6.942 en marzo de 2009.

### • Aplicación de los fondos

De acuerdo con la información entregada por las autoridades provinciales y la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), los montos recibidos por fortalecimiento institucional son los siguientes:

Año	Instrumento de aprobación	Monto (en pesos)
2011	Res. JGM 848/11 (30 de septiembre 2011), aprueba el Convenio suscripto entre la SAyDS y la DGBYF (26 de agosto 2011).	869.565

Por otra parte, los montos recibidos por la provincia para la implementación de planes de manejo y conservación se indican a continuación:

Año	Instrumento de aprobación	Monto total (en pesos)	30 % Fortalecimiento (en pesos)	70 % Planes (en pesos)
2010	Res. JGM 971/10 (30 diciembre 2010)	35.366.731,10	10.610.019,31	24.756.711,79
2011	Convenio SAyDS-DGBYF (17 octubre 2011)	43.554.157	13.066.247	30.487.910



## Auditoría General de la Nación

2012	Convenio SAyDS-DGByF (fecha no indicada)	41.472.962	12.441.889	29.031.073
------	---	------------	------------	------------

El detalle del destino de los fondos de fortalecimiento institucional se dan en el Anexo VII.

- **Planes**

Los datos presentados por la provincia referidos a la cantidad total de planes, discriminados por tipo de plan y sus respectivos montos (en pesos) son:

Año	Cantidad total de planes	Proyectos de Formulación	Planes de manejo	Planes de conservación	Monto (en pesos)
2010	102	58	34	10	24.756.711,79
2011	95	15	62	18	30.487.910
2012	105	14	65	26	29.031.073

Cabe aclarar que en el año 2009 se presentaron sólo proyectos institucionales y de extensión, en el marco de la Res. SAyDS 256 (14 en total). Con este tipo de proyectos se generó un problema a la hora de buscar incluir a comunidades campesinas e indígenas que no tienen regularizada la tenencia de sus tierras. En general figuraban como tenedoras/poseedoras, pero no tenían el título de “poseedores”, según exigía la ley. Es por este motivo que en ese año la DGByF financió estos proyectos con el 30% destinado a fortalecimiento institucional. El objetivo de la DGByF, según refirió su Director, es lograr que estos proyectos institucionales y de extensión sean financiados con el 70%.

Otros aspectos relevados se detallan en el Anexo VII.

### 3.4.8. Efectividad de los instrumentos de gestión de la Ley 26.331

- **Reducción de la pérdida de bosque nativo**

La UMSEF realiza el seguimiento remoto de la cobertura forestal. De acuerdo con la información provista (SAyDS, 2012<sup>12</sup>), se observa en la Figura 6 la existencia de deforestación, tanto en el

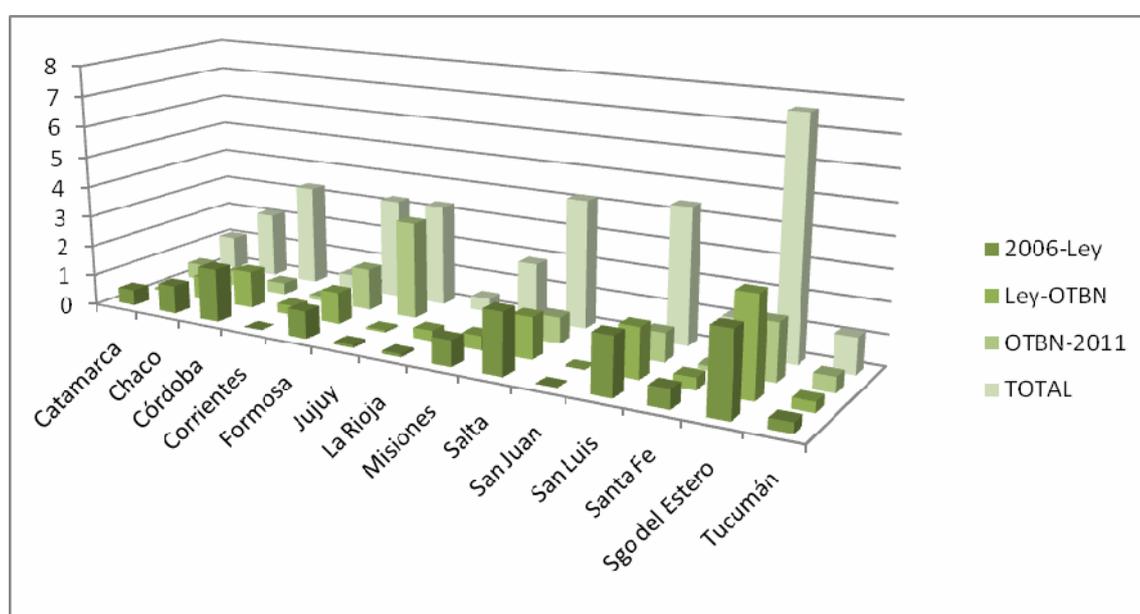


## Auditoría General de la Nación

periodo comprendido entre la sanción de la Ley 26.331 y la aprobación del OTBN por cada provincia, como en el periodo entre la entrada en vigencia de cada OTBN y el año 2011. En general, hay una tendencia a la disminución en el ritmo de pérdida de la superficie de bosque nativo, aunque a un ritmo muy lento.

De acuerdo con el análisis efectuado por la SAYDS, la pérdida de bosque nativo se debió principalmente al avance de la frontera agropecuaria, en especial a nuevos cultivos de soja.

**Figura 6.** Porcentaje de pérdida anual de bosque nativo en tres periodos: (a) 2006 - aprobación de la Ley 26.331 (2007); (b) aprobación de la Ley 26.331 - aprobación del OTBN provincial (variable para cada provincia); (c) aprobación del OTBN provincial – 2011, por provincia para las regiones forestales parque chaqueño, selva de las yungas y selva misionera. Fuente: SAYDS 2012<sup>13</sup>.



Al analizar las zonas deforestadas en función de las categorías de los OTBN (Tabla 12) se observa:

- La deforestación en la categoría I-roja se registra principalmente en las provincias de Salta (50% del área total desmontada para esa categoría) y Santiago del Estero (41% del área



## Auditoría General de la Nación

total desmontada), seguidas por Formosa (5,46% del área total desmontada), San Luis (1,41% del área total desmontada) y Jujuy (1,24% del área total desmontada);

- La deforestación en la categoría II- amarilla se registra principalmente en la provincia de Santiago del Estero (75% del área total desmontada para esa categoría), seguida por Salta (12% del área total desmontada) y Chaco (8% del área total desmontada).

**Tabla 12.** Pérdida de bosque nativo (en ha) por categoría de conservación y por provincia en el periodo OTBN-2011. Fuente: SAyDS 2012<sup>14</sup>.

Provincia	Pérdida (en ha) de bosque nativo por categoría			Sin categoría
	Roja	Amarilla	Verde	
Catamarca	0	678	3197	209
Chaco	3	21749	13851	3135
Córdoba	Sin datos	Sin datos	Sin datos	
Corrientes	0	380	13	91
Formosa	898	1029	22767	12307
Jujuy	201	624	11547	320
La Rioja	Sin datos	Sin datos	Sin datos	
Misiones	0	3630	699	1005
Salta	8080	31749	78590	2624
San Juan	0	0	0	0
San Luis	228	3649	3274	2531
Santa Fe	Sin datos	Sin datos	Sin datos	
Sgo del Estero	6719	195001	45469	36480
Tucumán	19	813	5957	614
<b>Total</b>	<b>16.148</b>	<b>259.302</b>	<b>185.364</b>	<b>59316</b>

- **Grado de protección efectiva de las categorías roja y amarilla de bosque nativo en las provincias de Salta y Santiago del Estero**

A fin de estimar la efectividad que han tenido hasta el momento los instrumentos de gestión aplicados en las provincias de Salta y de Santiago del Estero, se consideró que un indicador cuantitativo de fácil medición es el porcentaje de la superficie de cada categoría del OTBN que



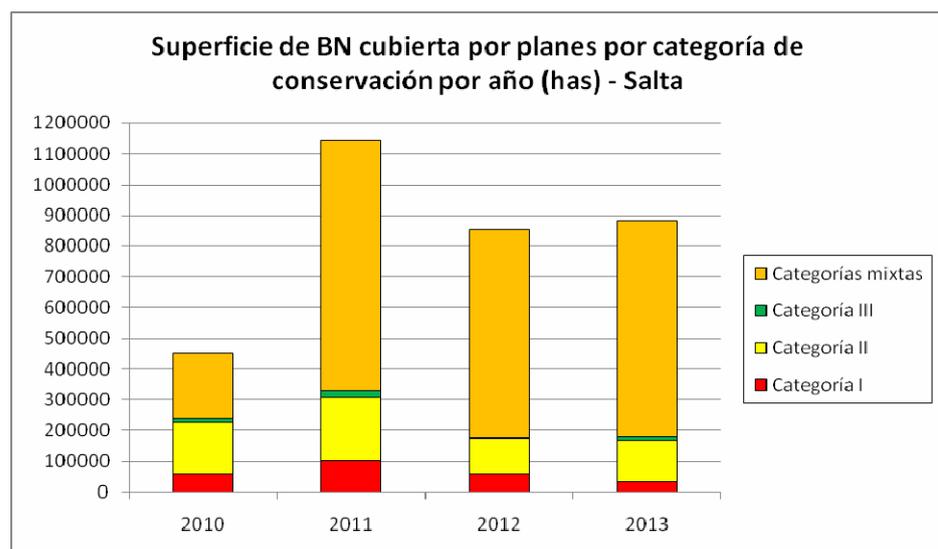
## Auditoría General de la Nación

está bajo alguna forma de intervención en el marco de la Ley 26.331. Los valores calculados se muestran en las tablas y gráficos siguientes.

### Salta

Año	Superficie total cubierta por planes (ha)	Porcentaje de la superficie total de bosque nativo cubierta por planes
2010	451337	5,45%
2011	1143858,55	13,81%
2012	855128	10,33%
2013	880869,67	10,64%

Categoría	2010	2011	2012	2013
Categoría I	56880	102651	58557	33422
Categoría II	169940	204494	114924	134333,92
Categoría III	12545	20990	3829	10445
Categorías mixtas <sup>15</sup>	211972	815723,55	677818	702668,75
<b>TOTAL</b>	<b>451337</b>	<b>1143858,55</b>	<b>855128</b>	<b>880869,67</b>



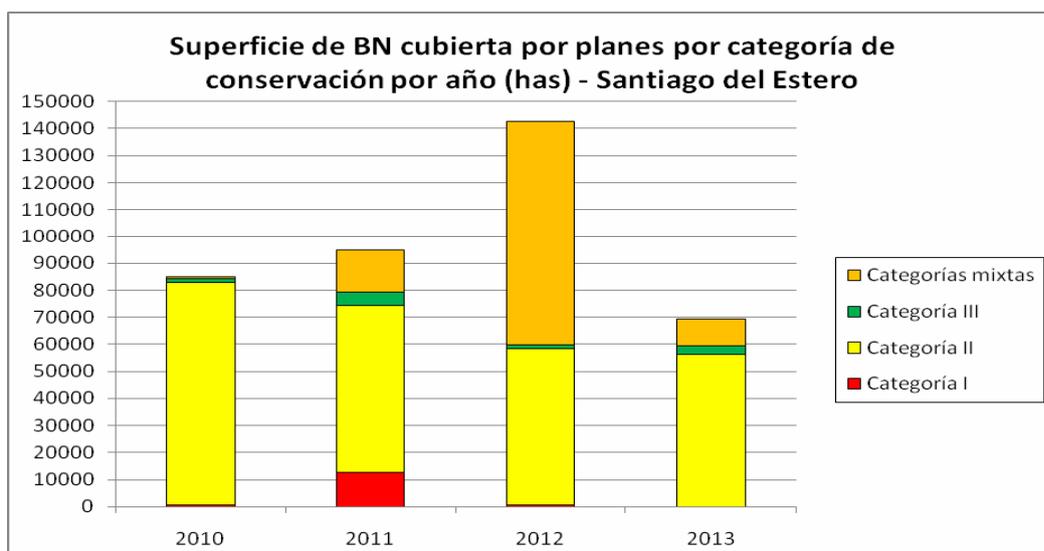


## Auditoría General de la Nación

### Santiago del Estero

Año	Superficie total cubierta por planes (ha)	Porcentaje de la superficie total de bosque nativo cubierta por planes
2010	84969,1	1,11%
2011	94881,3	1,24%
2012	142513,86	1,86%
2013	69287,27	0,91%

Superficie cubierta por planes por categoría y año (ha) - Santiago del Estero				
Categoría	2010	2011	2012	2013
Categoría I	600	12563	765	0
Categoría II	82341,1	61734,3	57481,86	56314,27
Categoría III	1400	4906	1482	3257
Categorías mixtas	628	15678	82785	9716
<b>TOTAL</b>	<b>84969,1</b>	<b>94881,3</b>	<b>142513,86</b>	<b>69287,27</b>





## **Auditoría General de la Nación**

Como se observa en las tablas, los porcentajes son extremadamente bajos. En el caso de Santiago del Estero, los valores más altos del indicador no alcanzan el 2% (lo que significa que menos del 2% de los bosques nativos de la provincia se encuentran bajo alguna forma de manejo efectivo).

En el caso de Salta, los valores son más altos y se observa un aumento en el valor del indicador durante el periodo auditado, alcanzando un valor máximo en 2013 apenas inferior al 10%. Cabe aclarar, sin embargo, que dado que la mayoría de los proyectos vigentes en esta provincia son planes de formulación (orientados al relevamiento de la línea de base ambiental y no a la ejecución de acciones de conservación o manejo sustentable propiamente dichas), la situación no es muy superior a la de Santiago del Estero.

Teniendo en cuenta que las tasas de deforestación en estas provincias siguen siendo altas, incluso en las categorías roja y amarilla, la evolución esperada del estado de conservación los bosques nativos es desalentadora.



## Auditoría General de la Nación

### 4. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES

#### 4.1. Gobernanza

##### 4.1.1. Marco regulatorio y arreglos institucionales

- a) No se ha reglamentado el art. 3 de la Ley 26.331 que establece los objetivos de la misma. Esto se traduce en la falta de definición de metas cuantitativas de protección de los bosques nativos.
- b) No se han reglamentado los artículos 7, 8, 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 cuyos beneficios ambientales (o los daños ambientales que su ausencia generase) aún no puedan ser demostrados con las técnicas actuales.
- c) No se ha reglamentado el art. 31 de la ley, referido a la integración del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (véase también Observación 4.2.4. a). Tampoco 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.
- d) 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% destinado a compensar a los titulares de tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos, sean públicos o privados, de acuerdo a sus categorías de conservación. 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 ALA.
- e) La autoridad nacional de aplicación no tiene jerarquía institucional suficiente para lograr una gestión integral de los instrumentos de política pública establecidos en la ley



## Auditoría General de la Nación

que resulte eficiente y eficaz, dado que el proceso administrativo referido al financiamiento de los planes y proyectos está controlado por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

- 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 Bosques Nativos, conforme art. 11 y 12 del Dec. 91/09.
- g) Si bien existe una interacción fluida entre la SAyDS y el COFEMA, los avances en el ámbito del COFEMA han sido escasos y recién a partir de 2013 se observan definiciones concretas en temas específicos; como la reserva de fondos 2013 para las provincias que aún no acreditaron, el establecimiento de pautas para la actualización de OTBN y la prueba piloto para la rendición de cuentas simplificada. De la revisión de los documentos del COFEMA, surge que la Comisión de Bosques Nativos del Consejo ha estado inactiva por un largo periodo.
- h) Se observa falta de armonización de la política sobre bosques nativos establecida en la ley y las políticas de desarrollo vinculadas a la producción agropecuaria. En este sentido, los fines estratégicos del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación están en conflicto con los objetivos de la Ley 26.331, pudiendo representar una amenaza para la conservación de los bosques nativos (véase Anexo I). Esto se refleja con más fuerza en el caso de la provincia de Salta, cuyo Plan de Desarrollo 2030 plantea que la ley provincial 7.543 de OTBN es un obstáculo para el desarrollo agropecuario.

### 4.1.2. Participación pública

- a) La SAyDS no analizó los procesos de participación pública realizados por las provincias al acreditar los OTBN, aunque verificó que se hubieran efectuado instancias



## Auditoría General de la Nación

de participación. En los informes técnicos de revisión de los OTBN la Dirección de Bosques manifiesta: *“Aunque a partir de documentación presentada se evidencia que se llevaron a cabo instancias del proceso participativo para el desarrollo del OTBN, no se ha realizado un análisis técnico de las mismas por considerarse que este tema excede las capacidades actuales de esta área”*.

- b) Si bien constan en los expedientes de OTBN presentaciones dirigidas a la ANA formuladas por comunidades indígenas reclamando la falta de participación en la definición del OTBN, la ANA remitió estas notas a las ALA, pero no realizó un seguimiento de los reclamos presentados, ni verificó la resolución de los mismos.
- c) En las provincias relevadas en campo se autorizan proyectos de desmonte que no cumplen con el requerimiento de la realización de audiencia pública previa; situación que representa un incumplimiento de lo establecido en el art. 26 de la Ley 26.331 y arts. 19 a 21 de la Ley 25.675 (Ley General del Ambiente). Se han constatado reclamos de comunidades campesinas e indígenas tanto en la provincia de Salta como en la de Santiago del Estero (véase Anexos VII y VIII). Si bien la SAyDS ha recibido denuncias de los damnificados, no se verificaron acciones efectivas tendientes a resolver las irregularidades.

### **4.1.3. Seguimiento y evaluación de la gestión, rendición de cuentas y transparencia**

- a) La SAyDS no ha desarrollado procedimientos de medición del desempeño de los instrumentos de gestión establecidos en la ley ni se ha obtenido evidencia de documentación donde conste la ejecución y seguimiento respecto al cumplimiento de las metas presupuestarias.
- b) No existe una base de datos que centralice la información sobre los diversos instrumentos de gestión de las provincias. Si bien casi todo el esfuerzo técnico recae en la Dirección de Bosques de la SAyDS, esta dependencia no tiene acceso a documentación relevante en la gestión de los fondos de la ley. Por ejemplo, los



## Auditoría General de la Nación

expedientes de los POA anuales de las provincias se tramitan en el ámbito de la JGM o de la Unidad Secretario de la SAyDS.

### **4.2. Instrumentos de gestión de la ley**

#### **4.2.1. Información de base sobre bosques nativos**

- a) 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.
- b) No se encontró evidencia de la elaboración por la SAyDS ni por el COFEMA 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.
- c) 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.
- d) 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.



## Auditoría General de la Nación

### 4.2.2. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos

- a) La SAyDS no ha desarrollado guías ni instructivos que orienten en la aplicación de los criterios de sustentabilidad que ordena la ley. Esta falencia quedó reflejada en la heterogeneidad de la aplicación de los criterios en los distintos OTBN.
- b) A la fecha de cierre de esta auditoría, transcurridos más de cinco años de la sanción de la ley y cuatro de su reglamentación, hay seis provincias que no cuentan con OTBN acreditado. Entre ellas, las provincias de Córdoba y Corrientes sancionaron leyes provinciales de OTBN pero estos instrumentos no fueron acreditados por la SAyDS.
- c) No se encontró evidencia de acciones de parte de la SAyDS tendientes a lograr un nivel de coherencia entre las categorías de conservación que establezcan aquellas jurisdicciones que comparten ecorregiones. En este sentido, la reglamentación del art. 33 de la ley deja en manos de las provincias la provisión a la ANA de la información sobre el nivel de coherencia de las categorías de conservación respecto de las provincias limítrofes que hayan aprobado por ley su OTBN.
- d) El proceso de elaboración de los OTBN y el seguimiento técnico realizado por la SAyDS ha sido desigual en las diversas jurisdicciones. Esto fue verificado en las dos provincias visitadas, aunque con distinto nivel de gravedad ya que, a la fecha, sólo se han efectivizado recategorizaciones prediales en la provincia de Salta. Con referencia a este tema, no se encontró evidencia de acciones concretas de la SAyDS ni del COFEMA para que las provincias ajusten sus legislaciones a lo establecido en el art. 9 de la Ley 26.331.

### 4.2.3. Planes de Manejo y Conservación

- a) El procedimiento administrativo de gestión de proyectos en la autoridad nacional es complejo y desarticulado. El proceso de evaluación y seguimiento técnicos de los proyectos tiene un circuito administrativo completamente separado de la gestión del



## Auditoría General de la Nación

- financiamiento de dichos proyectos, y no existe en la autoridad de aplicación nacional una instancia que centralice la información técnica y financiera de los planes.
- b) Existe indefinición respecto de las acciones permitidas en los PM, en particular, no se han establecido pautas para el manejo silvopastoril. De la información relevada, muchos de los proyectos de manejo silvopastoril no son sustentables y representan formas de desmonte, actividad que está prohibida en la categoría amarilla. Si bien la SAyDS recomienda aplicar el principio precautorio, no existen restricciones ni especificaciones formalmente establecidas.
  - c) 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. Esta situación se agrava por las demoras en la implementación del Relevamiento Territorial de Comunidades Campesinas a cargo del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (en cumplimiento de la Ley 26.160), y especialmente en aquellas provincias que no cuentan con un registro de poseedores de tierras que dé un sustento legal a la ocupación actual, tradicional y pública de la tierra por parte de las comunidades.
  - d) El Registro Nacional de Planes, implementado por la DB-SAyDS, es una herramienta valiosa que facilita la gestión administrativa de los mismos y permite centralizar la información técnica a nivel nacional. No obstante, se detectaron inconsistencias entre la información que consta en este Registro y la información provista por la ALA de Santiago del Estero, en lo que respecta a algunos de los expedientes de esa provincia. Asimismo, se detectó que hay planes que figuran en algunas consultas del Registro (coordenadas de georreferenciación) y no en otras (superficie de plan, superficie de POA, monto, estado POA y tipo de titular).



## Auditoría General de la Nación

### 4.2.4. Aspectos financieros

- a) El FNECBN no ha sido conformado de acuerdo con lo establecido en el art. 31 de la ley. Las normas presupuestarias posteriores a la Ley 26.331 no asignaron los fondos previstos. Si bien se ha creado la actividad presupuestaria correspondiente, el presupuesto asignado a la implementación de la ley es sustancialmente inferior al establecido. Si se analiza la asignación presupuestaria a lo largo del período auditado, se observa que el monto asignado al Fondo representa porcentajes decrecientes del presupuesto nacional (véase Tabla 8).
- b) Se verifican demoras en la asignación de los montos anuales a las provincias. Las provincias, al desconocer las fechas en las cuales reciben los fondos, no pueden planificar adecuadamente las tareas. El circuito se desarrolla entre el comienzo del año y el momento en que reciben los fondos, que en algunos casos llegan a seis meses de espera.
- c) El procedimiento de rendición de cuentas establecido por JGM ha resultado altamente ineficiente, ya que los requisitos establecidos tornan virtualmente imposible la rendición de todos los gastos en tiempo y forma. El principal inconveniente referido por las provincias en las cuales se hizo relevamiento de campo se refiere a los problemas de validación de facturas ante la AFIP. Otra deficiencia informada es la demora en el proceso de revisión de las rendiciones de cuenta por parte de la autoridad nacional, y la informalidad del proceso.

Las dificultades para la rendición de cuentas de los proyectos, además de requerir el desvío de los esfuerzos de las autoridades provinciales hacia la rendición de cuentas en desmedro de las acciones de asistencia, monitoreo y seguimiento de los planes, pone a las provincias en riesgo de no recibir nuevos fondos. Esta situación ha sido claramente documentada en las actas de las reuniones de COFEMA. Otras veces, lleva a la interrupción de las actividades de los planes. La situación reviste gravedad particular



## Auditoría General de la Nación

en los casos en que los titulares de los planes dependen del financiamiento de la Ley 26.331 para actividades de subsistencia.

### 4.2.5. Monitoreo y sanciones

- a) No se encontró evidencia de los informes anuales sobre autorizaciones de desmonte que las ALA deben presentar a la SAyDS en cumplimiento del art. 13 del Decreto 91/09.
- b) No se encontró evidencia de los informes anuales sobre evaluaciones de impacto ambiental que las ALA deben presentar a la SAyDS en cumplimiento del art. 23 del Decreto 91/09.
- c) Se observa una escasa capacidad de control en campo de la SAyDS. Se destaca el monitoreo por sensores remotos que realiza la UMSEF, que permite la realización de evaluaciones periódicas sobre el estado de los bosques nativos a nivel nacional. No se observaron avances en la implementación de un sistema de monitoreo de los planes de conservación, manejo y aprovechamiento del cambio de uso del suelo, conforme lo establecido en el art. 11 de la ley, tampoco existen indicadores de desempeño. El seguimiento de la ejecución de los proyectos consiste básicamente en la rendición de gastos conforme los montos asignados.
- d) El Registro Nacional de Infractores, habilitado por Res. SAyDS 514/09, no está operativo y tampoco es de público acceso, tal como lo establece el art. 27 de la ley. A su vez, la SAyDS no tiene información suficiente sobre los incumplimientos y las sanciones aplicadas por las provincias.

### 4.2.6. Efectividad de los instrumentos de gestión aplicados

- a) Teniendo en cuenta las tasas de deforestación indicadas en 3.4.8 y los porcentajes de bosque nativo bajo manejo efectivo (con PM y/o PC) en las provincias de Salta y de Santiago del Estero, la efectividad de los instrumentos de gestión aplicados a la fecha, es marcadamente baja.



## Auditoría General de la Nación

### 5. ENVÍO A LA VISTA

El presente informe en su etapa de proyecto fue puesto en conocimiento del Organismo mediante Nota 84/13-AG4 de fecha 03/12/13.

La respuesta, enviada por Nota SAyDS 34129/2013 (04/02/2014), que se incluye en el Anexo X del presente Informe, formula descargos que son analizados en el Anexo XI y no modifican los Comentarios y Observaciones ni las Recomendaciones, por lo que se mantienen.

### 6. RECOMENDACIONES

#### 6.1. Gobernanza

##### 6.1.1. Marco regulatorio y arreglos institucionales

- a) 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.
- b) 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);



## Auditoría General de la Nación

- 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).
- c) Impulsar la reglamentación de los art. 31 y 34 de la Ley 26.331, para que el Fondo 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.
- d) Propiciar la reglamentación de los incisos considerados en el art. 35 de la ley a fin de facilitar la conformación de redes de monitoreo a nivel provincial.
- e) Realizar una propuesta al Poder Ejecutivo para que la SAyDS cuente con facultades suficientes para la administración y control de los instrumentos de política pública establecidos en la ley.
- f) Reglamentar las funciones diferenciadas de la SAyDS y el COFEMA en los diversos aspectos de la implementación de la ley.
- g) Impulsar la actividad sostenida de la Comisión de Bosques Nativos del COFEMA.
- h) Propiciar la articulación de la Ley 26.331 con las políticas agropecuarias que inciden directamente en la conservación y aprovechamiento sustentable de los bosques nativos.

### 6.1.2. Participación pública

- a) Exigir a las ALA la realización de procesos de participación pública al momento de acreditar los OTBN faltantes y en las próximas actualizaciones de los OTBN vigentes; y analizar sus procedimientos y resultados.
- b) En el marco de las actualizaciones de los OTBN, efectuar un seguimiento de las presentaciones que llegan a la ANA referidas a objeciones a los procesos de participación pública y verificar su resolución.



## Auditoría General de la Nación

- c) Exigir a las ALA la realización obligatoria de instancias de consulta pública antes de la autorización de desmontes. Por otra parte, realizar un seguimiento y control de las denuncias sobre la realización de desmontes ilegales que llegan a la SAyDS, tengan o no autorización de la ALA correspondiente, así como también exigir a las ALA que informen periódicamente las denuncias recibidas y las acciones implementadas en consecuencia.

### **6.1.3. Seguimiento y evaluación de la gestión, rendición de cuentas y transparencia**

- a) Desarrollar procedimientos de medición del desempeño de los instrumentos de gestión establecidos en la ley.
- b) Generar una base de datos que centralice los aspectos administrativos de la gestión provincial. Proveer a la DB-SAyDS de toda la información y documentación referida a la aplicación de la ley.

## **6.2. Instrumentos de gestión de la ley**

### **6.2.1. Información de base sobre bosques nativos**

- a) 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.
- b) 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.
- c) 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).
- d) Articular la información generada con el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (ReTeCI), a cargo del INAI.



## Auditoría General de la Nación

### 6.2.2. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos

- a) Elaborar guías que orienten en la aplicación de los criterios de sustentabilidad establecidos por la ley.
- b) Intensificar la asistencia técnica a las provincias que aún no acreditaron sus OTBN para que puedan hacerlo.
- c) Arbitrar los medios para garantizar la coherencia entre categorías de conservación a nivel ecorregional.
- d) Aplicar criterios homogéneos en la próxima actualización del OTBN, asegurando que se cumplan los requisitos establecidos por la ley y su decreto reglamentario, especialmente en lo referido a evitar las recategorizaciones hacia categorías de menor valor de conservación. A su vez, promover junto con el COFEMA acciones para frenar las autorizaciones de desmontes en zonas donde la actividad está prohibida por la ley.

### 6.2.3. Planes de Manejo y Conservación

- a) Simplificar el procedimiento administrativo de gestión de proyectos, que articule las partes técnica y financiera. Establecer un área de la ANA que centralice la información técnica y financiera de los planes.
- b) Elaborar pautas claras sobre las acciones que pueden realizarse en PM, en particular respecto al manejo silvopastoril, para evitar que se produzcan desmontes en zonas correspondientes a la categoría amarilla.
- c) Intensificar la asistencia técnica a las ALA para que éstas puedan garantizar la participación de las comunidades indígenas y campesinas como beneficiarios de la ley, a fin de cumplimentar los presupuestos mínimos referidos a este tema.
- d) Subsanan las inconsistencias presentes en el Registro Nacional de Planes y consolidar la información con las ALA.



## Auditoría General de la Nación

### 6.2.4. Aspectos financieros

- a) 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.
- b y c) Modificar el mecanismo de rendición de cuentas a fin de optimizar el flujo de fondos para la implementación de los planes y así mejorarla ejecución global de los fondos y agilizar los trámites relativos al mismo, buscando un sistema de pagos más simple. Establecer un procedimiento con plazos definidos para cada una de las instancias del proceso.

### 6.2.5. Monitoreo y sanciones

- a) Exigir a las ALA la presentación de los informes anuales sobre autorizaciones de desmonte, conforme art. 13 del Dec. 91/09.
- b) Exigir a las ALA la presentación de los informes anuales sobre evaluaciones de impacto ambiental, conforme art. 23 del Dec. 91/09.
- c) Diseñar e implementar un sistema de monitoreo de los planes de conservación, manejo y aprovechamiento del cambio de uso del suelo que contemple indicadores de desempeño (Dec. 91/09, art. 11, inc. e). Fortalecer la capacidad de control en campo de las ALA para lograr una mayor presencia en todas las provincias, en especial en aquellas cuya situación es más crítica, como es el caso de las que integran el Parque Chaqueño.
- d) Poner en funcionamiento el Registro Nacional de Infractores, instando a todas las provincias a que remitan la información especificada en la Res. SAyDS 514/09. A su vez, permitir el acceso público al Registro en todo el territorio nacional.



## Auditoría General de la Nación

### 6.2.6. Efectividad de los instrumentos de gestión aplicados

- a) Instrumentar las medidas necesarias para la medición de la efectividad de los instrumentos de gestión aplicados, a fin de que garanticen el aumento de la superficie de bosques nativos bajo manejo efectivo.

## 7. CONCLUSIÓN

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

Incluye conceptos innovadores como el de servicios ambientales, basado en un enfoque ecosistémico, y refuerza los principios precautorio y preventivo de la Ley General de Ambiente 25.675. Además, adopta un enfoque participativo, establece mecanismos de articulación entre jurisdicciones, y promueve la garantía de los derechos de las comunidades indígenas.

Entre los instrumentos de gestión establecidos en la ley, se destacan el ordenamiento territorial de los bosques nativos en todas las jurisdicciones y la creación de un fondo para financiar la conservación y el manejo sustentable de los bosques nativos.

La puesta en marcha de la ley verifica una serie de debilidades, entre ellas, la falta de reglamentación de algunos artículos, que genera una interpretación desigual de los mismos entre las jurisdicciones. Además, algunos ordenamientos territoriales de bosques nativos no se ajustan a lo establecido en la ley nacional. Entre ellos se destaca el caso de Salta, donde se han realizado recategorizaciones que implican pasar de una categoría roja a amarilla o verde. Esta situación va en contra de lo especificado en el art. 9 del Decreto 91/09 y de los principios precautorio, preventivo y de sustentabilidad de la Ley General del Ambiente.



## Auditoría General de la Nación

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

Otra debilidad es la falta de desarrollo del Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos, lo que implica ausencia de definición de metas cuantitativas, plazos calendarizados, indicadores de desempeño y acciones correctivas.

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

En cuanto a los aspectos financieros, durante todo el periodo auditado el financiamiento previsto para el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos en las leyes de presupuesto subsiguientes ha sido inferior al establecido en la Ley 26.331. El presupuesto asignado representó entre el 36,5% y el 12,2% del que correspondería, considerando solamente el inciso (a) del art. 31 de la Ley 26.331. El mecanismo de rendición de cuentas implementado por la Jefatura de Gabinete de Ministros debe ser revisado, ya que resulta ineficiente, provocando demoras en la recepción de los fondos por las provincias y, consecuentemente en la ejecución de los planes.

Del examen realizado en las provincias de Salta y de Santiago del Estero, se concluye que, a la fecha, la efectividad de los instrumentos de gestión aplicados es muy baja. Esto se desprende de la persistencia de deforestación en estas provincias en las categorías roja y amarilla.

En el caso de la autoridad nacional, es necesario que la SAyDS refuerce la capacidad operativa de la Dirección de Bosques, en particular, el seguimiento en campo de los planes y de los desmontes, aplicando criterios técnicos para la definición de indicadores del estado de los bosques nativos.

Por otra parte, se requiere aumentar el compromiso del COFEMA a fin de instrumentar el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos, conforme lo establecido en la Ley 26.331.

Es imprescindible la articulación con el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, organismo a cargo del Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (Ley 26.160), dado que la



## **Auditoría General de la Nación**

conservación y aprovechamiento de los bosques nativos están estrechamente vinculados a los conflictos por la tenencia de la tierra. Esta articulación es fundamental para garantizar efectivamente los derechos de las comunidades indígenas y campesinas al momento de implementar la Ley 26.331.

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

### **8. LUGAR Y FECHA**

BUENOS AIRES, OCTUBRE DE 2013

### **9. FIRMAS**



## Auditoría General de la Nación

### ANEXO I – Marco Legal e Institucional

#### 1.1. Normativa nacional aplicable

Constitución Nacional Artículo 41	Protección del Ambiente.
Constitución Nacional Artículo 31	Supremacía Constitucional.
Ley 19.549	Ley de Procedimiento Administrativo.
Ley 25.675	Ley General del Ambiente.
Ley 25.831	Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental.
Decreto 759/66	Reglamento para Mesas de Entradas, Salidas y Archivo.
Decreto 1759/72	Reglamento de la Ley 19.549.
Decreto 333/85	Normas para la elaboración, redacción y diligenciamiento de los proyectos de actos y documentación administrativa.
Decreto 1172/03	Acceso a la información pública.
Decreto 1919/06	Estructura organizativa de la SAyDS.
Ley 26.331	Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.
Decreto 91/2009	Reglamentación de la Ley 26.331.
Res. SAyDS 256/2009	Crea el Programa Experimental de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos 2009.
Res. SAyDS 450/2009	Sustituye el artículo 2º de la Res. 256/2009.
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 1238/2011	Establece que las obras del “Proyecto Productivo Ayuí Grande” resultan incompatibles con las disposiciones de la Ley General de Ambiente 25.675 y de la Ley 26.331.
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. 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 163/2009	Da cumplimiento al proceso y ejecución de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos en sus distintas jurisdicciones. Reitera lo establecido en Res. COFEMA 147/2008, en referencia a la urgente necesidad de contar con los fondos ya solicitados para dar cumplimiento al proceso y ejecución de OTBN en sus distintas jurisdicciones.



## Auditoría General de la Nación

Res. COFEMA 189/2010	Afectación de recursos del FNECBN del Presupuesto 2010, al financiamiento de los planes aprobados por Res. SAyDS 256/09. Convoca a la Autoridad Nacional de Aplicación y a las Autoridades Locales de Aplicación de la Ley 26.331, a que, en el ámbito del COFEMA, determinen conjuntamente la instrumentación y reglamentación del FNECBN.
Res. COFEMA 199/2010	Asignación de fondos relativos al OTBN
Res. COFEMA 200 /2010	Solicitud al Congreso Nacional para que contemple, en el Presupuesto 2011, los fondos previstos en la Ley 26.331.
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.
Resol. 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 231/2012	Encomienda a la Comisión Asesora Permanente de Asuntos Legislativos el análisis de proyectos normativos para la reglamentación del Fondo Nacional para la Conservación de los Bosques Nativos. Plazo para presentar propuesta.
Res. COFEMA 229/12	Asigna la suma de \$22.000.000 del FNECBN del presupuesto 2012, al financiamiento de los planes aprobados en el marco de la Res. SAyDS 256/09.
Resol. COFEMA 236/2012	Aprobar el documento "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 ANA la instrumentación de los Convenios para transferir los fondos de la ley con un plazo de rendición de dos años. Establece calendario definitivo para la rendición de los fondos. Recomendación a la ANA que solicite ante las autoridades de JGM y la Comisión de Presupuesto, el incremento del monto a asignar al FNECBN en el año 2014.



## Auditoría General de la Nación

### 1.2. Pautas para la definición de presupuestos mínimos establecidos en Res. COFEMA 92/2004

- **Contenido de Presupuesto Mínimo:** Se entiende por presupuesto mínimo al umbral básico de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y que rige en forma uniforme en todo el territorio nacional como piso inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima más allá del sitio en que se encuentre. Incluye aquellos conceptos y principios rectores de protección ambiental y las normas técnicas que fijen valores que aseguren niveles mínimos de calidad. La regulación del aprovechamiento y uso de los recursos naturales, constituyen potestades reservadas por las Provincias y por ello no delegadas a la Nación. En consecuencia el objeto de las leyes de presupuestos mínimos debe ser el de protección mínima ambiental del recurso y no el de su gestión, potestad privativa de las provincias.
- **Caracterización de la norma que contiene presupuestos mínimos de protección:** el artículo 41 de la Constitución Nacional (CN) contiene una expresa delegación de las Provincias a la Nación, de potestades legislativas de protección ambiental, imponiendo las siguientes limitaciones: a) que su contenido sea de garantía mínima; b) que sea de protección ambiental; y c) que no se alteren las jurisdicciones locales. Conforme el mandato del art. 41 y las previsiones contenidas en el art. 75, inc. 32, 76 y 99, 2º párrafo del inc. 3 de la Constitución Nacional, las normas de presupuestos mínimos son leyes dictadas por el Congreso de la Nación, único Poder con facultades legislativas.
- **Contenido de Protección Ambiental:** Toda interpretación que se haga debe tener carácter restrictivo lo que implica que su objetivo debe mantener una relación directa y concreta con la finalidad de protección ambiental sin desvirtuar las competencias reservadas a las provincias, vaciando de contenido a los arts. 122 y 124 de la C.N.
- **Normas complementarias:** Las leyes de presupuestos mínimos pueden ser reglamentadas por las provincias de conformidad a los mecanismos que sus ordenamientos normativos prevén, en caso que éstas lo consideren necesario a los efectos de su aplicación efectiva. La Nación, por su parte, tiene la misma facultad en el marco de su jurisdicción y en el ámbito de las competencias constitucionalmente delegadas. De la propia naturaleza jurídica de las reglamentaciones ejecutivas deriva su función de otorgar operatividad a las partes de las leyes que de por sí no la tengan, careciendo de entidad suficiente para introducir modificaciones en las mismas, ya que un reglamento no puede ir más allá de lo previsto por el legislador. Para el caso en que existan normativas provinciales o locales menos restrictivas que la ley de presupuestos mínimos, éstas deberán adecuarse a la ley nacional. Respecto de las normas locales vigentes y preexistentes a las leyes de



## Auditoría General de la Nación

presupuestos mínimos de protección ambiental, aquellas mantienen su vigencia en la medida que no se opongan y sean más exigentes que éstas.

### 1.3. Instrumentos de gestión de la Ley 26.331

#### - *Requisitos para el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN)*

Tema	Art.	Requisitos Ley 26.331	Requisitos Decreto 91/09
Plazos	6	<ul style="list-style-type: none"><li>• En un plazo máximo de 1 año a partir de la sanción de la ley, a través de un proceso participativo, cada jurisdicción deberá realizar el OTBN en su territorio de acuerdo a los criterios de sustentabilidad establecidos en el Anexo de la ley, estableciendo las diferentes categorías de conservación en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que éstos presten.</li><li>• La Autoridad Nacional de Aplicación (ANA) brindará, a solicitud de las Autoridades de Aplicación de cada jurisdicción, la asistencia técnica, económica y financiera necesaria para realizar el OTBN existentes en sus jurisdicciones.</li><li>• Cada jurisdicción deberá realizar y actualizar periódicamente su OTBN.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La Autoridad Nacional de Aplicación analizará la consistencia del avance de los respectivos procesos de Ordenamiento de los Bosques Nativos, a fin de brindar la asistencia técnica y financiera.</li><li>• La Autoridad Nacional de Aplicación, con participación del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), promoverá las acciones tendientes a lograr un nivel de coherencia entre las categorías de conservación que establezcan aquellas jurisdicciones que comparten ecorregiones.</li><li>• El Ordenamiento de Bosques Nativos de cada jurisdicción deberá actualizarse cada CINCO (5) años a partir de la aprobación del presente Reglamento, conforme las pautas que al efecto determine la Autoridad Nacional de Aplicación, con participación de las Autoridades Locales de Aplicación.</li><li>• El grado de detalle para la generación del Ordenamiento de los Bosques Nativos de cada jurisdicción debe ser como mínimo de 1:250.000.</li></ul>
Desmontes	7	<ul style="list-style-type: none"><li>• Una vez cumplido el plazo establecido en el artículo anterior, las jurisdicciones que no hayan realizado su OTBN no podrán autorizar desmontes ni ningún otro tipo de utilización y aprovechamiento de los bosques nativos.</li></ul>	Artículo sin reglamentar



## Auditoría General de la Nación

- 8 • Durante el transcurso del tiempo entre la sanción de la ley y la realización del OTBN, no se podrán autorizar desmontes. Artículo sin reglamentar

### - Autorizaciones de desmonte

Art.	Requisitos Ley 26.331	Requisitos Decreto 91/09
13	<ul style="list-style-type: none"><li>• Todo desmonte o manejo sostenible de bosques nativos requerirá autorización por parte de la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción correspondiente.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Las ALA remitirán informes anuales a la ANA conforme a los requisitos mínimos y esenciales que determine, dando cuenta de las autorizaciones de desmonte o manejo sostenible otorgadas en el ámbito de las respectivas jurisdicciones.</li></ul>
14	<ul style="list-style-type: none"><li>• No podrán autorizarse desmontes de bosques nativos clasificados en las Categorías I (rojo) y II (amarillo).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• En las Categorías I y II podrá autorizarse la realización de obras públicas, de interés público o de infraestructura tales como la construcción de vías de transporte, la instalación de líneas de comunicación, de energía eléctrica, de ductos, de infraestructura de prevención y control de incendios o la realización de fajas cortafuego, mediante acto debidamente fundado por parte de la autoridad local competente. Para el otorgamiento de dicha autorización, la autoridad competente deberá someter el pedido a un procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental (EIA).</li></ul>
15	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se prohíbe la quema a cielo abierto de los residuos derivados de desmontes o aprovechamientos sostenibles de bosques nativos.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Las ALA deberán promover el uso eficiente y rentable de los residuos provenientes de desmontes o de aprovechamientos sostenibles.</li><li>• A fin de cumplir debidamente con el objetivo de conservación de los bosques nativos establecido en la ley, también podrán autorizar prácticas ígneas de eliminación de residuos vegetales, sólo en aquellos casos en los que la acumulación de residuos provenientes de desmontes o aprovechamientos sostenibles se transforme en una amenaza grave de incendio forestal, debiendo coordinarse acciones con los organismos competentes en materia de manejo de fuego en la jurisdicción de que se trate.</li><li>• La ANA impulsará un Plan de Desarrollo de la Energía de Biomasa, el cual formará parte del Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos.</li></ul>



## Auditoría General de la Nación

- |    |  |   |
|----|--|---|
| 16 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que soliciten autorización para realizar manejo sostenible de bosques nativos clasificados en las categorías II y III, deberán sujetar su actividad a un Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos que debe cumplir las condiciones mínimas de persistencia, producción sostenida y mantenimiento de los servicios ambientales que dichos bosques nativos prestan a la sociedad.</li></ul>   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Sin reglamentar</li></ul>   |
| 17 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que soliciten autorización para realizar desmontes de bosques nativos de la categoría III, deberán sujetar su actividad a un Plan de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo, el cual deberá contemplar 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.</li></ul>   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Sin reglamentar</li></ul>   |
| 18 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Los Planes de Manejo Sostenible de Bosques Nativos y los Planes de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo deberán elaborarse de acuerdo a la reglamentación que para cada región y zona establezca la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción correspondiente, quién deberá definir las normas generales de manejo y aprovechamiento.</li><li>• Los planes requerirán de la evaluación y aprobación de la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción en forma previa a su ejecución y deberán ser suscriptos por los titulares de la actividad y avalados por un profesional habilitado, inscripto en el registro que se llevará al efecto en la forma y con los alcances que la Autoridad de Aplicación establezca.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Las categorías "región" y "ecorregión" son utilizadas con el mismo significado y alcance en el marco de la ley y del presente Reglamento.</li><li>• A los fines de la ley, del presente Reglamento y de las normas complementarias entiéndese por "zona" al ámbito espacial sometido a alguna de las categorías de conservación establecidas en el artículo 9 de la ley.</li><li>• La Autoridad Nacional de Aplicación propiciará la concertación entre las Autoridades de Aplicación Locales con relación a los contenidos de las normas generales de manejo y aprovechamiento forestal sustentable comunes a todas las ecorregiones forestales y las particulares de cada una de ellas.</li></ul> |
| 19 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Todo proyecto de desmonte o manejo sostenible de bosques nativos deberá reconocer y respetar los derechos de las comunidades indígenas originarias del país que tradicionalmente ocupen esas tierras.</li></ul>  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Sin reglamentar</li></ul>   |
| 20 | <ul style="list-style-type: none"><li>• En el caso de verificarse daño ambiental presente o futuro que guarde relación de causalidad con la falsedad u omisión de los datos contenidos en los Planes de Manejo Sostenible de Bosques Nativos y en los Planes de</li></ul>  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Sin reglamentar</li></ul>   |



## Auditoría General de la Nación

	Aprovechamiento de Cambio de Uso del Suelo, las personas físicas o jurídicas que hayan suscripto los mencionados estudios serán solidariamente responsables junto a los titulares de la autorización.	
21	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el caso de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores y/o comunidades campesinas relacionadas a los bosques nativos, la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción que corresponda deberá implementar programas de asistencia técnica y financiera a efectos de propender a la sustentabilidad de tales actividades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los programas de asistencia técnica y financiera deberán comprender también a las Comunidades Indígenas.</li> </ul>

### • *Evaluación de impacto ambiental (EIA)*

El art. 22 de la ley establece que para el otorgamiento de la autorización de desmonte o de aprovechamiento sostenible, la autoridad de aplicación de cada jurisdicción deberá someter el pedido de autorización a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Tema	Art.	Requisitos Ley 26.331	Requisitos Decreto 91/09
Casos en que se aplica	22	<ul style="list-style-type: none"> <li>La EIA será obligatoria para el desmonte.</li> <li>Para el manejo sostenible lo será cuando tenga el potencial de causar impactos ambientales significativos, entendiendo como tales aquellos que pudieran generar o presentar al menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, el agua y el aire;</li> <li>b) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteraciones significativas de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos;</li> <li>c) Localización próxima a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende ejecutar el proyecto o</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En los casos de proyectos de manejo sostenible, el titular del proyecto deberá presentar un Informe Preliminar que permita a la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción determinar si el proyecto es susceptible de generar alguna de las situaciones contempladas en los incisos a) al e) del artículo 22 de la ley.</li> <li>Sólo en caso afirmativo el titular del proyecto deberá presentar un EIA.</li> <li>La Autoridad Nacional de Aplicación determinará, con participación de las Autoridades Locales de Aplicación los contenidos mínimos y esenciales del Informe Preliminar.</li> </ul>



## Auditoría General de la Nación

		<p>actividad;</p> <p>d) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona;</p> <p>e) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.</p>	
Información a ANA	23	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el procedimiento de EIA la autoridad de aplicación de cada jurisdicción deberá:               <ol style="list-style-type: none"> <li>Informar a la Autoridad Nacional de Aplicación;</li> <li>Emitir la Declaración de Impacto Ambiental;</li> <li>Aprobar los planes de manejo sostenible de los bosques nativos;</li> <li>Garantizar el cumplimiento de los artículos 11, 12 y 13 de la Ley 25.675 – Ley General del Ambiente- y de lo establecido en la presente ley.</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las ALA deberán remitir en forma anual un informe a la ANA, de acuerdo a los requisitos mínimos y esenciales que la misma determine, en el que se detallen:               <ol style="list-style-type: none"> <li>Tipo, cantidad y descripción, incluyendo superficie y categoría de conservación, de los proyectos presentados;</li> <li>Síntesis de las Declaraciones o Certificaciones de Impacto Ambiental emitidas, especificando las autorizaciones de desmonte y las de aprovechamiento, de acuerdo a un formulario mínimo y esencial;</li> <li>Síntesis de los PM y PACUS aprobados, de acuerdo a un formulario mínimo y esencial;</li> <li>Síntesis de los proyectos de manejo sostenible en los que se hubiere resuelto no requerir la presentación de Estudio de Impacto Ambiental, de acuerdo a un formulario mínimo y esencial;</li> <li>Descripción sumaria de las audiencias públicas y consultas realizadas.</li> </ol> </li> </ul>
Contenidos	24	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Estudio del Impacto Ambiental (EIA) contendrá, como mínimo y sin perjuicio de los requisitos complementarios establecidos por cada jurisdicción, los siguientes datos e información:               <ol style="list-style-type: none"> <li>Individualización de los Titulares responsables del proyecto y del Estudio del Impacto Ambiental;</li> <li>Descripción del proyecto;</li> <li>Plan de manejo sostenible de los bosques nativos,;</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Plan de Manejo Sostenible de los bosques nativos al que se refiere el inciso c) del artículo 24 de la ley, para los casos de desmonte, deberá entenderse a todos sus efectos como un Plan de Aprovechamiento para el Cambio de Uso del Suelo.</li> <li>En los Estudios de Impacto Ambiental deberá analizarse la relación espacial del Plan de Aprovechamiento para el Cambio de Uso del Suelo en el contexto</li> </ul>



## Auditoría General de la Nación

		<p>d) Para el caso de operaciones de desmonte deberá analizarse la relación espacial entre áreas de desmonte y áreas correspondientes a masas forestales circundantes, a fin de asegurar la coherencia con el ordenamiento previsto en el artículo 6;</p> <p>e) Descripción del ambiente en que desarrollará el proyecto;;</p> <p>f) Marco legal e institucional;</p> <p>Prognosis de cómo evolucionará el medio físico, económico y social si no se realiza el proyecto propuesto;</p> <p>g) Análisis de alternativas;</p> <p>h) Impactos ambientales significativos.</p>	de la cuenca hidrográfica local.
Aprobación	25	<ul style="list-style-type: none"> <li>La autoridad de aplicación de cada jurisdicción, una vez analizado el Estudio de Impacto Ambiental y los resultados de las audiencias o consultas públicas, deberá emitir una Declaración de Impacto Ambiental a través de la cual deberá:             <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Aprobar o denegar el estudio de impacto ambiental del proyecto;</li> <li>b) Informar a la Autoridad Nacional de Aplicación.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A los efectos de cumplir con el deber de información establecido en el inciso b) del artículo 25 de la ley, debe observarse lo dispuesto en el artículo 23 del presente.</li> </ul>

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

Tema	Art.	Ley 26.331	Decreto 91/09
<b>Integración</b>	31	<p>El Fondo estará integrado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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;</li> <li>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;</li> <li>c) Los préstamos y/o subsidios que</li> </ul>	Artículo sin reglamentar.



## Auditoría General de la Nación

		<p>específicamente sean otorgados por Organismos Nacionales e Internacionales;</p> <p>d) Donaciones y legados;</p> <p>e) Todo otro aporte destinado al cumplimiento de programas a cargo del Fondo;</p> <p>f) El producido de la venta de publicaciones o de otro tipo de servicios relacionados con el sector forestal;</p> <p>g) Los recursos no utilizados provenientes de ejercicios anteriores.</p>	
<b>Distribución</b>	32	<p>El Fondo será distribuido anualmente entre las jurisdicciones que hayan elaborado y tengan aprobado por ley provincial su OTBN. La Autoridad Nacional de Aplicación juntamente con ALA que hayan declarado tener bosques nativos en su territorio, determinarán anualmente las sumas que corresponda pagar, teniendo en consideración para esta determinación:</p> <p>a) El porcentaje de superficie de bosques nativos declarado por cada jurisdicción;</p> <p>b) La relación existente en cada territorio provincial entre su superficie total y la de sus bosques nativos;</p> <p>c) Las categorías de conservación declaradas, correspondiendo un mayor monto por hectárea a la categoría I que a la categoría II.</p>	<p>La superficie de los bosques nativos de dominio nacional, que se encuentre en el ámbito de otra jurisdicción, se computará como Categoría I de la superficie de la jurisdicción, en relación a lo dispuesto en los incisos a) y c) del artículo 32 de la ley.</p>
<b>Requisitos</b>	33	<ul style="list-style-type: none"><li>Las Autoridades de Aplicación de cada Jurisdicción remitirán a la ANA su OTBN y la documentación que la reglamentación determine para la acreditación de sus bosques nativos y categorías de clasificación.</li></ul>	<p>Las ALA de las provincias que aprueben por ley su OTBN deberán remitir a la ANA:</p> <p>a) Copia certificada de la ley de aprobación del OTBN y de su publicación;</p> <p>b) Información cartográfica que permita individualizar con precisión las 3 categorías de conservación establecidas;</p> <p>c) Información referida al nivel de coherencia de las categorías de conservación respecto de las provincias limítrofes que hayan aprobado por ley su OTBN.</p>
	34	<ul style="list-style-type: none"><li>La Autoridad Nacional de Aplicación, a los efectos de otorgar los beneficios por los servicios ambientales, podrá constatar periódicamente el mantenimiento de las superficies de bosques nativos y las categorías de conservación declaradas por</li></ul>	<p>Sin reglamentar.</p>



## Auditoría General de la Nación

		las respectivas jurisdicciones.	
<b>Aplicación</b>	35	<p>Las Jurisdicciones aplicarán los recursos del Fondo del siguiente modo:</p> <p>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 Autoridad de Aplicación de la jurisdicción respectiva. El beneficio será renovable anualmente sin límite de períodos.</p> <p>b) El 30% a la Autoridad de Aplicación de cada Jurisdicción, que lo destinará a:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Desarrollar y mantener una red de monitoreo y sistemas de información de sus bosques nativos;</li><li>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.</li></ol>	<p>Las respectivas redes de monitoreo deberán estar integradas a los sistemas en red a nivel regional y nacional.</p>
<b>Administración</b>	36	<p>El FNECBN será administrado por la ANA juntamente con las autoridades de aplicación a que se refiere el artículo 32, quienes dictarán las normas reglamentarias al efecto. La Autoridad nacional arbitrará los medios necesarios para efectivizar controles integrales vinculados a la fiscalización y auditoría por parte de la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación, según lo dispuesto por la Ley 24.156.</p>	<p>Los costos de la administración conjunta del FNECBN y los necesarios para coadyuvar a la ejecución del Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos, que no podrán exceder el 10% del Fondo referido, deberán deducirse de la actividad presupuestaria creada en el artículo 30 del presente.</p> <p>El FNECBN podrá ser instrumentado mediante un Fideicomiso para su administración, a ser operado por la banca pública, cuyo objeto será el cumplimiento de las mandas de la ley y del Reglamento. Hasta la efectiva instrumentación del Fideicomiso funcionará con asignaciones presupuestarias anuales.</p> <p>La ANA, conjuntamente con las ALA, en el ámbito del COFEMA, determinará la</p>



## Auditoría General de la Nación

			instrumentación y reglamentación del FNECBN, de acuerdo a los criterios establecidos por los art. 32 y 36 de la ley.
<b>Rendiciones</b>	37	<ul style="list-style-type: none"><li>• La administración del Fondo realizará anualmente un informe del destino de los fondos transferidos durante el ejercicio anterior, en el que se detallarán los montos por provincias y por categorías de bosques, el cual será publicado íntegramente en el sitio web de la ANA.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sin reglamentar</li></ul>
	38	<ul style="list-style-type: none"><li>• Las jurisdicciones que hayan recibido aportes del FNECBN deberán remitir anualmente a la Autoridad Nacional de Aplicación un informe que detalle el uso y destino de los fondos recibidos. La Autoridad Nacional de Aplicación instrumentará los mecanismos correspondientes a los efectos de fiscalizar el uso y destino de los fondos otorgados y el cumplimiento de los requisitos y condiciones por parte de los acreedores de los beneficios.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La ANA establecerá el grado de detalle mínimo y esencial que deberá contener el informe relativo al uso y destino de los fondos recibidos que deberá remitir cada una de las jurisdicciones que los hayan recibido.</li><li>• Deberá preverse la posibilidad de realizar tareas de fiscalización conjunta entre la ANA y las ALA.</li><li>• La falta de cumplimiento por parte de una jurisdicción en cuanto a la elevación de los informes requeridos, salvo causa justificada, suspenderá la tramitación de los beneficios; manteniéndose la misma hasta tanto se regularice la presentación de los informes en mora. Pasados 6 meses, se devolverá a la jurisdicción originaria.</li></ul>

### 1.4. Marco Institucional

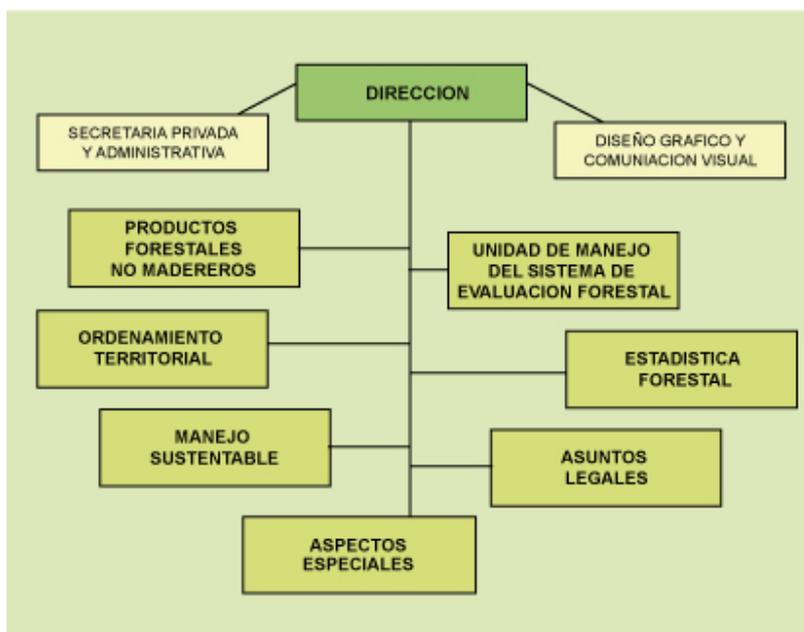
- **Estructura organizativa de la Dirección de Bosques de la SAyDS**

La Dirección de Bosques está organizada en siete áreas de trabajo (Figura 1.1).

**Figura 1.1.** Organigrama de la Dirección de Bosques.



## Auditoría General de la Nación



De acuerdo con la información de la página web de la S.AyDS sus funciones son las que se indican en la siguiente tabla.

Área	Funciones
<b>Asuntos legales</b>	<p>Esta Área tiene como objetivo principal participar en la investigación de la problemática jurídica que presenta la actividad humana en el ámbito de los bosques nativos y protectores.</p> <p><b>ACTIVIDADES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de la problemática que presenta la realidad del ambiente natural y los recursos que genera.</li> <li>• Elaboración de normas para la regulación de la actividad forestal y sus conexas.</li> <li>• Elaboración de normas para el ordenamiento territorial con base a la problemática forestal.</li> <li>• Elaboración de normas para la regulación de la actividad de los mercados de los recursos forestales.</li> <li>• Elaboración de normas para la calificación de bosques en el ámbito nacional.</li> <li>• Asistencia técnica jurídica a las áreas provinciales con competencia en materia forestal.</li> <li>• Análisis y crítica de proyectos de normas dirigidas al ámbito forestal nativo.</li> </ul>
<b>Ordenamiento territorial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analizar técnicamente los procesos y resultados de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos realizados por las provincias en el marco del art. 33 de la Ley 26.331 como requisito para la participación en el Fondo Nacional de Enriquecimiento y conservación de los Bosques Nativos.</li> <li>• Colaborar en la formulación y ejecución de los mecanismos relacionados con la distribución del Fondo Nacional de Enriquecimiento y conservación de los Bosques Nativos.</li> <li>• Establecer los procedimientos generales y contenidos mínimos de los planes de manejo y</li> </ul>



## Auditoría General de la Nación

	<p>conservación por los cuales se asigna el fondo mencionado a los propietarios de bosques.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Colaborar en la definición de los procedimientos y sistemas de control técnico y administrativo de las actividades derivadas de la Ley 26.331.</li> <li>• Asistir en la definición de los procedimientos de control y fiscalización a campo para verificar la ejecución de los planes y para relevar el estado del bosque nativo.</li> <li>• Colaborar en la ejecución de los procedimientos de control y fiscalización a campo para verificar la ejecución de los planes y para relevar el estado del bosque nativo.</li> </ul>
<b>Aspectos especiales</b>	No indicado
<b>Manejo sustentable</b>	No indicado
<b>Estadística Forestal</b>	<p>Producir información estadística confiable (cierta), adecuada (oferta se adecue a la demanda) y oportuna (a tiempo).</p> <p>Utilizar la información para la planificación y evaluación de políticas económicas y sociales en el marco de un desarrollo sustentable.</p> <p>Difundir en la sociedad la importancia de los productos derivados del bosque.</p> <p>Conocer el potencial de la industria forestal y sus posibles polos de desarrollo.</p> <p>Cuantificar los incendios forestales producidos en el país y evaluar en el futuro las consecuencias ecológicas, económicas y sociales de los mismos.</p> <p>Elaborar las transacciones de los productos forestales y la balanza comercial, así como las negociaciones con los bloques económicos.</p>
<b>Productos Forestales No Madereros</b>	<p>Recopilar y sistematizar la información sobre PFM de los bosques nativos, con el fin de llevar estadísticas de su producción.</p> <p>Efectuar su adecuada valoración y valorización como generadores de desarrollo y como herramienta indispensable para el manejo sustentable.</p> <p>Incentivar la investigación y manejo vinculados a los mismos y su apropiada comercialización.</p>
<b>UMSEF creada por Resolución 1102/01</b>	<p>Generar, analizar, almacenar y publicar datos e información confiables relacionados a los bosques nativos de la Argentina, manteniendo de esta manera actualizada una base de datos de los recursos forestales nativos. En este sentido, se realiza el monitoreo de los bosques 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 26.331, el monitoreo de la pérdida de bosque nativo que se realiza contribuye con la verificación del cumplimiento del Art. 8° y 9° de la mencionada ley.</p> <p>Esta área, formaliza e integra lo que actualmente conforma el Sistema de Evaluación Forestal.</p> <p>Actividades</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Monitoreo del Bosque Nativo de Argentina</li> <li>Caracterización de la estructura espacial de los Bosques Nativos</li> <li>Metodologías de Teledetección aplicadas al Bosque Nativo</li> <li>Propuesta del Programa Nacional de Inventario de Bosques Nativos para la República Argentina</li> <li>Evaluación de los Recursos Forestales de FAO (FRA)</li> <li>Red Nacional de Nodos Regionales</li> <li>Apoyo específico del Programa ONU-REDD para implementar un Sistema Nacional de Monitoreo Forestal en el marco de la estrategia REDD+ en Argentina</li> </ul>



## Auditoría General de la Nación

- **Red Nacional de Nodos Regionales (RNNR)**

La RNNR funciona en el marco de la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF), que opera como nodo central, y está conformada por cinco nodos:

1. Nodo Parque Chaqueño
2. Nodo Monte y Espinal
3. Nodo Bosque Andino Patagónico
4. Nodo Selva Misionera
5. Nodo Selva Tucumano Boliviana

<b>Nodo</b>	<b>Provincias que lo integran</b>	<b>Fecha de creación</b>	<b>Sede</b>
Nodo Parque Chaqueño	Catamarca Chaco Córdoba Corrientes Formosa Jujuy La Rioja Salta San Juan San Luis Santa Fe Santiago del Estero Tucumán	16/02/2007	Instituto de Estudios Ambientales y Desarrollo Rural de la Llanura Chaqueña de la Universidad Nacional de Santiago del Estero  Ciudad de Santiago del Estero, Santiago del Estero
Nodo Monte y Espinal	Buenos Aires Catamarca Chubut Córdoba Corrientes Entre Ríos La Pampa La Rioja Mendoza Neuquén Río Negro Salta San Juan San Luis Santa Fe Tucumán	23/05/2012	Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Nacional de Córdoba  Ciudad de Córdoba, Córdoba
Nodo Selva Tucumano Boliviana	Catamarca Jujuy Salta	18/06/2012	Dirección de Flora y Fauna Silvestre y Suelos de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios y Alimentos del Ministerio de la Producción de la provincia



## Auditoría General de la Nación

	Tucumán		de Tucumán San Miguel de Tucumán, Tucumán
Nodo Selva Misionera	Corrientes Misiones	18/06/2012	Subsecretaría de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables de la provincia de Misiones  Posadas, Misiones
Nodo Bosque Andino Patagónico	Chubut Neuquén Río Negro Santa Cruz Tierra del Fuego	19/06/2012	Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico  Esquel, Chubut

El Nodo Parque Chaqueño es el único que se encuentra operativo. Se espera que los nodos en las demás regiones geográficas comiencen a operar próximamente.

Los objetivos de la RNNR son:

- Constituir una interfase de apoyo entre la SAyDS-DB, a través de la UMSEF y las provincias.
- Generar información sobre los bosques nativos de la región para satisfacer las demandas que surgen de la gestión de los bosques en los 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 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.

Las misiones son:

- 1) Definir, priorizar y desarrollar las actividades en el ámbito regional para monitorear la evolución de los bosques nativos, estableciendo un flujo de información entre la UMSEF y las provincias (involucrando actores e instituciones locales) para actualizar, difundir y utilizar los resultados generados.
- 2) Participar en el estudio, definición, análisis y evaluación de los datos, los criterios y los indicadores que aporten herramientas para la generación de políticas locales y nacionales. Capacitar a los técnicos locales en el uso de estos indicadores y difundir los conocimientos a las instituciones comprometidas con la labor.
- 3) Constituirse en un centro de discusión, consenso y difusión regional de los resultados de la información generada sobre los bosques nativos de la región para facilitar su utilización en las actividades de restauración, conservación y manejo sustentable de las masas forestales nativas en las provincias que integran el Nodo.



## Auditoría General de la Nación

### ANEXO II – Documentación Analizada

#### *Documentación provista por el organismo*

Expedientes de Ordenamiento Territorial de las provincias de: Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán.

Expedientes Jefatura de Gabinete de Ministros:

- Expediente Salta - Fortalecimiento Institucional 2011. 05/04/11 - CUDAP-EXP-JGM: 0012749/2011.
- Expediente Salta - Planes de Manejo y Conservación 2011. 04/08/11 - CUDAP-EXP-JGM: 0031075/2011.
- Expediente Santiago del Estero – Fortalecimiento Institucional 2011- 06/10/11 – CUDAP-EXP-JGM: 12734/11.
- Expediente Salta - Planes de Manejo y Conservación 2010. 03/11/10. - CUDAP-EXP-JGM: 0068547/10.

Autoridad de Aplicación de la Provincia de Chaco. 2010. Junta Regional de Bosques Nativos del Parque Chaqueño – Acta de reunión N° 3. 3pp.

Dirección de Bosques (DB) - Área de Ordenamiento Territorial - Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental (SsPyPA). 2013. Informe Resumen de Estado de Implementación. 18 pp.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS). 2005. Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos – Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas Préstamos BIRF 4085- AR. 126 pp.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS). 2007. Monitoreo de Bosque Nativo. Período 1998 – 2002; Período 2002 – 2006 (Datos Preliminares). Chaco, Córdoba, Formosa, Salta, Santiago del Estero, Santa Fe. Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal. 11 pp.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS). 2007. Protección y Uso Sostenible de Bosques Nativos Política con los Bosques o Política Forestal. 22 pp.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS). 2007. Informe sobre Deforestación en Argentina. Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal. 10 pp.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS). 2008. Pérdida de Bosque Nativo en el Norte de Argentino período 1998 – 2008. 1 pp.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS). 2008. Pérdida de Bosque Nativo en el Norte de Argentina Diciembre 2007 - Octubre 2008. Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal. 12 pp.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS). Proyecto Manejo Sustentable de los Recursos Naturales BIRF N° 7520-0-AR. Consultoría para Diseño de Red de Nodos Regionales para completar el Sistema Nacional de Evaluación Forestal. 45 pp.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS). Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación (SAGPyA). Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). 2004. Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina al año 2020 en Argentina. Informe Nacional Complementario. 237 pp.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS)-Dirección de Bosques. 2003. Atlas de los Bosques Nativos Argentinos 2003, Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas BIRF 4085-AR. 117 pp.



## Auditoría General de la Nación

- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) - Dirección de Bosques. 2009. Lineamientos para el Segundo Inventario Nacional de Bosques Nativos de la República Argentina y Propuesta de un Sistema Nacional de Inventario de Bosques Nativos para la República Argentina. Taller de consulta sobre lineamientos para la realización del segundo inventario nacional de Bosques Nativos – Componente Bosques Nativos y su Biodiversidad – Proyecto Manejo Sustentable de los Recursos Naturales BIRF 7520- AR. 55 pp.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS)- Dirección de Bosques- Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF). 2009. Propuesta de Programa Nacional de Inventario de Bosques Nativos para la República Argentina. 11 pp.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS). 2010. Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible Argentina. 116 pp.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS). 2011. Propuestas de políticas, Normas e Instrumentos Producto 4.8. Documento Final. Componente Bosques Nativos y su Biodiversidad – Proyecto Manejo Sostenible de los Recursos Naturales- BIRF 7520-AR-PNUD ARG008 – Consultoría para temas previstos en área Técnica III. 108 pp.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS)-Dirección de Bosques- Unidad de manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF). 2012. Monitoreo de la Superficie de Bosque Nativo de la República Argentina – Período 2006 – 2011 Regiones Forestales Parque Chaqueño, Selva Misiones, Selva Tucumano Boliviana. Unidad de Manejo del Sistema. 61 pp.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS). 2013. Informe Resumen de Estado de Implementación de la Ley 26.331. Enero de 2013. 18 pp.

### *Fuentes externas de información*

- Auditoría General de la Nación (AGN). 2012. Informe de Auditoría Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. Programa 16- Atención y Desarrollo de Poblaciones Indígenas. 54 pp.
- Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN). 2009. Deforestación en la Provincia de Salta Consecuencias Biológicas y Sociales. 51 pp.
- Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN). 2011. Informe Especial sobre la situación de la Ley Provincial de Ordenamiento Territorial de bosques Nativos de la Provincia de Córdoba (Ley 9.814). 16 pp.
- Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN). 2011. Informe Especial Sobre la Situación de la Ley Provincial de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba (Ley 9.814). 20 pp.
- Expedientes Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN):
- Actuación DPN N° 4013/11: “Mamerto Navarreta, sobre incumplimiento a la ley provincial de Ordenamiento Territorial Bosques Nativos 7543 de La Provincia de Salta, en el municipio de Embarcación”
  - Actuación DPN N° 426/12: “Roca Ramón, sobre pobladores de la localidad de Dragones de la Provincia de Salta. Reclamos vinculados a la posesión de las tierras”
  - Actuación DPN N° 3753/12: “Comisión Campesina Hermandad Chaqueña, sobre solicitud de intervención ante la desposesión de tierras a familias campesinas en el chaco salteño”
  - Actuación DPN N° 6443/10: “Información sobre el uso provincial de los fondos de fortalecimiento institucional de la Ley 26.331 y el Informe de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable sobre los criterios de sustentabilidad.



## Auditoría General de la Nación

- Actuación DPN N° 5421/10: “Ley de bosques de Córdoba e informe de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable”.
  - Actuación DPN N° 6433/10: “Ley de bosques de Formosa”.
- Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN). 2012. Informe de Comisión – Ref. 4013/11; 426/12; 3753/12. Comisionados: Dante Gustavo López y Félix González Bonorino. Lugar: Localidad de Fortín Dragones, Provincia de Salta. 23 pp.
- Fundación Ambiente y Recursos Ambientales (FARN). 2013. Informe Ambiental Anual 2013. Maria Eugenia Di Paola, Federico Sangalli, Jorge Ragaglia. 610 pp.
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). 2010. Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales. Fundación Cambio Democrático. 76 pp.
- Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA). 2005. La situación Ambiental Argentina 2005. A. Brown, U. Martínez Ortiz, M. Acerbi y J. Corcuera. 31 pp.
- García Collazo, M.A., Panizza, A. y J.M. Paruelo. 2013. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Resultados de la Zonificación realizada por provincias del Norte argentino. *Ecología Austral* 23:97-107.
- Greenpeace Argentina. 2007. Salta quintuplicó desmontes para evitar la moratoria que establece la Ley de Bosques. Diciembre 2007. 5 pp.
- Greenpeace Argentina. 2013. Ley de Bosques: 5 años con pocos avances. Enero 2013. 6 pp.
- Greenpeace Argentina. 2013. Salta: El festival de desmontes no se detiene. Campaña de Bosques. Julio 2013. 26 pp.
- Ministerio de Justicia de y Derechos Humanos de la Nación - Secretaría de Derechos Humanos de la Nación – Universidad Nacional de Salta. Los Pueblos Indígenas de la Provincia de Salta – La posesión y el dominio de sus tierras – Departamento San Martín. Comisión Directiva del VIII – Congreso Argentino de Antropología Social. 80 pp.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). 2010. Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2010 Informe Nacional Argentina. Programa de Evaluación de Recursos Forestales (FGRA) 2010/2009 Roma 2010. 66 pp.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) – Departamento Forestal. 2010. Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2010. 66 pp.
- Red Agroforestal Chaco Argentino (REDAF). 2008-2009. Proceso de Ordenamiento Territorial en la Provincia de Santiago del Estero (Diciembre 2008- Julio 2009). 5 pp.
- Red Agroforestal Chaco Argentino (REDAF). 2009. Ley de Bosques: Panorama en la Región Chaqueña Argentina. 3er Informe de Monitoreo Red Agroforestal Chaco Argentino. 2009. 6 pp.
- Red Agroforestal Chaco Argentino (REDAF). 2012. Monitoreo de Deforestación en los Bosques Nativos de la Región Chaqueña Argentina – Informe N° 1 Bosque Nativo en Salta: Ley de Boques, análisis de deforestación y situación del Bosque chaqueño en la provincia. Observatorio de tierras, Recursos Naturales, y Medioambiente - Red Agroforestal Chaco Argentino (REDAF). 34 pp.
- Universal Nacional de la Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Centro de Historia Argentina y Americana. 2013. ¿Por qué la legislación no protege los bosques nativos de Argentina?. Conflictos socio ambientales y políticas públicas. *Mundo Agrario*, vol 13, 26. 21 pp.



## Auditoría General de la Nación

### ANEXO III – Metodología

#### 3.1. Criterios de auditoría

##### *Objetivo 1: Gobernanza*

Aspecto a evaluar	Criterio de auditoría
<i>1.1. Rendición de cuentas</i>	Responsabilidades y roles están claramente asignados y documentados.
	Existen arreglos institucionales para coordinar las actividades entre los organismos gubernamentales que participan en la gestión de BN.
	Estructura organizativa concordante con el marco legal.
<i>1.2. Gestión por objetivos y resultados</i>	Existencia de una política nacional para el manejo sustentable y la conservación de los bosques nativos.
	Definición clara de objetivos claros para el manejo sustentable y la conservación de los bosques nativos.
	Los objetivos incluyen ‘‘Metas SMART’’ (específicas, mensurables, realizables, pertinentes y de duración determinada).
	Existencia de estrategias de implementación de la política nacional en materia de BN (incluyendo el desarrollo de instrumentos de gestión y cronogramas de ejecución calendarizados).
	Sistema de control interno establecido (evaluación de riesgo, actividades de control, información y comunicación).
<i>1.3. Participación de actores interesados</i>	Todos los actores relevantes (gobiernos a nivel nacional, provincial y local, sector público, privado) han sido identificados.
	Todos los actores relevantes participan en la toma de decisiones con respecto a la formulación de instrumentos de política clave.
<i>1.4. Transparencia</i>	Marco legal para un foro de trabajo intersectorial.
	Presupuestos y estados financieros son de público conocimiento.
	La información sobre el desempeño de los instrumentos de gestión aplicados está disponible públicamente.

##### *Objetivo 2: Desempeño de los instrumentos de gestión*

Aspecto a evaluar	Criterio de auditoría
<i>2.1. Información de base</i>	Existencia de inventario forestal nacional regularmente actualizado.
	Información suficiente para identificar los riesgos y para definir las prioridades para la planificación del uso del suelo en áreas de bosques nativos.
	Existencia de una base de datos sobre bosques nativos.
	Se ha instrumentado el Programa Nacional de Bosques Nativos conforme lo previsto en Ley 26.331 y normas complementarias.



## Auditoría General de la Nación

<b>2.2. Aspectos financieros</b>	Todos los programas identifican las necesidades materiales y de recursos humanos.
	Asignación presupuestaria y de recursos cumplen con las necesidades identificadas en la formulación de los programas.
	El Fondo Nacional para la Conservación de los Bosques está en funcionamiento de acuerdo con lo previsto en Ley 26.331 y normas complementarias.
<b>2.3. Evaluación y monitoreo</b>	Existencia de un sistema de monitoreo para la medición del desempeño de los instrumentos previstos en la ley.
	Existencia de procedimientos de evaluación de resultados.
	Los procedimientos de evaluación de resultados incluyen indicadores cuantitativos.
<b>2.4. Eficacia de los instrumentos de gestión de BN</b>	OTBN aprobados en todas las provincias forestales y que cumplen con todos los requisitos previstos en Ley 26.331 y normas complementarias.
	Los planes de manejo y los planes de conservación cumplen con todos los requisitos previstos en Ley 26.331 y normas complementarias.
	Planes de manejo y planes de conservación en concordancia con los OTBN.
	Registro nacional de infractores creado y actualizado.
	Régimen de sanciones aplicado conforme lo establecido en la Ley 26.331 y normas complementarias.
<b>2.5. Efectividad de los instrumentos de gestión de BN</b>	OTBN aseguran protección coherente de ecorregiones.
	Reducción de la pérdida y degradación de bosques nativos a partir de la implementación de los instrumentos de gestión previstos en la ley.
	Reservas de bosques nativos suficientes y funcionales por cada ecorregión (art. 12., inc. C de la ley).
	Reducción de la pérdida y degradación de bosques nativos a partir de la implementación de los instrumentos de gestión previstos en la ley.

### 3.2. Análisis de actores interesados (Análisis stakeholder)

A modo de diagnóstico de los sectores interesados, se ha elegido el Análisis stakeholder (Curso de Auditoría Operacional, Tribunal de Cuentas de la Unión. Brasil, 2013) que nos permitió arribar a conclusiones sobre los conflictos de intereses y de la influencia de los diversos interesados. La metodología está orientada a la identificación de los actores involucrados y sus expectativas. Esto se realiza a partir de la interpretación sistemática de la información recolectada y de la identificación de los principales problemas relativos al desempeño del objeto seleccionado. Los actores deben comenzarse por clasificarse en dos grandes grupos, por un lado el grupo de los actores primarios que incluye a aquellos más afectados tanto positiva-los



## Auditoría General de la Nación

beneficiarios- como negativamente, y por otro lado los actores secundarios que son los intermedios involucrados en el proceso.

Los resultados del paso anterior se vuelcan en un esquema de cinco columnas, donde se listan cada uno de los actores identificados en la primera, y en la segunda se describe el interés del stakeholder en relación al objeto de auditoría, en la tercera se indica el grado de interés (Tabla 1), en la cuarta el impacto -el cual que se refiere a la forma en que el proceso de aplicación de la ley atiende los intereses de cada uno de los actores-, y en la quinta columna el papel de cada uno de ellos en la aplicación de la ley de bosques.

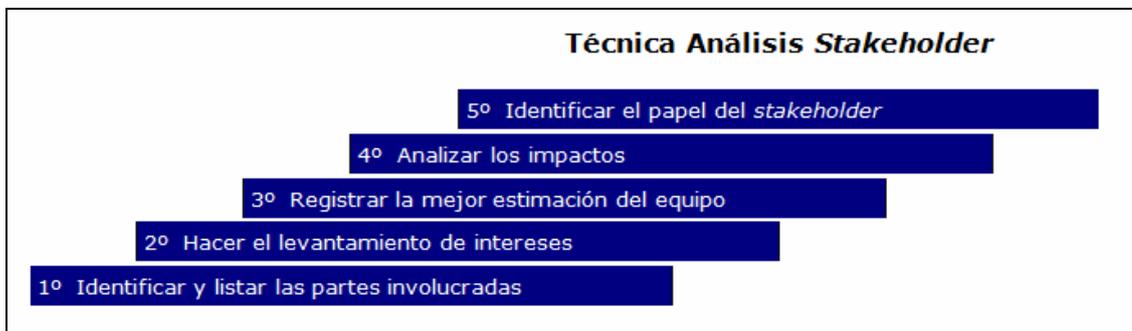


Figura 1. Técnica de Análisis de Stakeholder.

Tabla 1. Grado de interés del stakeholder, que puede variar del apoyo al rechazo u oposición al programa o proyecto, con la utilización de los señales siguientes para identificar las categorías (Fuente: curso de auditoría de rendimiento, TCU , 2013).

++	<b>altamente a favor</b>
+	<b>levemente a favor</b>
0	<b>indiferente o indeciso</b>
-	<b>levemente contra</b>
--	<b>altamente contra</b>

### 3.3. Sistemas de información geográfica

#### Planificación del trabajo de verificación “in situ”

Los Sistemas de Información Geográfica (SIG), son una herramienta muy útil para la realización de trabajos de auditoría ya que permiten obtener determinado tipo de evidencia en un plazo razonable y de manera confiable. Es por esta razón que hemos utilizado esta herramienta con el objetivo de guiar las verificaciones *in situ*.



## Auditoría General de la Nación

En este proyecto de auditoría se utilizaron herramientas de un SIG para planificar las observaciones y relevamientos el campo.

La información utilizada, fue la recibida, desde la Dirección de Bosques de la SAyDS, tanto de la provincia de Santiago del Estero como de Salta a través de su Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF) y de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativo (OTBN). Se incorporó a ello, información procesada en nuestro Departamento:

Información geográfica:

- Raster: comprendida por 11 imágenes satelitales Landsat.
- Vectorial: de los ordenamientos territoriales de bosques nativos realizados en función de los requerimientos de la ley 26.331.
- Datos de listado de planes de conservación, de manejo y de formulación, recibidos de personal de OTBN. Para cada plan, se cuenta con la siguiente información: año, titular, tipo de intervención, categoría del OTBN, vinculadas a coordenadas geográficas.

La información entregada por SAyDS fue la siguiente:

- 4 archivos de Información SIG de desmonte en formato shape (\*.shp),
- Imágenes Satelitales Landsat en formato de archivo (\*.img,rrd y otros)
- 2 Archivos SIG en formato de proyecto o documento de Mapa (\*.mdx).
- Varios Archivos SIG en formato shape de capas temáticas accesorias (\*.shp).
- 2 archivos (\*.jpg) de mapa de OTBN
- 2 archivos Excel (\*.xls) correspondiente a un listado de los planes de manejo de Bosques desde 2011 al 2013 inclusive, de cada provincia con sus coordenadas de registro relacionadas.

Con respecto al listado receptado de los Planes de conservación, manejo y formulación en un archivo con extensión \*.xls, este fue procesado con el programa EXCEL, con el cual se creó una fórmula para su conversión de grados sexagesimales a decimales, paso necesario para producir una capa de eventos en ArcGIS y a partir de ella producir una capa de información en formato \*.shp con ArcGIS.

Se procedió en gabinete, a la realización de un SIG de cada provincia, incorporando la información receptada, más el procesamiento del listado de planes de OTBN, información de desmonte de UMSEF, e imágenes satelitales, y los listados mencionados, en un nuevo proyecto. Este procesamiento realizado nos permitió visualizar en formato estándar, los puntos correspondientes a cada uno de los planes, en superposición con la información recibida de SAyDS.



## Auditoría General de la Nación

Se incorporó una capa de información con las categorías de conservación identificadas, y otra capa de superficies desforestadas. Se complementó el SIG, con las capas provistas por otras fuentes, que incorporaron localidades y rutas.

Para el procesamiento de la información se utilizó el software propietario, que en este caso fue software ArcGIS de la firma ESRI.

En base a dicha información se procedió a realizar, para cada provincia, una selección de sitios a relevar en campo, usando los siguientes criterios:

- Categoría del OTBN en que se ubica: se seleccionaron los planes que se localizan en las categorías I y II del OTBN.
- Tipo de plan: se excluyeron los proyectos de formulación
- Accesibilidad: se priorizaron los planes ubicados cerca de caminos pavimentados.

A fin de llevar al relevamiento de campo la información necesaria sobre los planes a verificar en el terreno, se definieron en gabinete los layers o capas del SIG.

Se tuvo de base las once Imágenes Satelitales Landsat TM que cubrían toda la provincia de Santiago del Estero previamente georreferenciadas, y que permiten una discriminación espacial en función de su pixelado de 30 metros.

Se incorporan al SIG las siguientes capas o layers con información georreferenciada:

- 1.- 11 imágenes Landsat.
- 2.- Límites Provinciales.
- 3.- Límites departamentales.
- 4.- Rutas viales.
- 5.- Ferrocarriles.
- 6.- Red hidrográfica.
- 7.- Permanente
- 8.- Temporaria
- 9.- Canales
- 10.- Bañados
- 11.- Lagunas
- 12.- Salinas
- 13.- Catastro provincial.
- 14.- Zonas urbanas.
- 15.- Zonas de desmonte.
- 16.- Zonas ley OTBN (roja-amarillo-verde y no bosque).
- 17.- Cabeceras de Departamento.
- 18.- Localidades más importantes.
- 19.- Reservas Provinciales.
- 20.- Puntos seleccionados para verificar en el terreno.



## Auditoría General de la Nación

Estos layers pueden ir incorporándose de manera indistinta, agregando o quitando información según sea necesaria y/o trabajando con una selección de ellos.

Por ejemplo, agregando o quitando las rutas; agregando o quitando los catastros; incorporando localidades, entre otras variadas combinaciones.

En el caso de la provincia de Santiago del Estero, se acordó con la autoridad local de aplicación tres grupos de planes a verificar en el terreno, en tres áreas de las zonas roja y amarilla.

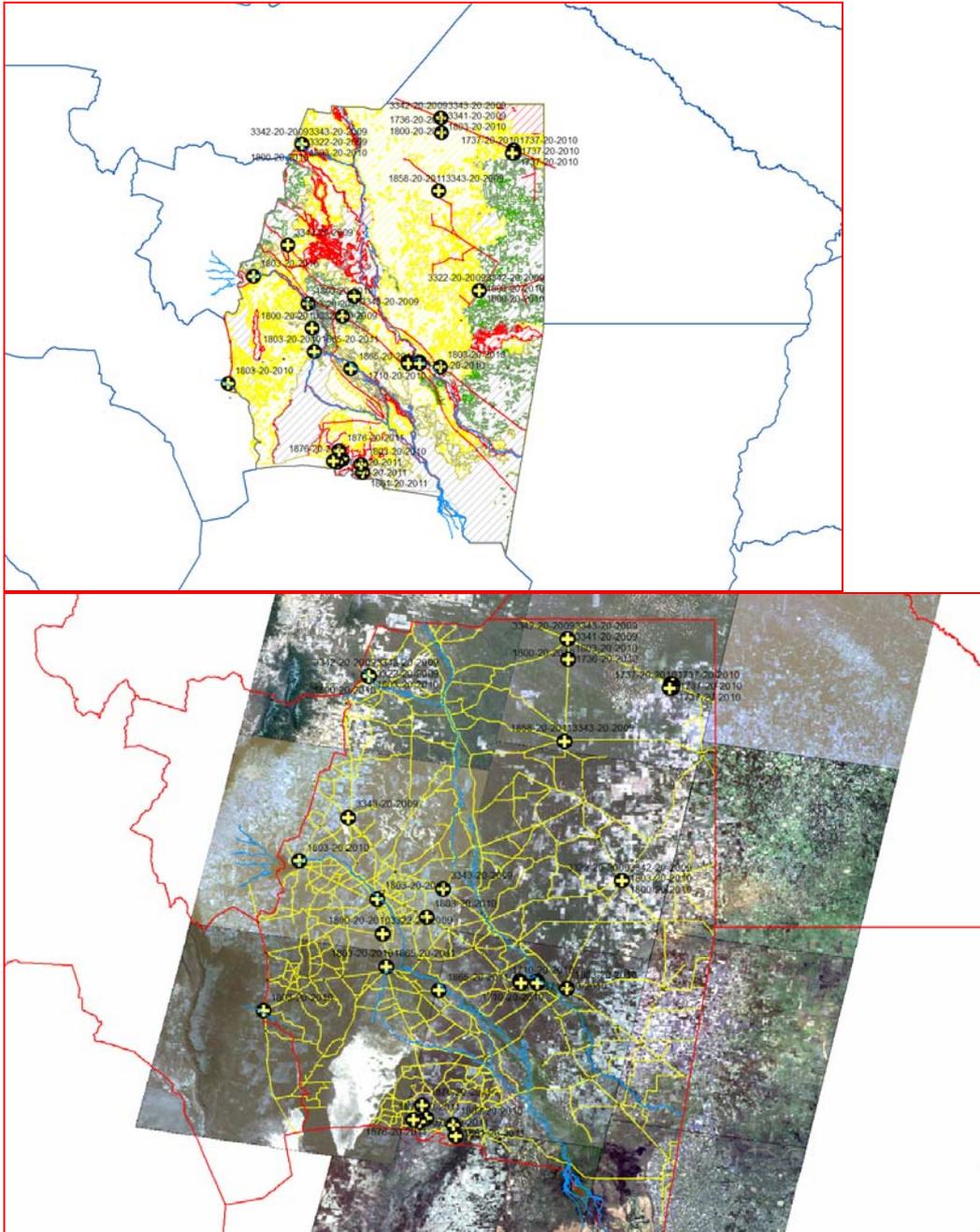
Estas tres áreas se corresponden con las siguientes ubicaciones.

1. Región Sudoeste, zona de Ojo de Agua.
2. Región Noreste, zona de Monte Quemado y Pampa de los Guanacos
3. Región Centro, proximidades de capital provincial.

El seguimiento de los lugares relevados contó con el control del SIG que fue transportado al campo en una notebook para poder contrastar y verificar la información de cada caso. Cabe destacar que en el terreno, se puede elegir la escala de información hasta tener como límite de resolución de la imagen satelital.



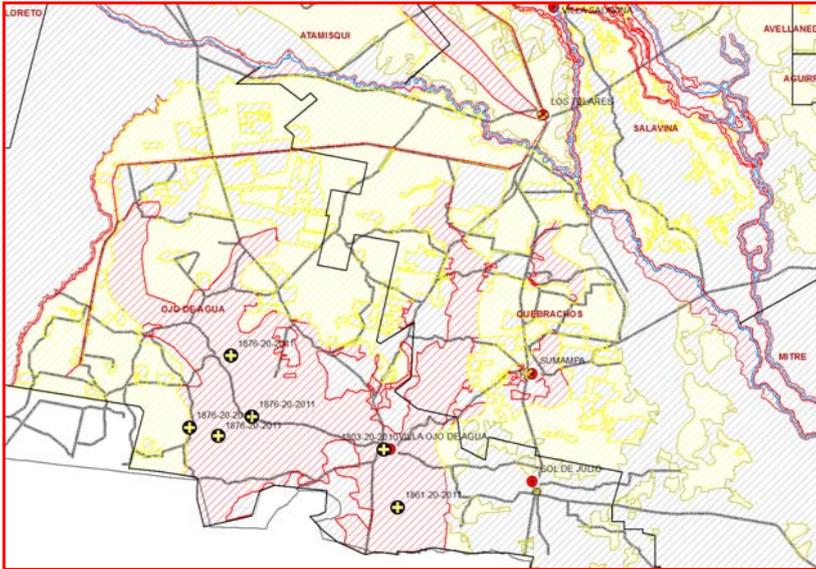
# Auditoría General de la Nación





## Auditoría General de la Nación

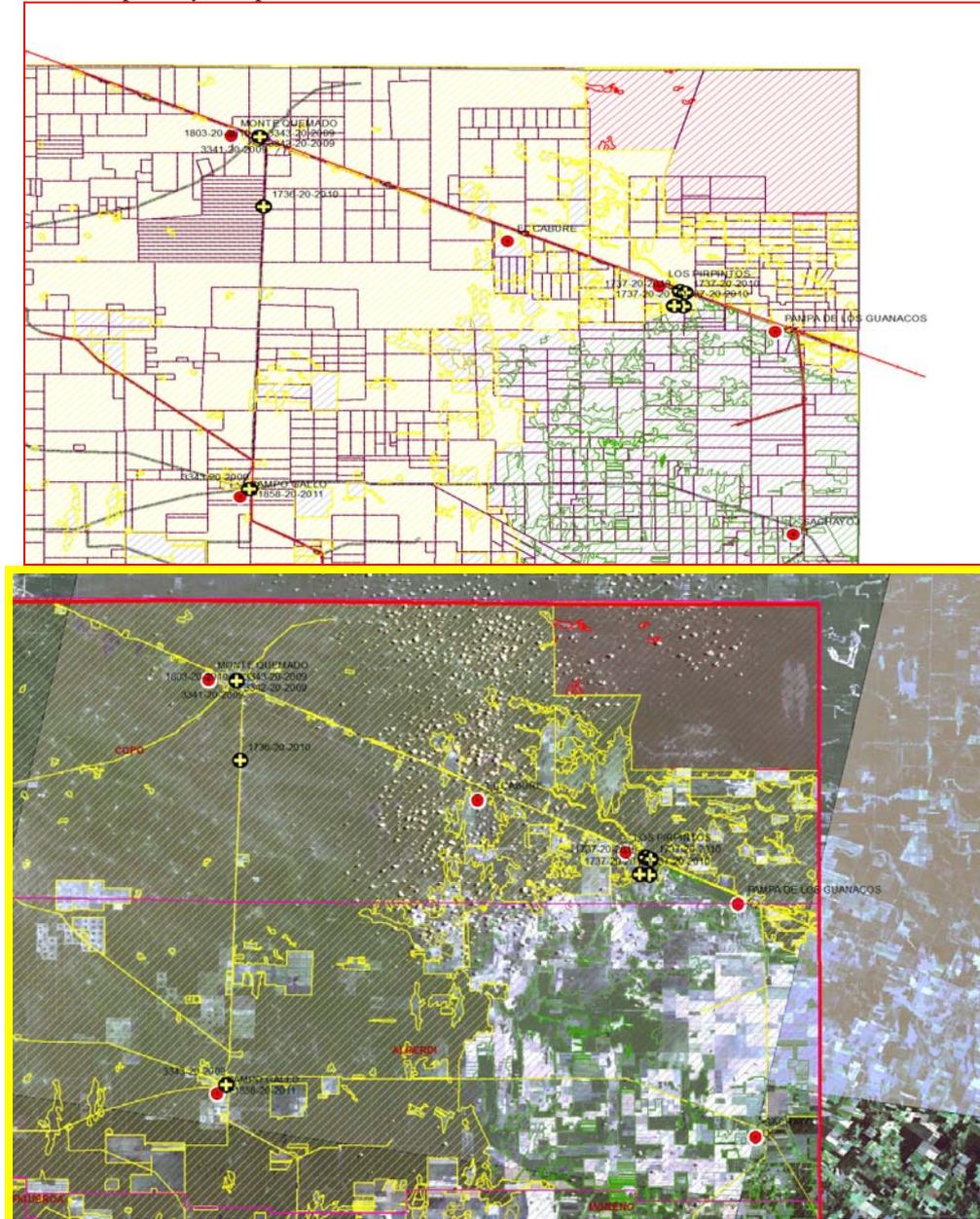
Zona suroeste: “Ojo de Agua” - Ubicación de los Planes auditados y zonas OTBN. En rojo las localidades de: Ojo de Agua, Quebrachos y Sol de Julio.





# Auditoría General de la Nación

Zona noreste: “Monte Quemado” - Ubicación de los Planes auditados y zonas OTBN. Localidades: Campo Gallo, Monte Quemado, Pirpintos y Pampa de los Guanacos.

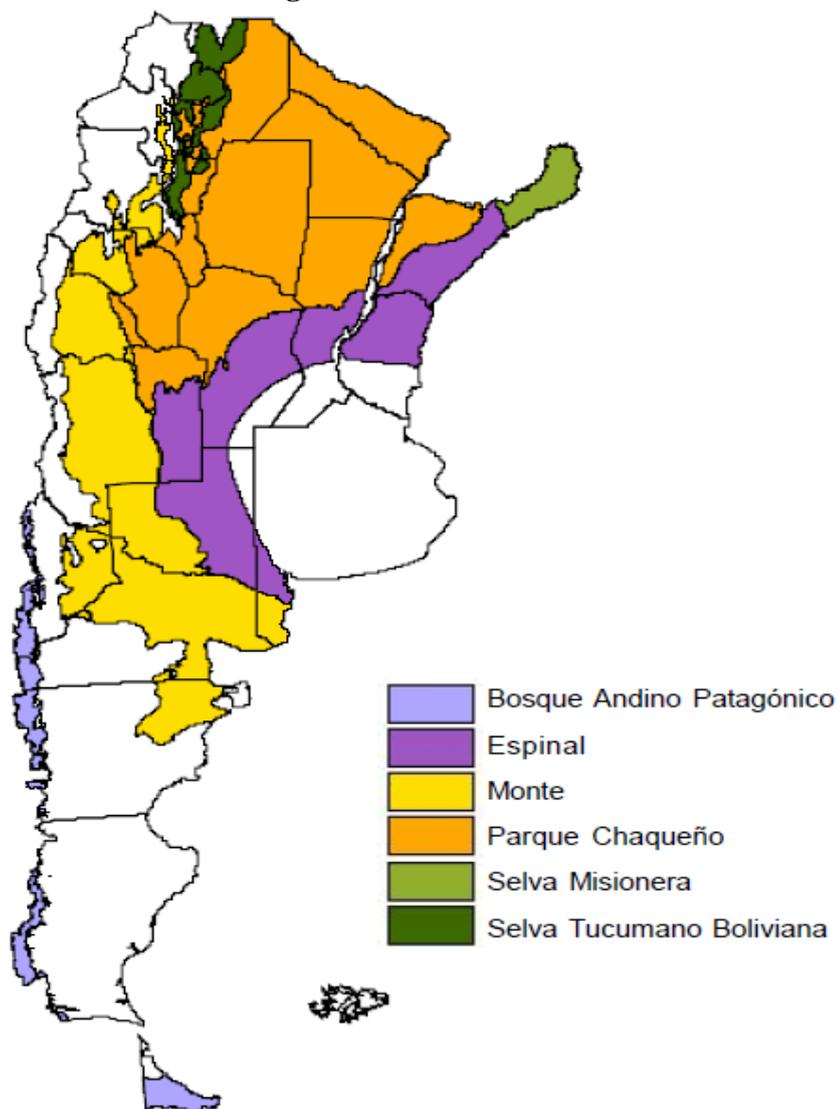




## Auditoría General de la Nación

### ANEXO IV – Bosques Nativos de Argentina

Figura 4.1. Regiones forestales de Argentina



Fuente: UMSEF 2010  
Informe sobre deforestación en Argentina. SAyDS. Noviembre de 2007



## Auditoría General de la Nación

### ANEXO V – Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos

#### Situaciones Particulares de OTBN

De acuerdo con lo informado por la SAYDS, en la siguiente tabla se detalla la situación de las provincias que aún no han acreditado su OTBN.

**Tabla 5.1.** Estado de avance de los OTBN de las provincias que aún no lo han acreditado.

Provincia	Estado de avance	Intervención SAYDS
Buenos Aires	Se encuentra trabajando en el proyecto técnico de OTBN. Se espera que se dé trámite legislativo en el corriente año.	Aguarda presentación de proyecto de OTBN.
Córdoba	<p>Las partes se encuentran trabajando para subsanar las diferencias.</p> <p>Presentaron nuevo mapa (abril 2013: desde el inicio un ordenamiento basado en la totalidad de la provincia pero no sobre la superficie total de bosque de la provincia. Al presentar este nuevo mapa tienen en cuenta la superficie total de bosque presentada por nota.</p> <p>La ALA argumenta imposibilidad de presentación de una nueva ley ya que lo único que pudo proponer es el decreto de derogación de los artículos conflictivos.</p>	<p>ANA considera que algunos puntos de la ley provincial no se ajustan a lo requerido por los presupuestos mínimos de la Ley 26.331.</p> <p>Propuesta para sancionar decreto (febrero-marzo de 2013) para corregir los dos artículos reglamentarios que diferían conceptualmente con la ley: se proponen derogarlos, para que no se puedan aplicar.</p> <p>Estos artículos se refieren a:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>-aprovechamiento sustentable: el cual permite hacer en rojo, actividades como ejemplo ganadería, etc.</li><li>-concepto de zona estratégica. En el cual podían incluirse los bosques.</li></ul> <p>Se difirieren hasta el próximo ordenamiento.</p> <p>Considera salvadas las diferencias técnicas a mediados de abril de 2013. La Directora de Bosques lo eleva para su acreditación. Concomitantemente, observan que no había sido publicado en el boletín oficial. Se están evaluando las implicancias legales ya que un decreto deroga la aplicación de dos artículos.</p> <p>-Postura de la DPN: el problema es la falta de la publicación del decreto en el boletín oficial.</p>
Corrientes	Presentaron ley provincial.	ANA considera que la ley provincial no se ajusta a lo requerido por los presupuestos mínimos de la ley nacional. Están evaluando



## Auditoría General de la Nación

		las acciones a seguir.
<b>Entre Ríos</b>	En etapa de elaboración del OTBN.	Desconoce el estado de avance del proyecto de ley.
<b>Santa Fe</b>	<p>Presentaron mapa por decreto pero no por ley.</p> <p>El proyecto de OTBN cuenta con media sanción legislativa, se espera el tratamiento por la otra cámara cuando se reinicien las actividades.</p> <p>Participa en la comisión de bosques del COFEMA y en el COFEMA.</p>	<p>La SAyDS no puede acreditar un instrumento de menor categoría que una ley.</p> <p>En el 2009 la SAyDS pagó con fondos de la Res. 256 a todas las provincias (ya que todavía no estaba formalizado el fondo) y Santa Fe fue beneficiada en ese año. Luego no recibió más fondos.</p> <p>En la comisión del COFEMA, esta provincia tiene un rol informal. A través de ella se realizaron pedidos informales a sus directores de bosques.</p>
<b>La Rioja</b>	<p>La ley fue sancionada y vetada en abril del 2013.</p> <p>La ALA pidió asistencia técnica a la SAyDS para revisar y hacer el OTBN.</p>	<p>LA ANA, a través de los nodos, brindó asistencia técnica para realizar un nuevo mapa ajustándolo a los lineamientos de la ley. Sobre todo en lo referido ajustes de superficies, teniendo en cuenta que esta provincia tiene una de las mayores superficies de BN.</p>



## Auditoría General de la Nación

### ANEXO VI – Financiamiento de la Ley 26.331

#### **Metodología de asignación del fondo nacional para el enriquecimiento y la conservación de los bosques nativos entre las jurisdicciones establecida en Res. COFEMA 229/12**

##### ***1. Definición de los Componentes de Reparto***

El monto total disponible (MDi) proviene de restar al fondo asignado (M) el porcentaje correspondiente a la administración del fondo y ejecución del Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos - PNPBN (de acuerdo al Art. 36 del Decreto reglamentario de la Ley 26.331):

$$\text{Monto total disponible (MDi)} = \text{Monto total (M)} - \text{PNPBN}$$

Este monto total disponible se separa en dos componentes:

- a) Componente por Ocupación de Bosques Nativos (COBN), proveniente de la proporción entre la superficie de bosque nativo y el territorio total de cada provincia; intervienen en su cálculo los criterios de los incisos a) y b) del artículo 32.
- b) Componente por Conservación de Bosques Nativos (CCBN), derivado de la relación entre las superficies de las distintas categorías de conservación de bosque nativo de una provincia respecto a los totales de cada categoría de todas las provincias, intervienen en su cálculo los criterios de los incisos a) y c) del artículo 32.

Al COBN se le asigna un monto que representa un porcentaje P del 10 % del monto total (M). Al CCBN se le asigna la cantidad remanente ( $\text{CCBN} = \text{MDi} - \text{COBN}$ ). El monto total a asignar a cada provincia surge de la suma de los valores COBN y CCBN.

##### ***2. Aplicación del Método***

###### ***2.1. Cálculo del monto por el Componente por Ocupación de Bosques Nativos***

El monto del Componente por Ocupación de Bosques Nativos de la jurisdicción (COBNj) se calcula de la siguiente forma:

$$\text{MCOBNj} = \text{Poe} \times \text{COBN}$$



## Auditoría General de la Nación

donde,  $P_{oe}$  = proporción entre la superficie de bosque nativo de una provincia y su superficie total estandarizada.

Para calcular  $P_{oe}$ , primero se calcula la proporción entre la superficie de bosque nativo de una provincia y su superficie total ( $P_o$ ).

$$P_o = \frac{S_{BNj}}{STP_j}$$

donde

$S_{BNj}$  = superficie de bosque nativo presente en la  $j$ -ésima jurisdicción, con  $j = 1, \dots, 23$ .

$STP_j$  = superficie total de la  $j$ -ésima jurisdicción, con  $j = 1, \dots, 23$ . La superficie del territorio de la provincia debe provenir de una única fuente oficial de datos (IGN o INDEC); para la provincia de Tierra del Fuego debe considerarse únicamente la superficie continental, excluyendo la correspondiente a la Antártida e islas del Atlántico Sur.

Los valores  $P_o$  por jurisdicción no pueden usarse en forma directa, sino que deben ser estandarizados por la suma de los 23 valores existentes ( $P_{oe}$ ).

### ***2.2. Cálculo del monto por el Componente por Conservación de Bosques Nativos***

#### ***2.2.1. Determinación de los montos totales por categoría de conservación***

Para la determinación de los montos totales correspondientes a cada categoría de conservación se utilizan los valores de superficie total de las distintas categorías de conservación y debe cumplirse que el monto a distribuirse sea igual al monto disponible por CCBN. Es decir, que debe cumplirse la siguiente igualdad:

$$MCCBN = MTC1 + MTC2 + MTC3$$

$$(1) \quad MCCBN = (S1 \cdot V1) + (S2 \cdot V2) + (S3 \cdot V3)$$

Siendo:

MCCBN = monto total anualmente disponible para la Componente por Conservación de Bosques Nativos.

MTC1 = monto total disponible para la categoría I.

MTC2 = monto total disponible para la categoría II.

MTC3 = monto total disponible para la categoría III.

S1 = superficie total correspondiente a la categoría I de bosque nativo.



## Auditoría General de la Nación

S2 = superficie total correspondiente a la categoría II de bosque nativo.

S3 = superficie total correspondiente a la categoría III de bosque nativo.

V1 = asignación por unidad de superficie a los fines de distribuir el fondo para bosques nativos de categoría I.

V2 = asignación por unidad de superficie a los fines de distribuir el fondo para bosques nativos de categoría II.

V3 = asignación por unidad de superficie a los fines de distribuir el fondo para bosques nativos de categoría III.

Para el cumplimiento del punto (c) del art. 32, el valor V2 debe ser inferior a V1, lo que puede lograrse expresando a V2 como una proporción r1 de V1, con  $0 < r1 < 1$ . Por lo tanto, se debe cumplir que:

$$\begin{aligned} V2 &= V1 \cdot r1 \text{ con } r1 = 0,6 \\ V3 &= V2 \cdot r2 = V1 \cdot r1 \cdot r2 \text{ con } r2 = 0,05 \end{aligned}$$

A partir de este punto, la determinación utilizada comprende los siguientes pasos:

- Determinar los valores que se asignarán a r1 y r2 en función de un criterio de retribución a las categorías de conservación más restrictivas.
- Determinar los montos totales disponibles para las distintas categorías de conservación a partir de los valores V1, V2 y V3 y sus relaciones:

Partiendo de:

$$MCCBN = (S1 \cdot V1) + (S2 \cdot V2) + (S3 \cdot V3)$$

y reemplazando V2 y V3:

$$MCCBN = (S1 \cdot V1) + (S2 \cdot V1 \cdot r1) + (S3 \cdot V1 \cdot r1 \cdot r2)$$

reordenado, se llega a la siguiente expresión:

$$V1 = MCCBN / (S1 + S2 \cdot r1 + S3 \cdot r1 \cdot r2)$$

A partir de esta expresión del V1, el monto total disponible para la Categoría I será igual a:

$$MTC1 = S1 \cdot V1$$

$$MTC1 = S1 \cdot (MCCBN / (S1 + S2 \cdot r1 + S3 \cdot r1 \cdot r2))$$

Siguiendo la misma lógica se determina los montos totales para la Categoría II y para la Categoría III de conservación:

- en el caso de la Categoría II, el monto total disponible será igual:

$$MTC2 = S2 \cdot V2 = S2 \cdot V1 \cdot r1$$

$$MTC2 = S2 \cdot (MCCBN / (S1 + S2 \cdot r1 + S3 \cdot r1 \cdot r2)) \cdot r1$$

- en el caso de la Categoría III, el monto total disponible será igual:

$$MTC3 = S3 \cdot V3 = S3 \cdot V1 \cdot r1 \cdot r2$$

$$MTC3 = S3 \cdot (MCCBN / (S1 + S2 \cdot r1 + S3 \cdot r1 \cdot r2)) \cdot r1 \cdot r2$$

Los valores S1, S2 y S3 son los correspondientes a los totales correspondientes a las respectivas categorías de conservación.



## Auditoría General de la Nación

### 2.2.2. Determinación de los montos por categoría de conservación por jurisdicción

Para determinar los montos por jurisdicción por categoría de conservación se calculan las relaciones Pc1, Pc2 y Pc3 para cada jurisdicción de la siguiente manera:

Pc1= proporción entre la superficie de bosque en categoría I de la jurisdicción j y la superficie de bosque de todas las jurisdicciones en categoría I.

$$Pc1 = \frac{SBNc1Pj}{\sum SBNc1Pj}$$

Pc2= proporción entre la superficie de bosque en categoría II de la jurisdicción j y la superficie de bosque de todas las jurisdicciones en categoría II.

$$Pc2 = \frac{SBNc2Pj}{\sum SBNc2Pj}$$

Pc3= proporción entre la superficie de bosque en categoría III de la jurisdicción j y la superficie de bosque de todas las jurisdicciones en categoría III.

$$Pc3 = \frac{SBNc3Pj}{\sum SBNc3Pj}$$

donde,

SBNPj = superficie de bosque nativo presente en la j-ésima jurisdicción, con j = 1, ..., 23.

STPj = superficie total de la j-ésima jurisdicción, con j = 1, ..., 23.

Una vez calculados los diferentes Pc, se obtienen los montos a asignar por jurisdicción por categoría de conservación, multiplicando los montos totales disponibles para cada categoría de conservación (MTC1, MTC2 y MTC3) por el Pc correspondiente de cada jurisdicción:

$$MC1j = MTC1 \cdot PC1j$$

$$MC2j = MTC2 \cdot PC2j$$

$$MC3j = MTC3 \cdot PC3j$$



## Auditoría General de la Nación

A partir de la suma de los montos por categoría de conservación se obtendrá el monto final a asignar por jurisdicción proveniente del Componente por Conservación de Bosques Nativos:

$$MCCBN_j = MC1_j + MC2_j + MC3_j$$

### *2.3. Cálculo del Monto Total por Jurisdicción*

El monto total para cada jurisdicción surge de la suma de los montos de los dos componentes, el correspondiente a Ocupación de Bosques Nativos y el correspondiente a Conservación de Bosques Nativos:

$$MT_j = MCOBN_j + MCCBN_j$$



## Auditoría General de la Nación

### ANEXO VII – Implementación de la Ley 26.331 en la provincia de Salta

#### 7.1. Recategorizaciones prediales en el marco de la Ley Provincial 7543

**Tabla 7.1.** Recategorizaciones a nivel predial autorizadas por la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Salta (Fuente: Dirección General Conservación Formulación y Manejo).

Departamento	Categoría según OTBN	Sup. solicitada (ha)	Categorización a nivel Predial	Sup. aprobada
San Martín	Rojo: 100 %	300	Rojo: 45 % Amarillo: 55 %	Amarillo: 220 ha.
Anta	Rojo: 100 %	1823	Rojo: 19 % Amarillo: 11% Verde: 70 %	Rojo a Verde: 1593 ha. Rojo a Amarillo: 263 ha. Se mantiene Rojo: 428 ha.
San Martín	Amarillo: 100 %	11084	Rojo: 18 % Verde: 82 %	Rojo: 2028,5 ha. Amarillo a Verde: 9242,1 ha.
General Güemes	Rojo: 5 % Amarillo: 91 % Verde: 3 % Transformado: 1 %	264 ha.	Rojo: 9 % Amarillo: 81 % Verde: 9 % Transformado: 1 %	Amarillo a Verde: 264 ha. Amarillo a Rojo: 264 ha.
Capital	Rojo: 0,97 % Amarillo: 88 % Verde: 11 % Transformado: 0,03 %	300 ha.	Rojo: 0,97 % Amarillo: 85 % Verde: 14 % Transformado: 0,03 %	Verde: 300 ha.
Metán	Rojo: 90 % Transformado: 10 %	215 ha.	Rojo: 43 % Verde: 47 % Transformado: 10 %	Verde: 100 ha. Rojo: 115 ha.
Rivadavia	Amarillo: 100 %	12028	Verde: 85 % Rojo: 15 %	Verde: 10196 ha. Rojo: 1832 ha.
Rivadavia	Amarillo: 100 %	6968	Rojo: 15 % Verde: 85 %	Verde: 5906 ha. Rojo: 1062 ha.
Anta	Rojo: 100 %	14508		Rojo: 4.580 ha Verde: 9.928 ha.
Rivadavia	Amarillo: 100 %	15146	Amarillo	Se mantiene en Amarillo: 2524 ha. Verde: 6846 ha. Rojo: 4357 ha.
Oran	Amarillo: 100%	116 netas	Amarillo-Vede	Se mantiene en Amarillo: 405 ha Verde: 116 ha.



## Auditoría General de la Nación

Oran	Amarillo: 100%	197	Amarillo-Verde	Se mantiene en Amarillo: 1332 ha Verde: 252 ha
Rivadavia	Amarillo: 100%	373	Amarillo-Verde	Se mantiene en Amarillo: 41,5 ha Verde: 373,2 ha.
Rivadavia	Amarillo: 100%	373	Amarillo-Verde	Se mantiene en Amarillo: 41 ha Verde: 373 ha.
San Martín	Amarillo: 90 % Rojo: 10 %	1695 netas	Rojo-Amarillo-Verde	Se mantiene en Amarillo: 94 ha. Verde: 2364 ha. Rojo: 1090 ha.



## Auditoría General de la Nación

### 7.2. Planes relevados en campo

**Tabla 7.2.** Características de los Planes de manejo y conservación relevados en campo

Nombre	Tipo de titular	Convocatoria	Departamento	Tipo de plan	Modalidad	Cat. Conservación	Duración (años)	Ha Afectadas	Inspecciones de SAYDS
I-Juramento Finca Yuchancito	Particular	2010	Anta	PC	CON-REC	III	5	1508	No
I-Juramento Finca Suri Blanco	Particular	2010	Anta	PC	CON-REC	III	5	1992	No
I-Juramento Finca Las Llanas	Particular	2010	Anta	PC	CON-REC	III	5	1782	No
I-Juramento Finca Pozo Escondido	Particular	2010	Anta	PC	CON-REC	III	5	5163	No
Forestal Santa Bárbara	Particular	2011	San Martín	PM	AF-REC	II	15	13.978	No
La Esperanza	Comunidad wichi	2010	San Martín	PF	PF	I y II	2	1280	No

#### Referencias

PC	Plan de Conservación
PM	Plan de Manejo
PE	Plan de Extensión
REC	Recuperación del potencial productivo, ya sea enriquecimiento o restauración
CON	Mantenimiento del potencial de conservación
SP	Silvopastoril
AF	Aprovechamiento Forestal
MU	Múltiple



## Auditoría General de la Nación

### 7.3. Participación pública

A través de convenios de participación y cooperación se conformó un equipo multidisciplinario para ocuparse tanto de la participación pública como de los aspectos legales y técnicos-socio-ambientales. Este equipo estuvo integrado por:

- Estado Provincial (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable)
- Parques Nacionales
- INTA
- UNSa (Universidad Nacional de Salta)
- UCASAL (Universidad Católica de Salta)
- SEGEMAR (Servicio Geológico Minero Argentino)

El proceso participativo se inició a través del Foro Provincial para el OTBN, lanzado oficialmente el 4 de abril de 2008. Las instancias de participación fueron las siguientes:

<b>Espacios participativos</b>	<b>Actores a los que están dirigidos</b>
Talleres Zonales	Pequeños productores y comunidades indígenas
Reuniones Consultivas Zonales	Todos (Instituciones Estatales nacionales, provinciales y municipales, producción rural grande, mediana y pequeña, ONG y pueblos originarios)
Mesas Sectoriales	Referentes de sectores de la sociedad que se agrupan voluntariamente para la realización de propuestas para el OTBN
Mesas de Especialistas	Especialistas en distintas áreas: producción agropecuaria y forestal, biodiversidad, recursos hídricos y geológicos, social, patrimonio cultural y turismo

La información recabada en los talleres zonales y en las reuniones consultivas se sistematizó en informes realizados para cada taller que luego fueron enviados a los participantes. A partir de estos informes se elaboraron Resúmenes Ejecutivos Zonales.

Luego se trabajó en las mesas sectoriales y en las mesas de especialistas con los avances del trabajo realizado en los talleres y la información técnica disponible.

En las siguientes tablas se sintetizan los problemas identificados por los participantes durante las reuniones consultivas realizadas en el proceso de elaboración del OTBN y la identificación de actores interesados aplicando la metodología de análisis stakeholder, a partir de la documentación relevada en la SAyDS .



## Auditoría General de la Nación

**Tabla 7.3.** Problemas más comunes identificados en las reuniones consultivas - Salta

			PP	MP	GP	PO	E	SF	TR	ONG
Recursos naturales	Bosques	Desmontes masivos/poco serios - Depredación de BN	x	x		x	x		x	x
		Inexistencia y/o abandono de cortinas forestales	x	x	X	x				
		Falta de corredores biológicos			X		x			
		Recuperación de zonas degradadas para hacerlas productivas (agricultura/explotación forestal)			X			x		
		No reforestación				x	x	x		
		Falta de conservación de áreas que deberían ser protegidas			X					
	Agua	Falta de manejo de cuencas	x		X		x		x	
		Inundaciones	x			x			x	
		Contaminación del río Rosario por la existencia de basurales a cielo abierto y vertido de líquidos cloacales sin tratamiento								x
		Falta de agua para consumo humano y animal	x			x				
	Biodiversidad	Falta de manejos para preservar la biodiversidad			X				x	
Viento	Intensificación de la intensidad y frecuencia de los vientos	x			x	x				
Aspectos sociales	Tierras	Falta de regularización de títulos de tierras	x							
		Falta de acceso a la propiedad comunitaria de la tierra				x				
		Venta de tierras	x				x			
		Falta de territorios suficientes para uso de las comunidades originarias				x				
		Expulsión de las tierras/Desalojos	x							
	Patrimonio	Pérdida de patrimonio cultural y paisajístico							x	x
	Derechos	No reconocimiento de los derechos indígenas				x				
Falta de acceso al control de los territorios indígenas por parte de los involucrados					x					



## Auditoría General de la Nación

			PP	MP	GP	PO	E	SF	TR	ONG
	<b>Trabajo</b>	Falta de fuentes de trabajo				x	x			
	<b>Aislamiento</b>	Inaccesibilidad de caminos a zonas rurales y/o turísticas	x			x			x	
	<b>Salud</b>	Existencia de enfermedades tropicales (Hanta Virus)								x



## Auditoría General de la Nación

Estado	Controles	Falta de control del Estado	x			x	x	x			
	Participación pública	Carácter no vinculante de los espacios participativos previstos por la ley								x	
		Los tiempos que prevé la ley son insuficientes para asegurar la participación				x	x				
Agroquímicos		Fumigaciones aéreas	x			x					
		Uso excesivo de agroquímicos	x	x		x	x				
Actividades productivas	Empresas petroleras	Problemas ocasionados por la actividad de empresas petroleras	x			x	x	x			
	Ganadería	Actividad ganadera sin control						x			
	Actividad Minera	Ubicada zonas de cabeceras de cuencas y recarga de acuíferos subterráneos								x	
		Contaminación de las aguas								x	
		Daño a la biodiversidad								x	
	Extracción de madera	Problemas en las comunidades originarias por la extracción de madera para aprovechamientos	x			x					
		Incendios				x	x	x			

PP	MP	GP	PO	E	SF	TR	ONG
Pequeños Productores	Medianos Productores	Grandes Productores	Pueblos Originarios	Estatales	Sector Forestal	Turismo Rural	Organizaciones No Gubernamentales



## Auditoría General de la Nación

**Tabla 7.4.** Análisis stakeholder

Espacio Participativo	Instancias	Actores involucrados	Objetivos	Resultados Obtenidos
<b>Talleres Zonales</b>	La Candelaria; Rosario de la Frontera; Metán; Joaquín V. González; Apolinario Saravia; Rivadavia; La Unión; Morillo; Embarcación; Tartagal; Aguaray; Iruya; Nazareno; Santa Victoria; Orán; Pichanal; Isla de Cañas; Los Toldos; La Caldera; Guachipas; La Merced; General Güemes; Cachi y San Carlos.	Pequeños Productores, Campesinos y Comunidades Indígenas de las áreas boscosas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantizar el acceso a la información, participación y consulta.</li> <li>- Construcción de mapas de uso histórico y actual del territorio.</li> <li>-Diagnosticar los conflictos socio-ambientales y el uso del territorio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 24 Talleres participativos convocados y realizados.</li> <li>- Participantes informados y con material escrito sobre la Ley 26.331.</li> <li>-Base de datos de participantes.</li> <li>-Mapa de zonas de uso.</li> <li>-Encuestas procesadas.</li> <li>-Zonificación y enumeración de problemática socio-ambientales del sector.</li> <li>-Delegados elegidos.</li> </ul>
<b>Reuniones Consultivas Zonales</b>	Rosario de la Frontera; Joaquín V. González; Tartagal; Orán; Salta Capital y San Carlos.	Multisectorial: Producción Agropecuaria y Forestal, Instituciones del Estado, Instituciones Privadas, Pueblos Originarios, Pequeños Productores, ONG, Minería e Hidrocarburos	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Informar sobre la Ley 26.331.</li> <li>-Diagnosticar y zonificar problemáticas regionales vinculadas al manejo de los recursos naturales.</li> <li>-Constituir Mesas Sectoriales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-6 Reuniones Consultivas convocadas y realizadas.</li> <li>-Participantes informados sobre la Ley 26.331.</li> <li>-Zonificación y enumeración de problemáticas socio-ambientales regionales.</li> <li>-Base de datos de actores y grupos sociales.</li> <li>-21 Mesas Sectoriales conformadas.</li> </ul>
<b>Mesas Sectoriales</b>	Mesa Grandes Productores Zona Sur; Mesa Pequeños Productores Zona Sur; Mesa Estatal Zona Sur; Turismo Rural Zona Sur;	Diferentes Sectores de la Producción, Instituciones del	-Construir propuestas de zonificación del territorio.	-18 propuestas de zonificación y uso del territorio recibidas y



## Auditoría General de la Nación

	<p>Mesa Grandes Productores de Anta; Mesa Pequeños Productores de Anta; Mesa Medianos Productores de Anta; Mesa Estatales de Anta; Mesa Grandes Productores de Dto. San Martín y Rivadavia; Mesa Forestales Zona Norte; Pequeños Productores de la Asoc. Peq. Prod. del Chaco Salteño; Pequeños Productores Rivadavia Banda Norte; Comunidades Indígenas San Martín y Rivadavia; Mesa Estatal Dto. San Martín y Rivadavia; Mesa Grandes Productores y Forestales de Orán; Mesa de Artistas Autoconvocados; Mesa de Pueblos Originarios de Orán; Mesa de Comunidades Kollas: Qullamarka; Pequeños Productores y Pueblos Originarios de San Carlos y Cafayate; Mesa Multisectorial de Cachi y Grandes Productores de Cafayate.</p>	<p>Estado, Instituciones Privadas, Comunidades Indígenas, Pequeños Productores.</p>		<p>dialogadas.</p>
<p><b>Mesa de Especialistas</b></p>	<p>Mesa Biodiversidad, Mesa Producción Agropecuaria y Forestal, Mesa Social, Mesa Patrimonio Cultural y Turismo, Mesa Recursos Hídricos.</p>	<p>Especialistas en las diferentes áreas del conocimiento vinculadas a los contenidos de la ley.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lograr la colaboración y puesta en común de la información disponible.</li> <li>- Recopilar y analizar la información existente.</li> <li>- Aportar en la ponderación de los criterios de sustentabilidad ambiental previstos en la ley.</li> <li>- Registrar la información faltante y relevante para establecer políticas de manejo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 5 Mesas de Especialistas conformadas.</li> <li>- 15 Reuniones.</li> <li>- Aportes y sugerencias de aspectos técnicos.</li> <li>- Construcción de Categorías en función de los criterios de la ley.</li> </ul>
<p><b>Comité Asesor</b></p>		<p>Administración de Parques Nacionales,</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Articular el trabajo con diferentes organismos del</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convenios de trabajo.</li> <li>- Técnicos de Parques</li> </ul>



## Auditoría General de la Nación

<b>Técnico Externo</b>		INTA, UNSa, UCASAL, SEGEMAR, Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.	Estado. - Identificar información disponible, sugerencias, aportes, críticas. - Ordenar, completar, analizar y procesar la información disponible.	Nacionales abocados al OTBN. - Técnicos del INTA abocados al OTBN. - Profesionales de la UNSa abocados al OTBN. - Profesionales de la UCASAL abocados al OTBN.
------------------------	--	--	--	---

Fuente: Resumen Ejecutivo del Proceso Participativo para el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de Salta, noviembre 2008, pp.23-24.



## Auditoría General de la Nación

Stakeholder	Interés del stakeholder	Impacto si no se atienden los intereses del stakeholder	Apoyo o rechazo al proyecto	Papel del stakeholder
Autoridades provinciales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proteger los bosques nativos de la provincia garantizando las posibilidades de desarrollo económico provincial.</li> <li>- Obtener financiamiento del Estado Nacional.</li> <li>- Evitar el conflicto social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Depredación de bosques nativos<sup>16</sup>.</li> <li>- No obtención de fondos del Estado Nacional.</li> <li>- Desaprovechamiento de posibilidades de desarrollo económico.</li> <li>- Conflicto social.</li> </ul>	++	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar una propuesta de OTBN de acuerdo a los requisitos establecidos por la ley.</li> <li>- Organizar la realización de distintas instancias de participación pública.</li> <li>- Convocar y asegurar la participación de todos los actores sociales involucrados en las diversas instancias de participación pública.</li> <li>- Considerar, analizar y aceptar o rechazar con fundamentos todos los aportes realizados.</li> </ul>
Pueblos originarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantizar la propiedad de sus tierras / regularizar sus títulos de propiedad sobre las tierras.</li> <li>- Evitar el avance de terceros sobre sus tierras.</li> <li>- Asegurar el acceso a sus medios de subsistencia.</li> <li>- Garantizar la supervivencia de su cultura.</li> <li>- Ser consultados por el Estado a la hora de tomar decisiones que los afectan.</li> <li>- Tener representantes en la Secretaría de Política Ambiental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Depredación de bosques nativos.</li> <li>- Ampliación de la frontera agrícola y avance de la producción sojera con uso intensivo de agroquímicos.</li> <li>- Expulsión de comunidades indígenas, limitando y/o condicionando sus posibilidades de subsistencia.</li> <li>- Migración hacia las ciudades en busca de formas de subsistencia alternativas.</li> <li>- Destrucción de los vínculos comunitarios.</li> <li>- Pérdida de patrimonio cultural.</li> <li>- Desnutrición, principalmente en niños y ancianos.</li> <li>- Inaccesibilidad de caminos y aislamiento.</li> <li>- Falta de acceso a agua para consumo humano y animal.</li> <li>- Conflicto social.</li> </ul>	++	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participar en las instancias de participación pública.</li> </ul>
Pequeños productores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantizar la propiedad de sus tierras / regularizar sus títulos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Depredación de bosques nativos.</li> <li>- Ampliación de la frontera agrícola y avance</li> </ul>	++	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participar en las instancias de participación pública.</li> </ul>



## Auditoría General de la Nación

Stakeholder	Interés del stakeholder	Impacto si no se atienden los intereses del stakeholder	Apoyo o rechazo al proyecto	Papel del stakeholder
(>60% mano de obra familiar permanente)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- de propiedad sobre las tierras.</li> <li>- Evitar el avance de terceros sobre sus tierras.</li> <li>- Asegurar el acceso a sus medios de subsistencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- de la producción sojera de uso intensivo de agroquímicos.</li> <li>- Expulsión de pequeños campesinos de sus tierras, limitando y/o condicionando sus posibilidades de subsistencia.</li> <li>- Inaccesibilidad de caminos y aislamiento.</li> <li>- Falta de acceso a agua para consumo humano y animal.</li> <li>- Conflicto social.</li> </ul>		
Medianos productores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantizar la propiedad de sus tierras.</li> <li>- Evitar el avance de terceros sobre sus tierras.</li> <li>- Asegurar el acceso a sus medios de subsistencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Depredación de bosques nativos.</li> <li>- Ampliación de la frontera agrícola y avance de la producción sojera de uso intensivo de agroquímicos.</li> <li>- Conflicto social.</li> </ul>	++	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participar en las instancias de participación pública.</li> </ul>
Grandes productores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obtener las mejores condiciones de producción (maximizar superficies de explotación al costo más bajo posible).</li> <li>- Ser consultados por el Estado a la hora de tomar decisiones que los afectan.</li> <li>- Recuperación de zonas degradadas para hacerlas productivas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protección de mayores superficies de nativo.</li> <li>- Limitación de la explotación agrícola-ganadera.</li> </ul>	++	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participar en las instancias de participación pública.</li> </ul>
Forestales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obtener las mejores condiciones de producción (maximizar superficies de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protección de mayores superficies de bosque nativo.</li> <li>- Perjuicio a la industria maderera.</li> </ul>	+	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participar en las instancias de participación pública.</li> </ul>



## Auditoría General de la Nación

Stakeholder	Interés del stakeholder	Impacto si no se atienden los intereses del stakeholder	Apoyo o rechazo al proyecto	Papel del stakeholder
	explotación al costo más bajo posible). - Recuperación de zonas degradadas para hacerlas productivas.			
ONG	- Preservación del patrimonio cultural y paisajístico. - Lograr que se tomen en cuenta las opiniones de los sectores más vulnerables (pueblos originarios y pequeños productores).	- Depredación de bosques nativos. - Ampliación de la frontera agrícola y avance de la producción sojera con uso intensivo de agroquímicos. - Expulsión de comunidades indígenas y de pequeños campesinos, limitando y/o condicionando sus posibilidades de subsistencia. - Pérdida de patrimonio cultural. - Conflicto social.	+	- Participar en las instancias de participación pública.

++	altamente a favor
+	levemente a favor
0	indiferente o indeciso
-	levemente contra
--	altamente contra



## Auditoría General de la Nación

### 7.4. Desmontes

- **Procedimientos establecidos por la Autoridad de Aplicación Provincial**

El control de los desmontes está a cargo de la Dirección General de Planificación Territorial de la Secretaría de Ambiente de la provincia, a través de dos de sus programas:

- Programa de Habilitaciones, a cargo de las habilitaciones, realiza seguimientos de campo
- Programa de Cambio de Uso del Suelo, el cual incluye un área de teledetección, que realiza el seguimiento de la cobertura forestal a través de tecnología SIG

La Dirección de Habilitaciones y Cambio de Uso del suelo es quien elabora los informes periódicos de desmontes. A partir de esos informes se hacen relevamientos de campo. También a partir de denuncias aisladas de la, policía, gendarmería, o particulares.

De acuerdo con lo informado por el Jefe del Área de Control y Fiscalizaciones de la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Salta, cuentan con un equipo reducido de inspectores, algunos de ellos son técnicos contratados con fondos de la ley.

El procedimiento sancionatorio y las multas aplicables están establecidos en la Ley provincial 7070 sobre protección del ambiente y su decreto reglamentario Dec. 3097/00.

Frente a la constatación de un desmonte ilegal, se labra un acta, se paralizan los trabajos de desmontes en el campo, pueden clausurar y secuestrar de maquinaria. Con el acta y otra evidencia (imágenes) se inicia un expediente dentro de la Secretaría de Ambiente, se elabora disposición de inicio de sumario y suspensión de permisos. Una vez terminado el sumario viene apertura prueba, alegatos, clausura prueba y disposición final. Cuando no se pagan las multas, las causas pasan a Fiscalía de Estado.

Cuando se aplican sanciones y/o se detectan irregularidades en el procedimiento de desmonte, el infractor debe elaborar un plan de remediación. De no cumplirse el plan de remediación, también va al Ministerio Público.

- **Denuncias sobre desmontes ilegales**

En 2007, previamente a la sanción de la Ley 7543, la provincia autorizó permisos de desmonte para más de 400.000 hectáreas, quintuplicando los permisos otorgados el año anterior.

A causa de esta situación, varias comunidades indígenas y campesinas presentaron un amparo a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la cual suspendió los permisos para las actividades de tala y desmonte en los departamentos de Orán, San Martín, Rivadavia y Santa Victoria hasta tanto la provincia realizara un Estudio de Impacto Ambiental acumulativo de la deforestación y presentara el mapa de Ordenamiento Territorial de sus bosques nativos bajo los criterios de la Ley 26.331 (Salas, Dino y otros c/ Salta, provincia de y Estado Nacional s/amparo. Juicio originario S.C., S.1144, L.XLIV; véase abajo).



## Auditoría General de la Nación

A pesar de ello, se han realizado algunos de los desmontes que habían sido autorizados antes de la sanción de la Ley 7543. Las estimaciones realizadas indican que durante la suspensión de los desmontes ordenada por la CSJN se deforestaron 53.202 ha (REDAF, 2012). De acuerdo con las fuentes externas consultadas (REDAF, 2012), muchos de esos desmontes tuvieron lugar en áreas correspondientes a categoría roja y amarilla en el OTBN (Tabla 7.5).

**Tabla 7.5.** Deforestación por departamento durante la medida cautelar de la CSJN. Fuente: REDAF (2012)

Departamento	2009	2010	2011	Total
Orán	5490,9	2320	13.931,3	21742,1
Rivadavia	253,7	2968,7	1957	5179,3
San Martín	10.572,9	5232,9	10.475,1	26280,9
Total	16.317,5	10.521,6	26.363,4	53202,4

Por otra parte, como puede verse en la tabla 7.6., se estima que la deforestación en la provincia durante el periodo de vigencia de la ley alcanza las 330.504 ha, de las cuales el 6% se dieron en la categoría roja y el 24% en la categoría amarilla.

**Tabla 7.6.** Superficie deforestada (en ha) en Salta por año en cada categoría de conservación del OTBN. Fuente REDAF (2012).

Categoría OTBN	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Rojo	4412	2238	5946	2365	4492	19.454
Amarillo	12581	17.145	7490	23.178	19.047	79.441
Verde	92.764	27.061	36.764	46.800	28.221	231.610
Total	109.758	46.445	50.199	72.343	51.760	330.504

- **Causa Dino Salas: Demanda por Daño ambiental - Bosques - Desmontes y talas**

### *Antecedentes*

Distintas personas, comunidades y asociaciones promovieron acción de amparo contra la provincia de Salta y el Estado Nacional ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a fin de que se disponga el cese inmediato y definitivo de los desmontes y talas indiscriminadas de los bosques nativos situados en diferentes departamentos de la provincia.

Asimismo solicitaron se declare la inconstitucionalidad y nulidad de las autorizaciones otorgadas a esos efectos y se prohíba otorgarlas en el futuro; que se imponga el deber de recomponer y restablecer el ambiente al estado anterior a la producción del daño y, en caso que no fuera posible, se fije una indemnización sustitutiva.

### *Pronunciamiento del 29/12/2008*



## Auditoría General de la Nación

La Corte resolvió hacer lugar a la medida cautelar solicitada y ordenó de manera provisional el cese de los desmontes y talas de bosques nativos autorizados por la provincia. Para esto consideró que mediaba suficiente verosimilitud en el derecho y la posibilidad de perjuicios inminentes e irreparables, y resultaba aplicable al caso el principio precautorio previsto en el art. 4° de la ley 25.675. Asimismo, limitó su alcance a las autorizaciones otorgadas durante el último trimestre del año 2007 en atención a que los demandantes no individualizaron con precisión cuáles eran los desmontes o talas de bosques nativos autorizados que afectaron las áreas de influencia de las comunidades que representaban, destacando especialmente que en aquel período se verificó un abrupto incremento en los pedidos de autorizaciones a tales efectos.

Convocó a una audiencia y estimó que las partes deberían expedirse en forma oral y pública ante el Tribunal sobre la situación que se denunciaba; también ordenó al Estado provincial que informe al Tribunal todas las personas físicas o jurídicas que solicitaron y obtuvieron autorizaciones de desmonte y tala de los bosques.

### ***Pronunciamiento del 26/03/2009***

Medida cautelar - Daño grave - Impacto ambiental - Afectación de generaciones futuras

El Estado provincial solicitó que se deje sin efecto la medida cautelar. La Corte resolvió rechazar in limine el planteo. Asimismo requirió a la provincia que en plazo de 90 días realice un estudio de impacto ambiental con determinadas especificaciones y postergó provisoriamente la decisión sobre la competencia del Tribunal.

### **Estándar aplicado por la Corte:**

- Rechaza el planteo de dejar sin efecto la medida cautelar adoptada por la Corte Suprema a través de la cual se ordenó —de manera provisional— el cese de los desmontes y la tala de bosques autorizados por la provincia, toda vez que se ha demostrado claramente que se otorgaron autorizaciones para la tala y desmonte, tomando en consideración el impacto ambiental de cada una de ellas, pero no se ha efectuado ningún estudio relativo al efecto acumulativo de todas las autorizaciones lo que configura una situación clara de peligro de daño grave porque podría cambiar sustancialmente el régimen de todo el clima de la región afectando tanto a los habitantes actuales como a las generaciones futuras, perjuicio que de producirse sería irreversible.

- Suspende las autorización de tala y desmonte y su ejecución hasta tanto se efectúe un estudio del impacto acumulativo de dichos procesos toda vez que el principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público que tiene ante sí dos opciones fundadas sobre el riesgo, debe actuar precautoriamente, y obtener previamente la suficiente información a efectos de adoptar una decisión basada en un adecuado balance de riesgos y beneficios, pues la aplicación de aquel principio implica armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo mediante un juicio de ponderación razonable, no debiendo buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que su tutela no significa detener el progreso sino hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras.

### ***Pronunciamiento del 04/08/2009***



## **Auditoría General de la Nación**

Aprovechamiento forestal - Impacto acumulativo - Informe – Intimación.

El 27/07/2009 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la provincia de Salta, emitió la Resolución 327/09 bis mediante la cual dispuso —con fundamento en lo informado en el Estudio de Impacto Ambiental Acumulativo— permitir la reanudación de las tareas de los Aprovechamientos Forestales autorizados en diversos departamentos con excepción de aquellos que se encontraban ubicados en zonas consideradas como de alto valor de conservación por la Ley de Ordenamiento Territorial y su Decreto Reglamentario.

Por no haber constancia de la presentación mencionada en la resolución 327/09 en la causa, la Corte intimó —mediante pronunciamiento del 04/08/2009— a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y a la Provincia de Salta a que en el plazo de 5 días hábiles presenten el informe de impacto ambiental acumulativo que le había requerido en marzo de ese mismo año.

El 06/08/2009 las demandadas presentaron el informe y la Corte tuvo por cumplida la intimación en fecha 11/08/2009.

### ***Pronunciamiento del 14/09/2010***

Medida cautelar - Incumplimiento - Desmontes - Comunidad indígena - Competencia local.

La actora y nueve personas —que invocaron su condición de demandantes en el proceso— denunciaron que se había violado la medida cautelar dictada por la Corte en la causa aseverando que los desmontes continuaron pese a la decisión adoptada por el Tribunal.

Asimismo, sostuvieron que se había violado el Decreto local 2789/2009 que establecía que durante el plazo de vigencia de la Ley 26.160, no podían ejecutarse las autorizaciones de desmontes pendientes de realización en aquellas propiedades que se encontraban sometidas a un reclamo formal por parte de Comunidades Indígenas.

La Corte resolvió que el reclamo debía efectuarse ante las autoridades locales.

### **Estándar aplicado por la Corte:**

- El cese provisional de los desmontes y las talas de bosques nativos en distintos departamentos de la provincia de Salta —sentencia del 26/03/2009— se fundó en el principio precautorio contemplado en la Ley General del Ambiente 25.675 (art. 4º), frente a la situación clara de peligro grave que se presentaba, y fue dispuesta a fin de evitar la degradación del medio ambiente, no advierte la necesidad de requerir a algún organismo independiente que “dimensione” el daño causado por los desmontes ilegales durante la vigencia de la cautelar, pues la determinación de la magnitud de ese fenómeno sólo podría dar lugar eventualmente a reclamos vinculados con las consecuencias dañosas que esos hechos pudieran haber ocasionado, cuestión que excedería el marco del proceso y resultaría ajena a la competencia de la Corte.

- El planteo referido a desmontes que habrían continuado pese al anterior pronunciamiento de la Corte y a la supuesta violación del decreto 2789/2009 de la Provincia de Salta deberá realizarse ante las autoridades locales ya que se vincula directamente con las facultades inherentes al poder de policía asignado expresamente en el art. 3º del decreto mencionado al Ministerio de Ambiente y



## **Auditoría General de la Nación**

Desarrollo Sustentable local, en su condición de autoridad de aplicación de la ley 7543 (art. 36), al que le compete asegurar el efectivo cumplimiento de la prohibición que se denuncia violada, y teniendo en cuenta que no se advierte que el art. 15 de la Constitución provincial contradiga o altere la finalidad, sentido o espíritu del art. 75, inc. 17 de la Constitución Nacional, de manera tal que se justifique la competencia originaria de la Corte Suprema

### ***Pronunciamiento del 13/12/2011***

Levantamiento de medida cautelar - Protección del medio ambiente - Competencia provincial.

La CSJN decide pronunciarse sobre su competencia originaria cuya consideración —si bien intervino adoptando una medida cautelar de suspensión de las autorizaciones de tala y desmonte en determinados departamentos de la provincia de Salta— se encontraba postergada atento a la gravedad de los hechos denunciados y la clara afectación al medio ambiente que producían aquellas actividades realizadas de manera indiscriminada.

Luego de considerar diversas políticas públicas ambientales adoptadas por el Estado provincial, el Tribunal levantó la suspensión de los permisos otorgados oportunamente y se declaró incompetente para entender en instancia originaria.

### **Estándar aplicado por la Corte:**

- Levanta la suspensión ordenada, al haber desaparecido el peligro de daño irreversible que determinó aquella decisión (art. 203 C.P.C.C.N.) toda vez que paralelamente a la elaboración del estudio que determine el impacto ambiental de los desmontes y talas de bosques nativos ordenado por la Corte, el Estado provincial en ejercicio de la jurisdicción local en la materia y del dominio originario de sus recursos naturales (arts. 41 y 124 de la Constitución Nacional), ha desarrollado políticas públicas ambientales tendientes a instaurar un régimen tuitivo en lo que concierne a la protección de dichos bosques (Ley 7543, Decretos 2785/2009 y 2789/2009, creación de la Agencia de Áreas Protegidas y de la Agencia de Bosques Nativos), situación que evidencia la voluntad política del Gobierno Provincial de superar el conflicto que dio origen al proceso y demuestra un avance significativo de la legislación provincial en lo que concierne a la protección de los bosques nativos, mediante la utilización de diversos instrumentos de gestión ambiental.

- Toda vez que la Corte alcanzó los propósitos perseguidos con la intervención asumida en el pleito iniciado a partir de la acción de amparo tendiente a que se disponga el cese de los desmontes y talas indiscriminadas de los bosques nativos, corresponde que se desprenda del conocimiento de la causa, en la medida en que no corresponde a su competencia originaria prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional en tanto no se presenta un supuesto de problemas ambientales compartidos por más de una jurisdicción y los derechos específicos de los pueblos indígenas que se pretenden hacer valer no sólo se encuentran tutelados en la Constitución Nacional, sino que también en la norma fundamental provincial, y no se ha invocado la existencia de leyes o actos locales, claramente individualizados, que permitan concluir que la cuestión propuesta se torne predominante o exclusivamente federal.

- Corresponde disponer la remisión de las actuaciones relacionadas a las tareas relacionadas con la conservación de los bosques nativos a la Corte de Justicia de la Provincia de Salta para que examine



## Auditoría General de la Nación

si la acción de amparo interpuesta corresponde a su competencia originaria en el marco de la previsión contenida en el art. 153, apartado II de la Constitución local o, en su defecto, para que sea asignada al tribunal provincial que resulte competente con arreglo a las disposiciones locales de aplicación a fin de evitar la profusión de trámites e impedir la provocación de situaciones que puedan llegar a configurar un caso de privación jurisdiccional.

- **Causa Comunidad de San José –Chustaj Lhokwe y Comunidad de Cuchuy contra Salta, Provincia de y otro (Estado Nacional) 2009**

Pedro Segundo y Carlos Pérez, por derecho propio y en representación de las Comunidades San José/Chustaj Lhokwe y Cuchuy, con el patrocinio letrado del Dr. Julián Horacio Langevin, Defensor Oficial ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, solicitan medida cautelar de no innovar a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En base a los datos recabado y consignados en la documentación presentada así como en los informes técnicos que fueron entregados oportunamente al Alto Tribunal por parte de la Defensoría ante la Corte y los argumentos que desarrollan en el escrito, le solicitan a la Corte Suprema de la Nación que, en forma previa y cautelar ordene al Estado Provincial a abstenerse de otorgar cualquier permiso administrativo de exploración, desmonte o explotación del territorio reclamado por la parte actora y que se suspenda la ejecución de permisos ya otorgados, hasta tanto se dicte la sentencia definitiva.

Elevan a la Corte Suprema de Justicia de la Nación un informe realizado por el Departamento de Métodos Cuantitativos y Sistemas de Información de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires en el que se da cuenta del avance de deforestación en el territorio ancestral correspondiente a las comunidades indígenas de San José/Chustaj y Cuchuy, así como comunidades vecinas de El Chorrillo de Corralito y Chaguaral.

En ese informe –realizado en el marco del Proyecto de Extensión Universitaria UBANEX convocatoria 2010 **“Detección Seguimiento y evaluación de impactos de desmontes e incendios en comunidades de pueblos originarios en la provincia de Salta”**– se da cuenta del proceso de deforestación llevado a cabo en la zona ubicada al este de la localidad de General Ballivián, Departamento de San Martín, Provincia de Salta correspondiente a los territorios reclamados por las comunidades que representa la Defensoría ante la Corte, en esta causa.

En ese estudio, realizado mediante el análisis de imágenes satelitales, surge con claridad que a partir de la sanción de la Ley 7.543, el 16 de diciembre de 2008, fueron desmontadas 2.761,7 hectáreas. De esta superficie, 296,2 hectáreas fueron desmontadas en zonas de alto valor de conservación (Categoría I –Roja) y 2.605,2 ha en zonas de mediano valor de conservación (Categoría II –Amarilla), según la zonificación establecida por la Ley 7.543.

Se detallan los lotes desmontados en tres períodos de análisis: 1976-2008, 2009-2011 y 2012. Al día de la fecha fueron detectadas un total de 40.709,2 hectáreas desmontadas en el área de uso delimitada por las comunidades, lo que representa el 39,3% de la superficie total.



## Auditoría General de la Nación

**Tabla 7.7.** Superficie desmontada en el área delimitada por las comunidades, desde 1976 a septiembre de 2012, y porcentaje del área desmontada respecto al área de interés.

<b>Período de Desmote</b>	<b>1976 - 2008</b>	<b>2009 - 2011</b>	<b>Sep. 2012</b>	<b>Total</b>
Superficie desmontada (ha)	37.747,5	2.626,2	335,4	40.709,2
Porcentaje del área desmontada por periodo respecto al área de interés (%)	36,4	2,5	0,3	39,3



## Auditoría General de la Nación

Relevamiento de Plan de Conservación en Finca Juramento, Joaquín V. González, Departamento de Anta, Salta.



Relevamiento de Plan de Conservación en Finca Juramento, Joaquín V. González, Departamento de Anta, Salta.





## Auditoría General de la Nación

Relevamiento de Plan de Conservación en Finca Rio Seco, Departamento San Martín, Salta.



Relevamiento de Plan de Conservación en Finca Rio Seco, Departamento San Martín, Salta.  
Plantación de especies nativas.





## Auditoría General de la Nación

Relevamiento de Plan de Conservación en Finca Rio Seco, Departamento San Martín, Salta.  
Vivero forestal.



Plan de Formulación en Comunidad Wichi La Esperanza, Departamento San Martín, Salta.





## Auditoría General de la Nación

### ANEXO VIII – Implementación de la Ley 26.331 en la provincia de Santiago del Estero

#### 8.1. Aplicación de los fondos de fortalecimiento institucional

La DGByF invirtió el 30% de los fondos de la Ley 26.331 destinado a fortalecimiento institucional de las ALA de la siguiente manera<sup>17</sup>:

<p><b>Fortalecimiento institucional de la DGByF para las funciones de gestión, control, monitoreo e investigación:</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Refacciones.</li> <li>- Construcción de dos nuevas oficinas: a) para técnicos y administrativos de planes; b) para control y fiscalización de cambio de usos de suelo y de aprovechamiento forestal.</li> <li>- Adquisición de equipamientos mobiliarios e informáticos.</li> <li>- Adquisición de vehículos (camionetas, motocicletas, cuatriciclos, tractores).</li> <li>- Contratación de técnicos y administrativos, agentes forestales y de fauna, brigadista de luchas contra incendios forestales, viveristas y otros agentes.</li> <li>- Fortalecimiento del Vivero Gral. San Martín para producir hasta un millón de plantines de especies nativas anuales. Estos plantines son introducidos en toda la provincia.</li> <li>- Instalación de centros de lucha contra incendios forestales: Ojo de Agua (Sur), Los Pirpintos (Norte) y Fernández (Centro, en proceso). Infraestructura edilicia y galpones. Equipados con vehículos, motocicletas tractores, rastras y otros implementos para generar barreras contra el fuego; para prevención y combate de incendios.</li> <li>- Parque Provincial Copo: infraestructura edilicia, un centro de interpretación, albergues para técnicos e investigadores, alojamiento de guardaparques, casilla rural y equipamiento diverso (mobiliarios, informático, equipos para toma de parámetros ambientales).</li> <li>- Reserva Provincial Natural Tara Inti en Termas de Rio Hondo: cartelería informativa, casilla rural.</li> <li>- Desarrollo y fortalecimiento de otras áreas protegidas de la provincia con el fin de dotar a cada reserva de un plan de gestión consensuado y participativo.</li> </ul>
<p><b>Asistencia técnica y financiera a pequeños productores propietarios de bosques nativos, asociación de productores, comunidades de los pueblos originarios:</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiamiento de planes de manejo o de conservación que no son objeto del 70% destinado a planes, cuyos titulares ocupan bosques nativos en predios de menos de 10 has.</li> <li>- Programas y planes de extensión y capacitaciones desarrolladas por diferentes organizaciones civiles. Ej: MOCASE (Movimiento Campesino de Santiago del Estero), UPPSAN (Unión de Pequeños Productores Salado Norte), Asociación de Pequeños Productores de Alberdi, entre otros.</li> <li>- Programas de desarrollo de tecnología para manejo de la madera, subproductos y productos forestales no madereros. Ejecutados por productores individuales, pequeñas empresas, organismos oficiales, asociaciones civiles.</li> <li>- Talleres de capacitación y extensión a organizaciones de campesinos, de los pueblos originarios, productores individuales y técnicos afines al tema forestal. Lugar de desarrollo: Capital e interior. Objetivo: informar a la comunidad sobre la Ley 26.331, capacitarlos en la formulación de planes y manejo sustentable. Docentes: técnicos de la DGByF y docentes de la Facultad de Cs. Forestales de la UNSE.</li> </ul>
<p><b>Programa de asistencia técnica y financiera a instituciones oficiales,</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Principalmente al INTA y a la UNSE. Financiamiento de eventos técnicos y científicos (talleres, convenciones, capacitaciones). Ej: Congresos Nacionales de Sistemas Silvopastoriles.</li> </ul>



## Auditoría General de la Nación

privadas, y pequeños emprendimientos,	
---------------------------------------	--

### 8.2. Planes relevados en campo

En la siguiente tabla se detallan los 12 planes relevados en campo.

#### Referencias

PC	Plan de Conservación
PM	Plan de Manejo
PE	Plan de Extensión
REC	Recuperación del potencial productivo, ya sea enriquecimiento o restauración
CON	Mantenimiento del potencial de conservación
SP	Silvopastoril
AF	Aprovechamiento Forestal
MU	Múltiple



## Auditoría General de la Nación

EXPEDIENTE	TIPO DE TITULAR	CONVOCATORIA	DEPARTAMENTO	TIPO DE PLAN	MODALIDAD	CAT. DE CONSERVACIÓN	MONTO (\$)	Ha AFECTADAS	INSPECCIONES DE LA SAyDS
1800-20-2010	Organismo Público Nacional	2010	Copo, Moreno, Silipica, Pellegrini	PE	PE	I, II Y III	902.694	60 ha en La María y resto a definir en plan predial	No
1803-20-2010	Organismo Público Nacional	2010	Capital, Pellegrini, Copo, Moreno, Taboada, Robles, Loreto, Ojo de Agua, Choya, Rio Hondo y otros	PE	PE	I, II Y III	300.000	A definir	No
3322-20-2009	Organismo Público Nacional	2009	Silipica, Moreno, Pellegrini	PE	PE	I Y II	1.823.993	A definir	Sí 27/09/11
3342-20-2009	Organismo Público Nacional	2009	Moreno, Copo, Pellegrini	PE	PE	I Y II	210.009	A definir	No
3343-20-2009	Organismo Público Nacional	2009	Copo, Alberdi, Jimenez, Figueroa, Pellegrini	PE	PE	I Y II	55.190	50 has a definir	No
1861-20-2011	Particular	2011	Ojo de Agua	PC	CON Y REC	I	606.375	257	No
1737-20-2010	Establecimiento educativo	2010	Copo	PM	SP	II	972.696	504	No
1736-20-2010	Comunidad campesina	2010	Copo	PM	MU	II	962.560	1250	No
1710-20-2010	Particular <sup>18</sup>	2010	Avellaneda	PM	SP Y AF	III	702.080	743	No
1865-20-2011	Organización de la sociedad civil	2011	Loreto y Atamisqui	PE	PE	I, II Y III	680.220	550000 <sup>19</sup>	No
1876-20-2011	Comunidad campesina	2011	Ojo de Agua	PC	REC	I	1.070.000	12000	Sí 28/09/11



## Auditoría General de la Nación

1858-20-2011	Comunidad campesina	2011	Alberdi	PE	PE	II	705.510	40	No
--------------	---------------------	------	---------	----	----	----	---------	----	----

Fuente: DGBByF Santiago del Estero



## Auditoría General de la Nación

Cabe destacar que se detectaron inconsistencias entre la información provista por la DGByF y la que consta en el Registro de Planes de la DB de la SAyDS en relación a algunos de los expedientes:

Expediente	Tipo de plan según DGByF	Tipo de plan según SAyDS	Modalidad según DGByF	Modalidad según SAyDS	Ha afectadas según DGByF	Ha afectadas según SAyDS
1800-20-2010	PE	PC	PE	CON	60 ha en La María y resto a definir en plan predial	No hay información
1803-20-2010	PE	PC	PE	CON	A DEFINIR	No hay información
1736-20-2010	PM	PM	MU	REC - PNMyS - AF - SP	1250	1250
1858-20-2011	PE	PM	PE	AF-SP	40	500

### 8.3. Participación pública

A partir de la Ley Provincial 6.841, existe el Consejo Provincial de Bosques (CPB), que está integrado por:

- Ministerio de Producción, Recursos Naturales, Forestación y Tierras
- Facultad de Ingeniería Forestal (UNSE)
- Facultad de Agronomía y Agroindustria (UNSE)
- Universidad Católica de Santiago del Estero
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) Santiago del Estero
- Consejo Profesional de Ingeniería y de la Arquitectura

El CPB cuenta “... con facultades para auditar los proyectos productivos, asesorar al Organismo de aplicación, dirimir situaciones de conflicto y otras funciones que serán determinadas por la reglamentación dictada al efecto” (art. 16, Ley Provincial 6.841).

El Consejo Provincial de Bosques elaboró una propuesta de OTBN que fue puesta a consideración en las instancias de participación organizadas por la provincia:

- 1) Diez talleres zonales. Allí también se realizaron encuestas a comunidades indígenas y campesinas.
- 2) Una audiencia pública.

Instancia de participación	Cantidad de participantes
Talleres zonales	438
Encuestas a comunidades indígenas y campesinas	192
Audiencia pública	72



## Auditoría General de la Nación

Fuente: Documento N°1 – Talleres Participativos Zonales, elaborado por la Dirección General de Bosques y Fauna de Santiago del Estero, Octubre 2008.

### 1) Talleres zonales

- **Departamentos:**

- Frías
- Loreto
- Ojo de Agua
- Añatuya
- Malbran
- Quimili
- La Invernada
- Monte Quemado
- Sachayoj
- Nueva Esperanza

- **Fecha:** entre el 20 y el 28/10/2008

- **Conducción:** equipo de trabajo interdisciplinario integrado por técnicos del Ministerio de Producción, de la UNSE, del INTA y consultores con formación en sociología.

- **Participantes convocados:**

- organizaciones no gubernamentales
- organizaciones de productores
- comunidades indígenas
- comunidades campesinas
- asociaciones intermedias
- sociedades rurales

Taller Zonal	Asistentes	Encuestados
Frías	52	12
Loreto	52	45
Ojo de Agua	30	4
Añatuya	54	31
Malbran	17	4
Quimili	36	7
La Invernada	39	23
Monte Quemado	61	31
Sachayoj	21	4
Nueva Esperanza	76	31
<b>TOTAL</b>	<b>438</b>	<b>192</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Documento N°1 – Talleres Participativos Zonales, elaborado por la Dirección General de Bosques y Fauna de Santiago del Estero, Octubre 2008.

Luego de la realización de los talleres zonales, el CPB introdujo cambios en la propuesta de ordenamiento que fueron presentados en la Audiencia Pública.

### 2) Audiencia Pública



## **Auditoría General de la Nación**

- **Lugar:** Vivero Granja San Carlos, Ruta N° 51, Empalme Ruta Nacional N° 34, Departamento Banda, Provincia de Santiago del Estero.
- **Fecha:** 06/11/2008
- **Asistentes:** 235 personas. Los participantes inscriptos para exponer fueron 72, de los cuales sólo 56 hicieron uso de la palabra.

### **Visita de campo**

En la visita de campo se mantuvieron entrevistas con siete titulares de planes, una titular de un plan suspendido y representantes de una comunidad indígena cuyo plan no fue aprobado.



## Auditoría General de la Nación

Nombre del Titular del Plan	Tipo de organización	Participación en el proceso participativo	Instancia de participación
PROPARD	Organización de la Sociedad Civil	Sí	Talleres, audiencia pública
Mesa de Tierra Ojo de Agua - AshpaPuca	Comunidad campesina	Sí	Talleres
Báez, Raúl Gustavo Arcangel	Particular	No	Ninguna
INTA	Organismo Público Nacional	Sí	Coordinación, talleres, audiencia pública
Monte, María Eugenia	Particular	No	Ninguna
UPPSAN (MOCASE Institucional)	Comunidad campesina	Sí	Talleres, audiencia pública
Tonokoté	Comunidad indígena	Sí	Talleres, audiencia pública
Asociación Civil de Fomento Comunal Bicentenario Rincón del Valle, Copo	Comunidad campesina	Sí	Talleres
Colegio Secundario Papa Juan XXIII, Los Pirpintos	Establecimiento educativo	Sí	Talleres

Fuente: Elaboración propia.

Del total de nueve entrevistados, sólo dos no participaron en ninguna instancia del proceso participativo. En uno de los casos explicaron que se debió a una falta de difusión de las actividades y en el otro se debió a que la titular es de otra provincia y adquirió su campo con posterioridad a la elaboración del OTBN.

Todos los entrevistados que participaron en la audiencia pública y/o en los talleres zonales tienen una opinión positiva del proceso participativo y se destacó la importancia de que se sigan realizando instancias de consulta pública para evitar conflictos, especialmente cuando se detectan desmontes ilegales y cuando se presentan solicitudes de desmonte.

En este sentido, es importante destacar la existencia de un Comité de Emergencia, dependiente de la Jefatura de Gabinete de la Provincia, que interviene ante denuncias o presunción de conflicto por la tierra. Este Comité surgió por la iniciativa de la Mesa Provincial de Tierras de Santiago del Estero, que está integrada por organizaciones sociales que acompañan al sector campesino. La Mesa de Tierras propone representantes técnicos que integran el Comité de Emergencia. El Comité acude al lugar del conflicto, elabora un informe y dictamina si hay un conflicto. Eso es suficiente para que la DGBByF suspenda, no autorice o autorice parcialmente un proyecto.

Los integrantes de la Mesa Provincial de Tierras de Santiago del Estero son:

- MOCASE (Movimiento Campesino de Santiago del Estero)
- Pastoral Social
- SEPYD (Servicio de educación Popular y Desarrollo)
- PRADE (Asociación Civil Práctica Alternativa del Derecho)
- PROPARD (Asociación Civil para la Promoción de la Participación y el Desarrollo Social)
- INCUPO (Instituto de Cultura Popular)
- Greenpeace
- FUNDAPAZ (Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz)



## Auditoría General de la Nación

- El Ceibal
- BEPE (Bienaventurados los Pobres)
- Mesas de Tierras Locales

### 8.4. Desmontes

Se realizan controles por medio de inspecciones a campo, siguiendo el protocolo establecido en la ley provincial (Ley 6.841, art. 105). Los lugares a inspeccionar se determinan en función de la existencia de denuncias y conflictos. También se seleccionan proyectos que ya hayan implementado acciones que puedan verificarse en campo.

Otra forma de control consiste en el análisis de la secuencia temporal de las imágenes satelitales que obtienen cada 15 días.

- **Autorizaciones de desmontes**

La DGByF posee un Registro de las autorizaciones de Planes Productivos Prediales (PPP), denominación utilizada en el texto de la Ley Provincial 6.841. En estos planes el desmonte o cambio en el uso del suelo, en los términos de la ley nacional 26.331, es un actividad que puede realizarse según lo establecido en la Zonificación Productiva de la Ley 6.841.

De acuerdo a la DGByF, en la información que se detalla a continuación “no se incluyen los proyectos de bosques nativos con financiamiento de los fondos previstos en la Ley 26.331”, los cuales, según la DGByF, “en ningún caso implican un cambio en el uso del suelo (desmonte)”<sup>20</sup>. A su vez, la DGByF informó que “los planes autorizados en los años 2009, 2010 y 2011 corresponden a las categorías II y III”<sup>21</sup>. No obstante, esta situación no se adecua a lo establecido en el art. 14 de la Ley 26.331, que prohíbe la autorización de desmontes en bosques nativos clasificados en las categorías I y II.

En la tabla siguiente se muestran los registros de PPP de los años 2005 a 2011 (la DGByF informó que los correspondientes al año 2012 se encuentran en procesamiento), donde figuran los datos que corresponden a las actividades de cambio en el uso del suelo (desmontes agrícolas), intervenciones para Sistemas Silvopastoriles (Desarbustados, SSP), planes de recuperación de masa forestal (REC) y planes que se encuentran en situaciones de conflicto actual o potencial. Cabe recordar que la Ley 6.942, que aprueba el OTBN de la provincia, fue sancionada el 17 de marzo de 2009.

Planes Productivos Prediales discriminados por actividad y superficie – 2005-2011						
Año	N° de planes	Agrícolas (ha)	SSP (ha)	REC (ha)	CONFLICTO (ha)	TOTAL AUT. (ha)
2005	65	2.730,00	30.879,00			33.609,00
2006	146	48.987,00	83.599,00			134.592,00
2007	199	104.673,00	81.917,00		3.344,00	191.941,00
2008	60 <sup>22</sup>	31.549,00	9.160,00	9.026,00	1.144,00	52.887,00
2009	58	48.091,30	15.308,56	1.767,00	2.921,66	70.097,52



## Auditoría General de la Nación

2010	51	11.533,50	34.369,60	9.097,00	8.121,00	65.131,10
2011	45	8.694,69	27.887,70	69,00	7.715,00	46.377,39
						594.635,01

Fuente: DGBByF.



## Auditoría General de la Nación

- **Desmontes ilegales**

Ante la detección de actividades ilegales se realiza el siguiente procedimiento:

- 1) Se labran las actas de inspección, infracción, de secuestro y depositario de productos y/o maquinaria, cédula de notificación para que los supuestos infractores se presenten ante el organismo en un plazo de cinco días.
- 2) Mediante acto administrativo se inicia el sumario correspondiente a fin de determinar si corresponde una sanción de acuerdo con lo establecido en el art.114 de la Ley 6.841 y Decreto Reglamentario 1.162/08.
- 3) Se elaboran las conclusiones del Sumario.
- 4) Graduación de la multa. Se emite el acto administrativo correspondiente y se intima al pago en un plazo de 15 días.
- 5) En caso de incumplimiento se da intervención a Fiscalía de Estado para que se proceda al cobro por la vía de apremio.

Los sumarios por desmontes se apoyan en informes elaborados por la UNSE o por consultoras. Una vez que el INTA o la UNSE certifican la imagen, la toman como documento válido.

A continuación se presentan los sumarios vigentes:

<b>Año de inicio del expediente</b>	<b>Cantidad de sumarios</b>
2006	1
2007	2
2008	10
2009	18
2010	19
2011	30
2012	22
2013	1
<b>TOTAL</b>	<b>103</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la DGBYF.

### **8.5. Nodo Regional Parque Chaqueño (NRPC)**

El Nodo Regional Parque Chaqueño se creó el 16 de febrero de 2007 por Acta Complementaria entre la SAYDS y la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE), en el ámbito del Instituto de Estudios Ambientales y Desarrollo Rural de la Llanura Chaqueña de la UNSE. Este nodo fue el primero en instituirse (a través del Proyecto Bosques Nativos Préstamo BIRF 4085-AR) y comenzó a funcionar como nodo piloto. Las provincias que lo integran son: Catamarca, Chaco, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

Su objetivo es monitorear los procesos evolutivos del bosque. Para ello las tareas se organizan en tres partes:



## Auditoría General de la Nación

- Parte operativa: tareas de campo y relevamiento de imágenes satelitales.
- Componente social: vínculos con otras instituciones para mejorar flujos de información.
- Aspecto político: vinculación con las 13 provincias que integran el Parque Chaqueño.

Desde el NRPC se trabajó en la compatibilización de los OTBN provinciales con algunas provincias (Santiago del Estero, Salta, Chaco). No obstante, el coordinador considera que existe una dificultad operativa, que es que las provincias se encuentran en distinto grado de desarrollo de sus OTBN.

El NRPC intervino en la formación de la Junta Regional de Bosques Nativos del Parque Chaqueño (JRBNPC), que es un espacio voluntario de interacción entre las distintas provincias que integran esa ecorregión. Este espacio todavía no tiene institucionalidad y funciona independientemente del COFEMA, si bien promovió que se realizaran estas reuniones regionales. El NRPC actúa como secretaria de la JRBNPC, convocando las reuniones y llevando el registro de actas.

La JRBNPC comenzó a trabajar en la temática específica del control del tránsito de los productos forestales. En ese marco se creó el Sistema de Administración, Control y Verificación Forestal (SACVeFor), de adhesión voluntaria. En 2010 se realizó un relevamiento de antecedentes en 12 provincias del Parque Chaqueño (excepto San Juan) en cuanto al funcionamiento interno de los sistemas administrativos para la gestión y control del tránsito de los productos forestales. En 2011 se hizo una propuesta de diseño de un sistema común que consideró tres aspectos: aspecto legal (necesidad de cambiar las leyes en cada provincia, propuesta de reforma de las legislaciones provinciales), aspecto informático y aspecto técnico (administración forestal). Finalmente, la implementación del SACVeFor fue ratificada en agosto de 2012 con la firma de un acta acuerdo entre las provincias de Chaco, Jujuy, Tucumán, Formosa, Salta, Santiago del Estero y la SAyDS. Este sistema tiene como objetivo *“monitorear, gestionar y controlar la administración de los permisos de los productos forestales y la trazabilidad hasta su destino final, y también producir información forestal derivada de esos procesos”*<sup>23</sup>. A su vez, se trabajó en la elaboración de una guía forestal unificada para toda la región.

El NRPC cuenta con una Planificación Operativa para el año 2013, que comprende las siguientes actividades:

1. Inventario de recursos disponibles.
2. Clasificación y sistematización de información disponible.
3. Elaboración de informes periódicos de actividades.
4. Participación en reuniones del SACVeFor.
5. Reuniones de la Junta Regional de Bosques Nativos del Parque Chaqueño.
6. Capacitación niveladora (Sistemas de Información Geográfica y geoprocetamiento).
7. Capacitación a nivel avanzado al personal del Nodo a cargo de personal de la UMSEF (Sistemas de Información Geográfica y geoprocetamiento).
8. Actualización de la cobertura Nivel 2 y 3 en base a la nueva leyenda.
9. Monitoreo de campo de los cambios en la cobertura forestal observados en gabinete.
10. Talleres con otros nodos.
11. Taller Nodo Regional Parque Chaqueño.
12. Apoyo a actividades regionales.
13. Asistencia a reuniones y jornadas.



## Auditoría General de la Nación

Entrevista con beneficiarios de Plan Reserva de Organización Campesina Ashpa Puca. Me de Tierras Ojo de Agua para el Desarrollo Integral Departamento: Ambargasta.



|Entrevista a titulares privados de Plan de Conservación con proyecto de ecoturismo. Departamento: Ojo de Agua. Sierras de Sumampa|





## Auditoría General de la Nación

Campo Experimental La María: Proyectos de Bosques Nativos INTA: “Leña en Blanco.”



Entrevista a miembros de la comunidad indígena: Tonokoté





## Auditoría General de la Nación

Asociación Civil de Fomento Comunal Bicentenario Rincón del Valle, Departamento Copo.



Relevamiento de infraestructura, y adquisiciones con fondos de la ley 26.331.





## Auditoría General de la Nación

### ANEXO IX – Glosario

**Bioma:** Conjunto de ecosistemas relacionados que muestran similitudes tanto en su apariencia como en su estructura interna por estar influenciados por el mismo clima, suelo y tipo de relieve. Los biomas se caracterizan principalmente por sus plantas y animales dominantes (3).

**Bosque:** Comunidades vegetales en que predominan los árboles o las plantas leñosas altas escasamente o no ramificadas en la base (3).

**Bosque nativo:** Ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea -suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos-, conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brinda diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica. Se encuentran comprendidos en la definición tanto los **bosques nativos de origen primario**, donde no intervino el hombre, como aquellos **de origen secundario** formados luego de un desmonte, así como aquellos resultantes de una recomposición o restauración voluntarias. Quedan comprendidos en el concepto de bosque nativo aquellos ecosistemas forestales naturales en distinto estado de desarrollo. Los palmares también se consideran bosques nativos.

**Bosque secundario:** Bosque regenerado naturalmente después de un disturbio drástico de origen natural o antropogénico sobre su vegetación original (2).

**Ecosistema:** Unidad natural constituida por organismos animales y vegetales que ocupan un ambiente físico dado. En él se producen múltiples interacciones de los organismos entre sí y de estos con los factores físicos del ambiente (3).

**Desmonte:** A toda actuación antropogénica que haga perder al “bosque nativo” su carácter de tal, determinando su conversión a otros usos del suelo tales como, entre otros: la agricultura, la ganadería, la forestación, la construcción de presas o el desarrollo de áreas urbanizadas. (1)

**Ecorregión:** Un territorio geográficamente definido en el que dominan determinadas condiciones geomorfológicas y climáticas relativamente uniformes o recurrentes y caracterizado por una fisonomía vegetal de comunidades naturales y seminatural que comparten un grupo considerable de especies dominantes, una dinámica y condiciones ecológicas generales y cuyas interacciones son indispensables para su persistencia a largo plazo (4).

**Georreferenciación:** Corrección geométrica que se realiza sobre las imágenes satelitales con el fin de eliminar las distorsiones debidas a diferentes factores como ser la rotación y curvatura terrestre, no linealidades del sensor, entre otros, y para representar la imagen en una proyección geográfica determinada (3).

**Comunidades originarias:** Comunidades de los Pueblos Indígenas conformadas por grupos humanos que mantienen una continuidad histórica con las sociedades preexistentes a la conquista y la colonización, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores nacionales y están total o parcialmente regidos por tradiciones o costumbres propias, conforme lo



## Auditoría General de la Nación

establecido en el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional, los tratados internacionales sobre la materia y la normativa vigente (2).

**Comunidades campesinas:** Comunidades con identidad cultural propia, efectivamente asentadas en bosques nativos o sus áreas de influencia, dedicadas al trabajo de la tierra, cría de animales, y con un sistema de producción diversificado, dirigido al consumo familiar o a la comercialización para la subsistencia. La identidad cultural campesina se relaciona con el uso tradicional comunitario de la tierra y de los medios de producción (2).

**Manejo Sostenible:** 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. (1)

**Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos:** norma que basada en los criterios de sostenibilidad ambiental establecidos en el Anexo de la presente ley zonifica territorialmente el área de los bosques nativos existentes en cada jurisdicción de acuerdo a las diferentes categorías de conservación. (1)

**Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos:** Al documento que sintetiza la organización, medios y recursos, en el tiempo y el espacio, del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, maderables y no maderables, en un bosque nativo o grupo de bosques nativos, para lo cual debe incluir una descripción pormenorizada del terreno forestal en sus aspectos ecológicos, legales, sociales y económicos y, en particular, un inventario forestal con un primer nivel de detalle tal que permita la toma de decisiones en cuanto a la silvicultura a aplicar en cada una de las unidades de bosque nativo y a la estimación de su rentabilidad. (1)

**Plan de Aprovechamiento del Uso del Suelo:** Al documento que describe el objeto del aprovechamiento y especifica la organización y medios a emplear para garantizar la sustentabilidad, incluidas la extracción y saca. (1)

**Pequeños productores:** Quienes se dediquen a actividades agrícolas, apícolas, ganaderas, forestales, turísticas, de caza, pesca y/o recolección, que utilicen mano de obra individual o familiar y que obtengan la mayor parte de sus ingresos de dicho aprovechamiento (2).

**Sistema de información geográfica:** Conjunto formado por hardware, software y procedimientos para capturar, manejar, manipular, analizar y representar datos georreferenciados (3).

**Servicios ambientales:** beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas del bosque nativo, necesarios para el concierto y supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes de la Nación beneficiados por los bosques nativos. Entre otros, los principales servicios ambientales que los bosques nativos brindan a la sociedad son: Regulación hídrica; Conservación de la biodiversidad; Conservación del suelo y de calidad del agua; Fijación de emisiones de gases con efecto invernadero; Contribución a la diversificación y belleza del paisaje; Defensa de la identidad cultural. (1)



## Auditoría General de la Nación

**Teledetección:** Técnica que permite obtener información sobre un objeto, área, o fenómeno a través del análisis de los datos adquiridos por un instrumento que no está en contacto con el objeto, área o fenómeno bajo investigación (3).

Fuentes:

- (1) Ley 26.331
- (2) Decreto 91/2009
- (3) Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos, Informe Regional Selva Tucumano Boliviana, SAyDS, agosto 2005.
- (4) Observatorio Nacional de Biodiversidad, SAyDS.



**Auditoría General de la Nación**  
**ANEXO X – Descargo del Organismo**



*Jefatura de Gabinete de Ministros*  
*Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable*

2013 - Año del Bicentenario de la Asamblea General Constituyente de 1853



BUENOS AIRES, 23 DIC. 2013  
 Nota Nº Cude 2-JEM: 35461/13  
 Ref.: Nota Nº 84/13 – AG4

SEÑOR AUDITOR GENERAL:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a su nota de fecha 3 de diciembre del corriente y recibida en esta Secretaría el 5 de diciembre pasado, mediante la cual nos remite el Proyecto de Informe de Auditoría de Gestión Ambiental en la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, sobre la implementación de la Ley Nº 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección de los Bosques Nativos (Actuación Nº 448-2012 AGN).

*[Firma manuscrita]*

Al respecto, a los fines de lograr atender debidamente las observaciones realizadas y elaborar el descargo pertinente, y en función de las venideras festividades, le solicito tenga a bien otorgar una prórroga de 20 días hábiles desde el vencimiento del plazo establecido originalmente.

Sin otro particular, lo saludo con la más alta consideración.

*[Firma manuscrita]*  
 Ing. OMAR V. JUDIS  
 SECRETARIO DE AMBIENTE Y  
 DESARROLLO SUSTENTABLE

AL SEÑOR AUDITOR GENERAL  
 DE LA AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN

Dr. Alejandro M. NIEVA  
 S \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D

AUDITORIA GENERAL DE LA NACION	
MEDIO DE ENTRADAS	
ENTRADA	SALIDA
27 DIC 2013	

130041

AUDITORIA GENERAL DE LA NACION	
SECRETARIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE	
ENTRADA	SALIDA
27 DIC 2013	



# Auditoría General de la Nación

Sistema de Comunicaciones Documentales

Page 1 of 1

## RTO-JGM:0011539/2014



Fecha de transferencia: 04-Feb-2014 18:23:53

Destinatario (área): agn@presidencia - AUDITORIA GENERAL DE LA NACION

Transferencia desde: DBOSQUES@jgm - Dirección de Bosques

Realizada por: rubiettip@jgm - Paula Rubietti

### Documentación del remito

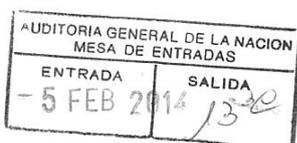
(Al: Área Iniciadora - NO: Número Original) Si los papeles provienen de la Administración Pública  
(Al:---; NO:---) Si los papeles provienen de un particular

- NOTA-JGM:0034129/2013 (Al: ---; NO: ---)  
Título: AUDITORIA GENERAL DE LA NACION.REPUBLICA ARGENTINA- US  
Fojas: 119 - Causante: AUDITORIA GENERAL DE LA NACION.REPUBLICA ARGENTINA-
- NOTA-JGM:0033940/2013 (Al: ---; NO: ---)  
Título: AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN - US  
Fojas: 1 - Causante: AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN - US

Documentos/Carpetas remitidos (sólo cabeceras): 2

Recibido por: \_\_\_\_\_

Fecha de Impresión: 04-Feb-2014 18:23:53



<http://comdoc.jefatura.gob.ar/comdocII/webtier/CreateRemito>

04/02/2014



# Auditoría General de la Nación



Jefatura de Gabinete de Ministros  
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable



BUENOS AIRES, - 4 FEB. 2014

Nota N° 34129/13

Ref.: Nota N° 84/13 – AG4

SEÑOR AUDITOR GENERAL:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a su nota de fecha 3 de diciembre de 2013 y recibida en esta Secretaría el 5 de diciembre pasado, mediante la cual nos remite el Proyecto de Informe de Auditoría de Gestión Ambiental en la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, sobre la implementación de la Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección de los Bosques Nativos (Actuación N° 448-2012 AGN).

Al respecto, habiendo intervenido la Dirección de Bosques de la Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad de la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental elaborando el informe técnico titulado "Presupuestos Mínimos de Protección de los Bosques Nativos N° 26.331" Dirección de Bosques. Enero 2013, le remito la presente junto con el mentado informe, a sus efectos.

Lo saludo con la más alta consideración.

*HL*

ING. OMAR W. JUDIS  
SECRETARIO DE AMBIENTE Y  
DESARROLLO SUSTENTABLE

AL SEÑOR AUDITOR GENERAL  
DE LA AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN  
Dr. Alejandro M. NIEVA  
S \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D

AUDITORIA GENERAL DE LA NACION MESA DE ENTRADAS	
ENTRADA 5 FEB 2014	SALIDA 13:30

AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN SECRETARIA DR. ALEJANDRO M. NIEVA	
ENTRADA 14hs 05 FEB 2014	SALIDA ADJ 2014



# Auditoría General de la Nación

"2014- Año de Homenaje al Almirante Guillermo Brown en el Bicentenario del Combate Naval de Montevideo"

CUDAP JEM: MEMO 000128/14

MEMORANDO SsPyPA N° 039/14



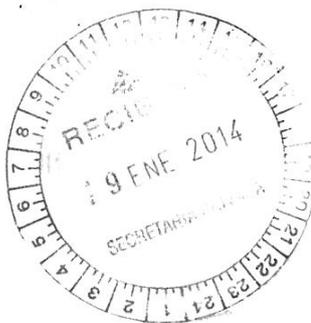
A: UNIDAD SECRETARIO

DE: SUBSECRETARIA DE PLANIFICACION Y POLITICA AMBIENTAL

FECHA: 29 ENE 2014

ASUNTO: Informe AGN

Se eleva el presente adjuntando el Informe elaborado por la Dirección de Bosques a fin de dar respuesta al proyecto de informe presentado por la Auditoría General de la Nación, para su conocimiento y prosecución de su debido trámite.



*Silvia Alcocer*  
Dra. Silvia Alcocer Róvora  
Subsecretaria de Planificación y Política Ambiental  
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable



# Auditoría General de la Nación



*"2014 - Año de Homenaje al Almirante Guillermo Brown,  
en el Bicentenario del Combate Naval de Montevideo"*

## MEMORANDO N° 34 /2014

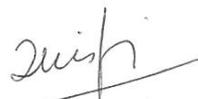
**A: SUBSECRETARIA DE PLANIFICACION Y POLITICA AMBIENTAL**

**DE: DIRECCION DE BOSQUES**

FECHA: 28/1/2014	ASUNTO: Informe AGN
------------------	---------------------

Mediante la presente se eleva respuesta al Informe elaborado por la Auditoría General de la Nación, para su conocimiento y de considerarlo oportuno, su posterior remisión a Unidad Secretario.

Se solicita dar a la presente Urgente Despacho ya que la misma vence el 31/01/14.

  
LIC. INÉS GOMEZ  
DIRECTORA DE BOSQUES  
S.S.P.y P.A.- S.A.y D.S.





# Auditoría General de la Nación



## INFORME TÉCNICO "PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN DE LOS BOSQUES NATIVOS N° 26.331"

DIRECCIÓN DE BOSQUES

ENERO 2014



Se elabora el presente informe técnico, con el objeto de realizar el descargo sobre las observaciones recibidas en el Proyecto de Informe de Auditoría de Gestión Ambiental en la Secretaría 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° 448-2012 de la Auditoría General de la Nación.

### Aclaraciones previas.

### COMENTARIOS Y OBSERVACIONES

Como método de respuesta a las observaciones formuladas, se trabajará conjuntamente la **OBSERVACIÓN** realizada a partir del punto N° 4 y la **RECOMENDACIÓN** propuesta a partir del punto N° 6, y en la respuesta se explicarán las acciones desarrolladas por la Secretaría de Ambiente en su carácter de Autoridad Nacional de Aplicación (ANA).

#### 4.1 GOBERNANZA

##### 4.1.1 Marco Regulatorio y arreglos institucionales

- a) Observación: No se ha reglamentado el art. 3 de la ley N° 26.331 que establece los objetivos de la misma. Esto se traduce en la falta de definición de metas cuantitativas de protección de los bosques nativos.

Recomendación: Promover la definición de metas cuantitativas de protección de los bosques nativos para regular y controlar la disminución de la superficie de bosques

*J  
Aut*



## Auditoría General de la Nación



nativos existentes, haciendo prevalecer los principios precautorio y preventivo de la ley general del ambiente.

**Respuesta:** Si bien la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) no ha reglamentado los artículos, mediante los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos (OTBN) 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: No se ha reglamentado los artículos 7, 8, 17, 19 y 20 de la ley, referidos a las autorizaciones de desmonte.

Recomendación: "Promover la reglamentación de los artículos de la ley que regulan las autorizaciones de desmonte, a fin de ...".

**Respuesta:** Se tiene en cuenta la observación. Sin perjuicio de ello, se menciona que es un tema complejo de abordar dado que la competencia en relación a los permisos de cambio de uso del suelo, corresponden a la provincia. A fecha se han logrado algunos avances en cuanto a la información disponible, ya que las provincias han comenzado a cargar en el Registro de Planes la misma, sobre todo la que se refiere a Planes de Cambio de Uso del Suelo

- c) Observación: No se ha reglamentado el art. 31 de la ley, referido a la integración del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos. Tampoco 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. .

Recomendación: Impulsar la reglamentación de los artículos 31 y 34 de la ley para que el Fondo sea conformado de acuerdo a lo establecido en la ley y para que la ANA cuente con herramientas para la verificación a campo de las acciones implementadas.

**Respuesta:** Se tiene en cuenta la observación, sin perjuicio de ello se manifiesta que esta Autoridad Nacional entiende que el mecanismo utilizado tal vez no ha resultado

*Aut*



## Auditoría General de la Nación



el más ágil, por lo que se encuentra analizando otras opciones. Durante 2013 se lanzó una experiencia piloto para rendir los proyectos con certificados de obra. Dichos proyectos están venciendo en marzo 2014, si bien no puede todavía evaluarse el resultado, a la fecha las provincias ya han solicitado prórrogas para la rendición de los mismos

Por otro lado no correspondería afirmar que no se cuente con herramientas de control. La rendición de los fondos requiere una aprobación técnica y contable (que se realiza en diversas áreas de la SAyDS). Asimismo, la SAyDS, a través de la Dirección de Bosques (DB), inició en el año 2012 el proceso de verificación en terreno de los planes en ejecución. Este proceso se intensificó a partir de junio del 2013 con la creación del Área de Vinculación y Control, como lo demuestra el siguiente cuadro. Por otra parte vale informar que los proyectos piloto mencionados en el párrafo anterior fueron todos visitados.

PROVINCIA	FECHA	N° PLANES VISITADOS	OTRAS ACTIVIDADES REALIZADAS
Catamarca	12/8 al 16/8	15	
Chaco	19/8 al 23/8	12	
Chubut	7/11 al 15/11	7	Capacitación para formuladores de proyectos en el marco de la ley 26.331
Jujuy	26/6 al 28/6	3	Taller para definir umbrales de degradación en el bosque nativo en conjunto con técnicos del MinAgri
La Pampa	22/7 al 26/7	11	
Mendoza	9/9 al 13/9	8	
Río Negro	27/5 al 29/5	1	Taller sobre especies forestales invasoras en la Patagonia
Misiones	21/10 al 26/10	10	Reunión con técnicos que

*[Firma manuscrita]*  
Aut



## Auditoría General de la Nación



			presentan planes en el marco de la ley 26.331
Salta	27/8 al 30/10	3	Taller Sobre Planes de Manejo en el marco de la Ley 26331
San Juan	16/9 al 20/9	5	Reunión con autoridades provinciales
San Luis	29/7 al 2/8	14	
Santiago del Estero	10/6 al 14/6	4	2° Seminario de Productos Forestales no Madereros
Tucumán	9/9 al 13/9	10	
Río Negro	25/9	10	Charla sobre "Avances y aplicación de la ley 26331"

El control mencionado se completa con el monitoreo satelital de las superficies de los bosques nativos que realiza la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF) cumpliendo con el art. 34 de la ley 26.331.-

- d) 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 ALAS. Recomendación: Propiciar la reglamentación de los incisos en el art. 35 de la ley a fin de facilitar a conformación de redes de monitoreo a nivel provincial.

**Respuesta:** La observación no es correcta a través de las pautas para la instrumentación del fondo se establecen claramente los lineamientos para financiar los planes de manejo. Se considera que en el estado actual de implementación de la ley estas pautas son las adecuadas. No sería correcto por el momento tener pautas uniformes rígidas, cuando la realidad del país es tan diferente y compleja. Por otro lado, en el marco del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), a instancias de la SAYDS se aprobó mediante Resolución COFEMA N° 229 de fecha 22 de marzo de

*Aut*



## Auditoría General de la Nación



2012 el "Reglamento de Procedimientos Generales Ley Nº 26.331 – Contenidos Mínimos de Planes de Manejo y Conservación y Distribución del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos" (La cual se anexa al presente).

Con relación al monitoreo del Bosque Nativo, se informa que, sumado al trabajo de la UMSEF, se ha procedido a la instalación de Nodos Regionales cuyo primer objetivo es coadyuvar en el citado monitoreo, a escala regional. Ya se encuentran en pleno funcionamiento los Nodos: Parque Chaqueño, Monte – Espinal, Selva Paranaense y Bosque Andino Patagónico, funcionando en red con el Nodo Central, UMSEF.

- e) Observación: La Autoridad Nacional de Aplicación no tiene jerarquía institucional suficiente para lograr una gestión integral de los instrumentos de política pública establecidos en la ley que resulte eficiente y eficaz, dado que el proceso administrativo referido al financiamiento de los planes y proyectos está controlado por la JGM.

Recomendación: Realizar una propuesta al Poder Ejecutivo propiciar la reglamentación de los incisos en el art. 35 de la ley a fin de facilitar a conformación de redes de monitoreo a nivel provincial.

**Respuesta:** La SAyDS cuenta con el Programa PNUD ARG 12/013 "Apoyo a la Implementación del Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos" el cual entre sus líneas de acción, cuenta con la actividad que desarrolle la propuesta de Organización y Estructura Jerárquica que debe tener la ANA. Se esperan los resultados para el segundo semestre del 2014.

Por otro lado la gestión se realiza con una visión holística, incorporando otras áreas como la Dirección General Técnica Administrativa (DGTA) y las Autoridades Locales de Aplicación (ALAs)

- 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.

*[Firma manuscrita]*  
Aut



## Auditoría General de la Nación



Recomendación: Reglamentar las funciones diferenciadas de la SAyDS y el COFEMA en los aspectos de la implementación de la ley.

**Respuesta:** La SAyDS, a través DB y el COFEMA, trabajan para la implementación de la Ley Nº 26.331 en un marco de construcción de consensos. Esto se hace evidente a través de las Resoluciones aprobadas por el Consejo en estos últimos años, la mayoría de las cuales han sido promovidas por la ANA.

Por ese camino se seguirá avanzando en la determinación de funciones, pero privilegiando siempre la complementariedad de las mismas.

- g) Observación: si bien existe una comunicación fluida entre la SAyDS y el COFEMA, los avances en su ámbito han sido escasos y recién a partir de 2013 se observan definiciones concretas en temas específicos; como reserva de fondos 2013 para las provincias que no acreditaron, el establecimiento de pautas para la actualización de OTBN y la prueba piloto para la rendición de cuentas simplificada. De la revisión de los documentos del COFEMA, surge que la Comisión de Bosques Nativos del Consejo ha estado inactiva por un largo periodo.

Recomendación: impulsar la actividad sostenida de la Comisión de Bosques Nativos del COFEMA

**Respuesta:** No se comparte la observación. La Autoridad Nacional y las Autoridades Provinciales, han trabajado arduamente en el ámbito del COFEMA. Esgrimir que no hay avances significativos, es desconocer la complejidad que reviste la situación desde la óptica del recurso y la organización federal del país.

Las Autoridades en ese marco han impulsado la aplicación de la ley, desde la reglamentación hasta la fecha. Trabajando sobre varios aspectos técnicos, superando las complejidades operativas dado que el Consejo Federal del Medio Ambiente se conforma con las autoridades ambientales y varias autoridades de la ley de bosques no revisten ese carácter. Se ha trabajado para lograr un cambio en la temática, a modo de ejemplo puede observarse en la página del COFEMA y ahora de la SAyDS/Marco Normativo/ resoluciones, todas las resoluciones aprobadas anualmente con las temáticas abordadas, además de todos los documentos técnicos que se encuentran en

*Aut*



## Auditoría General de la Nación



la página de la Dirección de Bosques, cuya elaboración requiere de enorme trabajo técnico, y luego de un gran consenso para su aprobación.

La Dirección de Bosques impulsó, junto con algunas ALAs, en el marco del COFEMA la reactivación de la Comisión de Bosques. Corresponde informar que, dada la relevancia de la temática analizada y de los consensos obtenidos, sólo han sido confirmadas por la asamblea del COFEMA, la Comisión de Bosques y la de Asuntos Legislativos.

h) Observación: Se observa falta de armonización de la política sobre bosques nativos establecida en la Ley y las políticas de desarrollo vinculadas a la producción agropecuaria. En este sentido, los fines estratégicos del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, están en conflicto con los objetivos de la Ley Nº 26.331, pudiendo representar una amenaza para la conservación de los bosques nativos. Esto se refleja con más fuerza en el caso de la Provincia de Salta, cuyo Plan de Desarrollo 2030 plantea que la Ley provincial 7.543 de OTBN es un obstáculo para el desarrollo agropecuario.

Recomendación: Propiciar la articulación de la Ley 26.331 con las políticas agropecuarias que inciden directamente en la conservación y aprovechamiento sustentable de los bosques nativos.

**Respuesta:** En el marco del Convenio de Articulación Institucional entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) y la SAyDS firmado en el año 2009, las Autoridades de la Dirección de Producción Forestal (DPF) del MAGyP y de la DB de la SAyDS, se encuentran promoviendo un proceso de intercambio técnico con el fin principal de establecer una posición común respecto a los mecanismos para realizar intervenciones sobre los bosques nativos de acuerdo a la normativa actual y en particular a los apoyos económicos o compensaciones otorgados por cada organismo.

La Dirección de Producción Forestal (DPF), como Autoridad Nacional de Aplicación (ANA) de la Ley 25.080 de Inversiones para Bosques Cultivados, y la DB, como ANA de la Ley Nº 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, son los organismos con las competencias técnicas y responsabilidad en la

*J*  
*Aut*



## Auditoría General de la Nación



definición de pautas para la promoción de las llamadas actividades de enriquecimiento de bosques nativos a nivel nacional.

La Ley Nº 25.080, gestionada actualmente por la DPF, promueve la práctica del enriquecimiento desde el año 1999. Esta ley fue prorrogada y reformada mediante la Ley Nº 26.432 del año 2008 por diez años más, y otorga apoyo económico no reintegrable a dichas prácticas en bosques nativos degradados.

Por su parte, la Ley Nº 26.331, sancionada en el año 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 sociedad, como así también la realización de un ordenamiento territorial de los bosques nativos por parte de los Estados Provinciales, que permite determinar las superficies de bosque nativo susceptibles a ser enriquecidas.

En este nuevo contexto, la práctica del enriquecimiento de bosques nativos se torna uno de los puntos en común para la aplicación de ambas leyes. Por tal motivo, la DPF y la DB han iniciado acciones para unificar y fortalecer las líneas de apoyo a las prácticas de enriquecimiento de los bosques nativos, promoviendo el trabajo sinérgico y la complementación de las leyes mencionadas.

Para alcanzar estos objetivos fue necesario recabar información técnica para promover las pautas que aseguren un éxito de la política de apoyo ya que debe asegurarse no solamente el éxito de las prácticas de enriquecimiento en sí mismas sino también el mantenimiento o incremento de las funciones y servicios del bosque nativo y avanzar en la difusión y promoción conjunta de los planes que las pongan en práctica. Para ello, ambas Direcciones han realizado durante el año 2012 una serie de talleres de difusión y discusión sobre las prácticas de enriquecimiento de bosques nativos bajo la coordinación conjunta del personal técnico de las mismas.

*[Firma manuscrita]*  
*[Iniciales manuscritas]*



## Auditoría General de la Nación



Como resultado de este proceso, se ha establecido a nivel interinstitucional un nuevo escenario para la promoción forestal y el manejo de los bosques nativos, con procedimientos administrativos y técnicos que conjugan los dos sistemas de promoción vigentes. Los mismos tienen difusión a través de dos publicaciones, una destinada a Autoridades de Aplicación Provinciales de ambas leyes y otra destinada a titulares de tierras con bosques nativos y profesionales responsables de planes.

Además, se está trabajando en los territorios del parque chaqueño, con miras a articular estrategias conjuntas con el Ministerio de Agricultura y Pesca de la Nación, la Subsecretaría de Agricultura Familiar, el INTA, el INTI, el INAI, entre otros, a fin de lograr la compatibilización de nuestros objetivos de preservar los bosques nativos a perpetuidad, en el marco de un manejo forestal y no maderero sustentable que proporcione la rentabilidad necesaria para elevar la calidad de vida del conjunto de la población, como así también la de los criollos y pueblos originarios que viven en y del bosque. Estas políticas se armonizan con uno de los objetivos estratégicos del Plan Agroalimentario Argentino 2020 que es garantizar la seguridad alimentaria de nuestro país.

### 4.1.2 Participación pública

a) Observación: La SAyDS no analizó los procesos de participación pública realizados por las provincias al acreditar los OTBN, aunque verificó que se hubieran efectuado instancias de participación. En los informes técnicos de revisión de los OTBN la DB manifiesta "Aunque a partir de documentación presentada se evidencia que se llevaron a cabo instancias del proceso participativo para el desarrollo del OTBN, no se ha realizado un análisis técnico de las mismas por considerarse que este tema excede las capacidades actuales de esta área".

Recomendación: Exigir a las ALAS la realización de procesos de participación pública al momento de acreditar los OTBN faltantes y en las próximas actualizaciones de los OTBN vigentes; y analizar sus procedimientos y resultados.

*J*  
*Aut*



## Auditoría General de la Nación



**Respuesta:** Ley Nº 26.331, que indica en el Capítulo II, artículo 6º, "... que cada jurisdicción deberá realizar a través de un proceso participativo el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en su territorio..."

En la legislación argentina es la primera vez que se establece la obligatoriedad de utilizar el instrumento de gestión como "ordenamiento territorial de los bosques nativos" no se contaba con experiencia en la materia. Esto implicó tanto para las jurisdicciones locales como la nacional, un proceso de alta complejidad técnica, política y social. Los ordenamientos realizados son mejorables, pero son destacables ya que son la línea de base para impulsar la ley. En lo que respecta a la capacidad de control de la Autoridad Nacional, en un principio no pudo abordar en profundidad todas las temáticas, dado que se contaba con una estructura predominantemente técnica de las ciencias exactas en relación al bosque nativo (biólogos, ingenieros etc.), ya que las misiones y funciones de la estructura original no la contemplaban.

De acuerdo a los principios que rigen la aplicación de las leyes de presupuestos mínimos, PROGRESIVAMENTE las acciones de implementación de la ley, han permitido ir reforzando las estructuras de la Autoridad Nacional y de las locales, aprendiendo de la experiencia siempre orientada en mejorar la aplicación de la ley.

De acuerdo con lo expresado en su recomendación, durante el año 2013 en el ámbito de la Dirección de Bosques de la SAyDS, se creó el Área de Participación Social, abocada a la tarea del análisis de los procesos Participativos que las jurisdicciones realizan para su OTBN, asimismo se elaboraron las pautas indicativas para la realización del proceso de participación.

Las mismas fueron aprobadas por el COFEMA por Resolución Nº 230/236/2012.

Actualmente se está formando un equipo que elaborará los instrumentos de análisis y seguimiento de los procesos. Se han realizado varios análisis correspondientes a las provincias de San Juan, Río Negro, Chaco y Catamarca. Estamos proyectando para el 2014 la asistencia técnica a las provincias que acepten la colaboración para mejorar en la actualización de los respectivos OTBN, los procesos participativos. Asimismo, se prestó colaboración en los procesos de OTBN de las provincias que esperan la sanción de la ley por. Ej. Buenos Aires.

Aut.



## Auditoría General de la Nación



b) Observación: Si bien constan en los expedientes de OTBN presentaciones dirigidas a la ANA formuladas por comunidades indígenas reclamando la falta de participación en la definición del OTBN, la ANA remitió esas notas a las ALA, pero no realizó un seguimiento de los reclamos presentados, ni verificó la resolución de los mismos.

Recomendación: En el marco de las actualizaciones de los OTBN, efectuar un seguimiento de las presentaciones que llegan a la ANA referidas a objeciones a los procesos de participación pública y verificar su resolución.

**Respuesta:** La ANA está desarrollando un rol cada vez más activo en este sentido, respetando el rol y las jurisdicciones provinciales.

La creación del área específica mencionada precedentemente, junto con el fortalecimiento de las restantes áreas de la Dirección de Bosques, está posibilitando el desarrollo de acciones, no obstante lo cual, la comunicación a las autoridades locales de aplicación ante la recepción de requerimientos, denuncias o manifestaciones de asociaciones locales, constituye siempre el primer paso, en función de la distribución de competencias en materia ambiental (arts. 41 y 124 de la Constitución Nacional y normativa complementaria). Por otro lado también debe resaltarse que la mayor parte de los reclamos, prestan un trasfondo de litigios relacionados con la titularidad de la tierra, que en la mayoría de los casos podemos colaborar en las cuestiones pero no contamos con competencia para resolverlos, ni en la órbita nacional ni provincial.

Como ejemplo de las acciones que esta Autoridad Nacional está desarrollando, cabe mencionar:

b.1. Remisión de Nota SAyDS Nº 27510/2013, de fecha 1/10 del corriente, suscripta por el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, dirigida al Ministro de Ambiente y Producción Sustentable de la Provincia de Salta, solicitando información relativa a los requerimientos del Defensor del Pueblo de la Nación, al cumplimiento de la sentencia del 13/12/11 en el marco de la causa "Dino Salas y otro c/Provincia de Salta y Estado Nacional", el tratamiento dado a los permisos de desmonte aprobados con anterioridad a la sanción de la Ley Nº 26.311, las solicitudes de re-categorización a nivel predial recibidas, sus criterios, las superficies resultantes, la aplicación del 30% de los montos asignados a la Provincia en el marco del Fondo

*[Firma manuscrita]*  
*cut*



## Auditoría General de la Nación



Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (en términos de impacto cualitativo), déficits de capacidad institucional actuales, infracciones detectadas y su sustanciación y la publicidad de la aplicación de sanciones, entre otras cuestiones.

b.2 Se ha recibido - CUDAP Nº 32827/13-, una nota de la representante de la Asoc. Civil "Tepeyac", mediante la cual ha adjuntado a esta Dirección, copia del petitorio que la Organización Zonal Wichí Toh'Ot Lamෙන්je le hiciera llegar al Secretario de Ambiente de la Provincia, en relación a una solicitud de recategorización predial y a la realización de una audiencia pública en la localidad de Pluma de Pato, Departamento Rivadavia (Banda Norte).

Respecto de lo manifestado, se le ha solicitado al Secretario de Ambiente de la Provincia, la remisión de información sobre la sustanciación de la audiencia pública, sobre la participación de las comunidades locales de pueblos originarios y sobre el resultado del mencionado proceso de re-categorización (Nota DB Nº 1161/13 , de fecha 13/12/2013).

b.3. Con fecha 18/11/13, la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental de la SAyDS, ha solicitado intervención en carácter de tercero interesado en los autos "ASOCIACIÓN NECHECHÉN – NUEVA GENERACIÓN; COMUNIDAD ABORIGEN MISIÓN LA CORZUELA; COMUNIDAD ABORIGEN HAPPE SIWOKJUAS CONTRA LA PROVINCIA DE SALTA Y/O MINISTERIO DE AMBIENTE Y PRODUCCIÓN SUSTENTABLE POR AMPARO" (Sala Segunda de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de la Provincia de Salta).

c) Observación: En las provincias relevadas en campo se autorizan proyectos de desmonte que no cumplen con el requerimiento de la realización de audiencia pública previa; situación que representa un incumplimiento de lo establecido en lo establecido en el art. 26 de la Ley 26.331 y arts. 19 a 21 de la Ley 25.675. Se han constatado

*[Firma manuscrita]*  
*[Iniciales manuscritas]*



## Auditoría General de la Nación



reclamos de comunidades campesinas e indígenas tanto en la Provincia de Salta como en la de Santiago del Estero. Si bien la SAyDS ha recibido denuncias de los damnificados, no se verificaron acciones efectivas tendientes a resolver las irregularidades.

Recomendación: Exigir a las ALAS la realización de instancias de consulta pública antes de la autorización de desmontes. "..."

**Respuesta:** Tal como se ha expresado precedentemente, la sustanciación de los procedimientos en cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 26.331 y su normativa complementaria es una responsabilidad de las jurisdicciones provinciales. No obstante y tal como se expresó precedentemente, cuando esta Autoridad Nacional ha tomado conocimiento de una situación posiblemente irregular, ha solicitado a las autoridades locales de aplicación información y respuesta sobre el curso de cada una de las actuaciones. En el esquema de las normas de presupuestos mínimos, la forma de declarar nulo un proceso que estuviere viciado es mediante una acción judicial.

### 4.1.3 Seguimiento y evaluación de la gestión, rendición de cuentas y transparencia

- a) Observación: La SAyDS no ha desarrollado procedimientos de medición del desempeño de los instrumentos de gestión establecidos en la ley ni se ha obtenido evidencia de documentación donde conste la ejecución y seguimiento respecto al cumplimiento de las metas presupuestarias.

Recomendación: desarrollar procedimientos de medición de desempeño de los instrumentos de gestión establecidos en la ley.

**Respuesta:** Si bien se considera positiva la recomendación, es necesario aclarar que tanto en la DGTA como en la DB existe documentación sobre la ejecución y seguimiento de las metas presupuestarias. Resultaría muy grave que así no fuera y por lo que se considera oportuno que se rectifique esa observación.

*[Firma manuscrita]*  
*[Firma manuscrita]*



## Auditoría General de la Nación



- b) Observación: No existe una base de datos que centralice la información sobre diversos instrumentos de gestión de las provincias. Si bien casi todo el esfuerzo técnico recae en la Dirección de Bosques de la SAyDS, esta dependencia no tiene acceso a la documentación relevante en la gestión de los fondos de la ley, Por. Ej. Los expedientes de los POA anuales de las provincias se tramitan en el ámbito de la JGM o de Unidad Secretario.

Recomendación: Generar una base de datos que centralice los aspectos administrativos de la gestión provincial. Proveer a la DB SAYDS de toda la información y documentación referida a la aplicación de la ley.

**Respuesta:** La observación no es correcta. Si es complejo el proceso de aprobación de los convenios, la SAyDS cuenta con toda la información desde que se inició la implementación de la ley. Como será de su conocimiento, toda la documentación sobre el movimiento de fondos se archiva en el organismo de pago. En nuestro caso fue, hasta 2011 la JGM. A partir del 2012 se archivan en la SAyDS dado que es actualmente el organismo de pago.

Se está trabajando para que este cambio redunde en una mejor articulación para la gestión. También se está generando un Sistema Integrado de Información de Bosques Nativos donde, entre otra gran cantidad de información, se volcará todo lo relativo a los aspectos administrativos de la gestión de la Ley N° 26.331.

### 4.2 Instrumentos de gestión de la ley

#### 4.2.1 Información de base sobre bosques nativos

- a) Observación: 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.



## Auditoría General de la Nación



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

**Respuesta:** Se aclara que el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos (PINBN) surgió del Proyecto Bosques Nativos BIRF 4085-AR, proyecto que se inició en el año 1998 y que finalizó en el año 2005, y que no contemplaba ninguna actualización del inventario nacional.

Con relación a la primera recomendación, el PINBN finalizó con anterioridad a la promulgación de la ley 26.331, año 2007, motivo por el cual las categorías de conservación que establece esta ley no figuraron en el inventario, por lo tanto se optó por postergar la actualización por razones metodológicas. En este momento se está organizando el Segundo Inventario Nacional, en el cual se prevé incorporar las tres categorías de conservación que establece la ley 26.331 (rojo, amarillo y verde), y que se tomará de referencia para las futuras actualizaciones.

Con relación a la segunda recomendación, la Dirección de Bosques ha asistido y asiste a las provincias para llevar a cabo sus OTBN y actualizaciones en forma financiera y técnica (entrega de información cartográfica, colaboración en la elaboración de mapas de bosques nativos, valoración de los criterios de sustentabilidad ambiental, proceso participativo, aspectos legales, entre otros).

- b) Observación: No se encontró evidencia de la elaboración por la SAyDS ni por el COFEMA de guías metodológicas orientadas a valorizar los servicios ambientales definidos por ley, en el marco del Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos, conforme lo establecido en el art. 5 del Dec. 91/09

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



## Auditoría General de la Nación



**Respuesta:** La SAyDS, a través de la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental, está ejecutando el Proyecto GEF 3623 "Incentivos para la Conservación de Servicios Ecosistémicos de Importancia Global en la Argentina", implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD ARG/10/G49) y por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA 4B85), en forma asociada con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y en colaboración con los gobiernos de las provincias de Chaco, Formosa, Entre Ríos y Misiones. El Proyecto tiene como objetivo el diseño y evaluación de diferentes mecanismos de pago por servicios ecosistémicos de importancia global (conservación de la biodiversidad, fijación de Carbono, conservación del suelo, conservación del agua, conservación del paisaje) como herramienta para asegurar la conservación y el manejo sustentable a largo plazo de los ecosistemas en Argentina y los servicios que tales ecosistemas brindan.

El mismo se lleva adelante en cuatro sitios piloto, ubicados en las provincias de Chaco y Formosa (áreas de producción ganadera y forestal, cuya principal amenaza es la deforestación, donde aplican los incentivos de la Ley nacional 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección de los Bosques Nativos), Entre Ríos (área de producción agrícola, sujeta a incentivos de la Ley provincial de conservación de suelos) y Misiones (operatoria basada en el mercado y vinculada a la conservación del recurso hídrico en la cuenca del Arroyo Ramón). Tiene una duración de cuatro años (2011-2014), habiendo comenzando sus actividades de campo en los sitios piloto a fines del 2011.

El Proyecto trabaja conjuntamente con la Dirección de Bosques para obtener resultados que coadyuven a la implementación de la ley de bosques.

Como ejemplo de actividades desarrolladas, en relación a la observación planteada, pueden citarse:

- Selección de productores en las respectivas áreas de los sitios piloto que participan del proyecto e instalación de unidades demostrativas en sus campos para medición los indicadores de los principales servicios ecosistémicos de importancia global.

J

Aut



## Auditoría General de la Nación



- Diseño de Índice de uso de la tierra, con una propuesta metodológica de indicadores de estado de conservación de los bosques como base para diseñar el esquema de compensaciones de la Ley 26331 aplicable en Chaco y Formosa
  - Medición del stock de carbono en la biomasa aérea, para los tipos forestales dominantes en los predios de los productores seleccionados en cada sitio piloto
  - Establecimiento de la línea de base de Carbono y de Biodiversidad en los sitios piloto
  - Establecimiento de Línea de base de Carbono y Biodiversidad en los sitios piloto Chaco, Formosa y Entre Ríos. Hacia la finalización del período del proyecto se harán nuevas mediciones del stock de carbono y de biodiversidad para obtener valores comparativos que permitan identificar la tendencia resultante de la aplicación de las técnicas diferenciales de manejo de suelos con respecto a su incidencia sobre los servicios ecosistémicos
  - Valoración de Servicios ecosistémicos, con estimación preliminar del valor de la tonelada de Carbono para sitios piloto Chaco, Formosa y Entre Ríos; estimación de los márgenes brutos 2012-2013 de los distintos sistemas de producción (agrícolas y ganaderos) de Chaco, Formosa, Entre Ríos y Misiones;
  - Relevamiento de datos para definición de modelos de compensación, a fin de establecer costos de oportunidad en los distintos sitios piloto
  - Capacitación, destinada a personal técnico de las provincias, la SAyDS y del INTA en Chaco, Formosa, Entre Ríos y Misiones, vinculada a: i) Establecimiento de la Línea de Base de Carbono y de Biodiversidad y su interpretación; ii) Tasas de deforestación y cambio de usos de la tierra.
- c) Observación: No se encontró evidencia de documentos sobre el Programa de Nacional de Protección de los 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 Categorias II y III.*

J

Aut



## Auditoría General de la Nación



*El fomento de acciones tendientes a garantizar el establecimiento de reservas forestales funcionales, por cada eco región forestal del territorio nacional.*

Recomendación: establecer criterios e indicadores de manejo sostenible de los bosques nativos Categorías II y III para medir la funcionalidad de las reservas de bosque para las diversas eco regiones.

**Respuesta:** La DB ha esta trabajando para seleccionar indicadores del estado del bosques, basados en el Proceso de Montreal. Durante el año 2013 se establecieron algunos Indicadores de Desarrollo Sostenible, que eran factibles de poder calcularse ya que se dispone de los datos necesarios para su cálculo .El listado de los mismos es el siguiente:

Ind. 1.1.a Superficie de bosque nativo

Ind. 1.1.b Superficie de bosque nativo en áreas protegidas nacionales

Ind. 1.1.c Fragmentación

Ind. 1.2.a Número de especies autóctonas de la fauna, asociadas al bosque nativo

Ind. 1.2.b Número y situación de especies autóctonas de la fauna, asociadas al bosque nativo

Ind. 2.a Superficie de bosque nativo productivo

Ind. 2.d Extracción de madera del bosque nativo

Ind. 2.e Extracción de productos forestales no madereros del bosque nativo, provenientes de la flora

Ind. 3.b Superficie de bosque nativo afectada por incendios

Ind. 6.1.a Valor de la producción de las industrias de chapas, compensado y tanino de especies nativas

Ind. 6.1.b Valor de los productos forestales no madereros del bosque nativo, provenientes de la flora

El Área de Estadística Forestal conjuntamente con el Área de Vinculación y Control encararán en el transcurso de este año pruebas piloto para su aplicación.

*Aut*



## Auditoría General de la Nación



Asimismo, la DB está comenzando un trabajo de consultoría con el fin de promover a la integración entre las escalas regional y predial del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN), mediante la figura de los Corredores de Conservación para la región del Parque Chaqueño. El producto esperado es una metodología de adaptación e integración de los Corredores de Conservación a las Pautas Metodológicas para las actualizaciones de los OTBN aprobadas en el marco del COFEMA, que introduzca elementos diagnósticos que comprenden las áreas prioritarias para la conservación y las principales amenazas, como así también los criterios y requerimientos específicos de los corredores, especialmente focalizados en el mantenimiento de conectividad y hábitat para la biodiversidad.

- d) Observación: Se observa la falta de una base de datos unificada sobre Bosques Nativos y el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (ReTECI) a cargo del INAI

Recomendación: Articular la información generada con el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (ReTECI) a cargo del INAI

**Respuesta:** Como se comentó anteriormente, durante el año 2013 en el ámbito de la Dirección de Bosques de la SAyDS, se creó el Área de Participación Social, la cual se encuentra realizando gestiones para vincularse con el INAI

Se adjunta copia de Notas DB N° 116/2011; N° 95/2011 remitidas y constancias de mail, se informa además que en el intervalo temporal se realizaron arduas gestiones para poder articular.

Al mismo tiempo el Área de Participación de la Dirección de Bosques ha iniciado contactos con la Dirección del Registro Nacional de la Agricultura Familia (RENAF) del Ministerio de Agricultura y Pesca.

*[Firma manuscrita]*  
*aut*

### 4.2.2 Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos



## Auditoría General de la Nación



a) Observación: La SAyDS no ha desarrollado guías ni instructivos que orienten en la aplicación de los criterios de sustentabilidad que ordena la ley. Esta falencia quedó reflejada en la heterogeneidad de la aplicación de los criterios en los distintos OTBN.

Recomendación: Elaborar guías que orienten en la aplicación de los criterios de sustentabilidad establecidos por la ley.

**Respuesta:** No se considera procedente la observación. La SAyDS elaboró un documento técnico que promovió su aprobación en el COFEMA. Este fue aprobado el 5 de Diciembre de 2012 mediante la Resolución N° 236, la cual incluye un documento con pautas metodológicas para la realización de los OTBN.

El mismo contiene en el punto 3.d) *Valoración de los criterios de sustentabilidad ambiental* una serie de pautas para asegurar la debida consideración de los mismos en los OTBN. Asimismo, el Anexo III del mismo documento aporta un modelo metodológico para la valoración y ponderación de los criterios de sustentabilidad ambiental.

A su vez, la SAyDS ha realizado el Taller Nacional de Experiencias de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos, como parte del proceso de establecimiento de los presupuestos mínimos y bases técnicas comunes en los OTBN, donde participaron funcionarios y técnicos provinciales y se presentaron específicamente metodologías de aplicación de los criterios de sustentabilidad.

b) Observación: A la fecha de cierre de esta auditoría, transcurridos más de cinco años de la sanción de la ley y cuatro de su reglamentación, hay siete provincias que no cuentan con OTBN acreditado. Entre ellas, las provincias de Córdoba y Corrientes sancionaron leyes provinciales de OTBN pero estos instrumentos no fueron acreditados por la SAyDS.

Recomendación: Intensificar la asistencia técnica a las provincias que aún no acreditaron sus OTBN para que puedan hacerlo.

**Respuesta:** Al mes de Diciembre de 2013 son seis las provincias que no tienen un OTBN acreditado por la SAyDS, de acuerdo al siguiente detalle que se adjunta.

  
Aut



## Auditoría General de la Nación



Además se trabajó profundamente para resolver las controversias con las provincias de Córdoba y Corrientes. Con Corrientes encontramos en una instancia superadora, tramitando fondos para financiamiento de planes. Lamentablemente con la Provincia de Córdoba no pudo avanzarse, dado que rechazó la propuesta realizada por la ANA.

Respecto de aquellas provincias que no avanzan en el proceso legislativo, se analizó en el ámbito del COFEMA y se realizará desde el mismo una vinculación con las Cámaras Provinciales.

Provincia	Motivo	Estado
Buenos Aires	No sancionó Ley Provincial	Durante 2012 se brindó asistencia técnica y se mantuvieron reuniones respecto al proyecto de ley provincial, discutiéndose principalmente aspectos vinculados al mapa de OTBN. Se espera que el proyecto tenga tratamiento legislativo durante el 2014.
Córdoba	Ley Provincial no acreditada	Durante 2013 se realizaron intensas gestiones para salvar los puntos de la Ley Provincial que impiden la acreditación, siendo la proposición final rechazada por la Provincia.
Corrientes	Ley Provincial no acreditada	Durante 2013 se están realizando intensas gestiones para salvar los puntos de la Ley Provincial que impiden la acreditación. Aunque algunos aún se encuentran en discusión, los acuerdos alcanzados han permitido a la Provincia acceder a los Fondos correspondientes al presente año.
Entre Ríos	No sancionó Ley Provincial	Durante 2012 se asistió tanto al ejecutivo provincial como a legisladores provinciales en los contenidos del proyecto de ley, que tiene

Aut



## Auditoría General de la Nación



		actualmente estado parlamentario.
La Rioja	Ley Provincial vetada por el Poder Ejecutivo Provincial	Durante el 2013 se asistió técnicamente al ejecutivo provincial principalmente en el ajuste del mapa de OTBN contenido en la ley vetada. Se han realizado viajes de campaña en forma conjunta con el fin de recabar información de campo para mejorar el mapa. Se mantuvieron reuniones con autoridades provinciales y legisladores para discutir estos avances.
Santa Fe	Ley sancionada pero aún no promulgada	La ley sancionada por la legislatura provincial en noviembre de 2013 aún no fue promulgada por el ejecutivo ni presentada formalmente ante la SAyDS para su acreditación.

c) Observación: No se encontró evidencia de acciones por parte de la SAyDS tendientes a lograr un nivel de coherencia entre las categorías de conservación que establezcan aquellas jurisdicciones que comparten ecorregiones. En este sentido, la reglamentación del art. 33 de la ley deja en manos de las provincias la provisión a la ANA de la información sobre el nivel de coherencia de las categorías de conservación respecto de las provincias limítrofes que hayan aprobado por ley su OTBN.

Recomendación: Arbitrar los medios para garantizar la coherencia entre categorías de conservación a nivel ecorregional.

**Respuesta:** Las condiciones ambientales, necesidades de desarrollo y hasta los procesos históricos de colonización del territorio son diferentes en cada provincia y podrían reflejar algunas diferencias en las categorías de conservación que son justificables. A su vez, la elaboración de los OTBN en una primera instancia fue realizada en distintos años desde la sanción de la Ley de acuerdo a las capacidades técnicas y decisiones políticas, con lo cual no existió en la mayoría de los casos la posibilidad de diálogo entre provincias para este tema específico. De todos modos, las capacidades y ámbitos de discusión para abordar este tema tanto a nivel regional

*[Handwritten signature]*  
*[Handwritten signature]*



## Auditoría General de la Nación



como nacional se encuentran mejoradas ostensiblemente respecto a las que existían cuando se realizaron los primeros OTBN, por lo que se prevé que las faltas de coherencia que **no estén justificadas** sean corregidas durante los procesos de actualización de los OTBN que se aproximan. Por otro lado vale la pena insistir en que la implementación de las leyes de presupuestos mínimos responde al Principio de Progresividad, dada la complejidad de la misma. Por lo que indudablemente muchos requerimientos de la ley se irán cumplimentando progresivamente.

d) Observación: El proceso de elaboración de los OTBN y el seguimiento técnico realizado por la SAyDS ha sido desigual en las diversas jurisdicciones. Esto fue verificado en las dos provincias visitadas, aunque con distinto nivel de gravedad ya que, a la fecha, sólo se han efectivizado recategorizaciones prediales en la provincia de Salta. Con referencia a este tema, no se encontró evidencia de acciones concretas de la SAyDS ni del COFEMA para que las provincias ajusten sus legislaciones a lo establecido en el art. 9 de la Ley 26.331.

Recomendación: Aplicar criterios homogéneos en la próxima actualización del OTBN, asegurando que se cumplan los requisitos establecidos por la ley y su decreto reglamentario, especialmente en lo referido a evitar las recategorizaciones hacia categorías de menor valor de conservación. A su vez, promover junto con el COFEMA acciones para frenar las autorizaciones de desmontes en zonas donde la actividad está prohibida por la ley.

**Respuesta:** No se comprende la observación ni la recomendación ya que en las mismas se mezclan la elaboración de los OTBN con las re-categorizaciones de la Provincia de Salta. De todos modos no se comparte que el seguimiento técnico de la SAyDS ha sido desigual, ni que la SAyDS no haya realizado acciones concretas para que las provincias ajusten sus legislaciones. Tampoco resulta procedente afirmar que la ANA y el COFEMA no realizan acciones para evitar que los OTBN sean vulnerados. Además de ser un tema presente en las reuniones de la Comisión de Bosques, la DB y la SSPyPA han mantenido reuniones con ministros de provincias del Parque Chaqueño,

*[Firma manuscrita]*  
*[Firma manuscrita]*



## Auditoría General de la Nación



Formosa, Chaco, Salta y Santiago del Ester, con diferentes ONGs y otras organizaciones para analizar el tema.

La SAYDS ha realizado evaluaciones técnicas de los OTBN con los mismos criterios para todas las provincias y utilizados los mismos mecanismos para la solución de las discrepancias observadas. Además, ha realizado acciones concretas para que las provincias ajusten sus legislaciones y en particular para el tema de las re-categorizaciones se establecieron distintas instancias técnicas de discusión entre la ALA y ANA sobre el tema para que el ordenamiento a nivel predial sea consistente con el OTBN a nivel provincial. En este sentido se reconoció que a nivel predial es posible la existencia de bosques de valor de conservación distinto al asignado en la categoría de conservación alcanzada mediante la interpretación de los criterios de sustentabilidad a escala provincial. Sin embargo, se establecieron pautas para proceder a un cambio de categoría y en particular se destacó que los mismos deberán ser concedidos solamente para casos excepcionales y nunca ser de aplicación general y sistemática, que se debe mantener la integridad del paisaje y que deben ser resultado de una mejora en la información o en la resolución de los datos de base, entre otras.

Por último, la SAYDS promueve acciones para evitar que los OTBN sean vulnerados, propiciando el marco técnico para los casos en los que sea necesario re-categorizar, y se trabaja en algunos casos de forma particular, como en la provincia de Salta en la cual la situación requiere de acciones diferenciadas, dado que la provincia no ha prestado colaboración en la solicitud de información del tema.

Por otro lado, resulta necesario remarcar que en algunas zonas del país las restricciones al uso de los bosques nativos que impone la Ley N° 26.331, cambiando el paradigma de la libertad total del individuo para disponer y usar libremente de su propiedad hacia una posibilidad de uso en función de intereses no sólo individuales sino en beneficio de la sociedad en general, chocan fuertemente con los modelos intensivos de producción agropecuaria, en donde priman las visiones rentabilistas y de corto plazo, propias de un sistema de acumulación de capital individual en el que los

✱  
cut



## Auditoría General de la Nación



beneficios no monetarios no son tenidos en cuenta. En estos casos, los tomadores de decisión, tanto en los poderes legislativos como ejecutivos, suelen responder a las lógicas del sistema imperante, donde la conservación de los bosques nativos suele ser vista más como un impedimento al desarrollo económico que como un beneficio para la sociedad. Por lo tanto, el problema que se plantea no consiste en meros ajustes a las legislaciones correspondientes sino en el desarrollo y apropiación por parte de la sociedad de un modelo de desarrollo diferente, en donde la Ley N° 26.331 es sólo uno de los instrumentos necesarios para su formulación.

### 4.2.3. Planes de Manejo y Conservación

a) Observación: El procedimiento administrativo de gestión de proyectos en la autoridad nacional es complejo y desarticulado. El proceso de evaluación y seguimiento técnicos de los proyectos tiene un circuito administrativo completamente separado de la gestión del financiamiento de dichos proyectos, y no existe en la autoridad de aplicación nacional una instancia que centralice la información técnica y financiera de los planes.

Recomendación: Simplificar el procedimiento administrativo de gestión de proyectos, que articule las partes técnica y financiera. Establecer un área de la ANA que centralice la información técnica y financiera de los planes.

**Respuesta:** Si bien se comparte parcialmente la recomendación y ya se ha explicitado las acciones que se están desarrollando para simplificar el proceso administrativo, la observación expuesta comete un error: la DB y la DGTA de la SAyDS trabajan conjuntamente en el seguimiento de la ejecución técnica y financiera de los planes.

b) Observación: Existe indefinición respecto de las acciones permitidas en los PM, en particular, no se han establecido pautas para el manejo silvopastoril. De la información relevada, muchos de los proyectos de manejo silvopastoril no son sustentables y representan formas de desmonte, actividad que está prohibida en la categoría amarilla. Si bien la SAyDS recomienda aplicar el principio precautorio, no existen restricciones ni especificaciones formalmente establecidas.

*[Handwritten signature]*  
*[Handwritten signature]*



## Auditoría General de la Nación



Recomendación: Elaborar pautas claras sobre las acciones que pueden realizarse en PM, en particular respecto al manejo silvopastoril, para evitar que se produzcan desmontes en zonas correspondientes a la categoría amarilla.

**Respuesta:** No se comparte que existe indefinición respecto a las acciones permitidas en los PM.

Los principios contenidos en la Res. 229/12 del COFEMA representan el marco metodológico respecto a los contenidos, objetivos y actividades admitidas en los PM, por lo que ciertamente estos principios deben ser detallados y especificados para cada modalidad de intervención y particularidad local y por ello se encuentran en desarrollo pautas para manejo de bosque con ganadería integrada tanto para el ámbito nacional como en varias provincias. Tampoco debe interpretarse que los proyectos de manejo silvopastoriles que actualmente las Autoridades Locales están aprobando sean no sustentables y representen desmontes, por encontrarse enmarcados dentro de la mencionada Resolución, que contiene los principios generales tendientes a evitar el uso no sostenible de bosques nativos clasificados en categoría II (Amarillo). En la práctica, sin embargo, la existencia de normativa específica es recién el primer paso evitar que se produzcan desmontes en áreas amarillas, siendo imprescindibles la transferencia de los nuevos modelos de manejo de bosques con ganadería integrada hacia los productores ganaderos y el afianzamiento de los sistemas de control.

c) Observación: 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. Esta situación se agrava por las demoras en la implementación del Relevamiento Territorial de Comunidades Campesinas a cargo del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (en cumplimiento de la Ley 26.160), y especialmente en aquellas provincias que no cuentan con un registro de poseedores de tierras que dé un sustento legal a la ocupación actual, tradicional y pública de la tierra por parte de las comunidades.

*[Firma manuscrita]*  
*[Iniciales]*



## Auditoría General de la Nación



Recomendación: Intensificar la asistencia técnica a las ALA para que éstas puedan garantizar la participación de las comunidades indígenas y campesinas como beneficiarios de la ley, a fin de cumplimentar los presupuestos mínimos referidos a este tema.

**Respuesta:** En la misma observación está la respuesta al problema. Como ya se dijo, se puede colaborar desde la DB, pero la resolución final no es competencia de la misma.

d) Observación: El Registro Nacional de Planes, implementado por la DB-SAYDS, es una herramienta valiosa que facilita la gestión administrativa de los mismos y permite centralizar la información técnica a nivel nacional. No obstante, se detectaron inconsistencias entre la información que consta en este Registro y la información provista por la ALA de Santiago del estero, en lo que respecta a algunos de los expedientes de esa provincia. Asimismo, se detectó que hay planes que figuran en algunas consultas del registro (coordenadas de georreferenciación) y no en otras (superficie de plan, superficie de POA, monto, estado POA y tipo de titular).

Recomendación: Subsanan las inconsistencias presentes en el Registro Nacional de Planes y consolidar la información con las ALA.

**Respuesta:** Sin comentarios respecto a la primera observación. Respecto a la segunda, la SAYDS no ha evidenciado ese tipo de inconsistencias.

### 4.2.4 Aspectos financieros

a) Observación: El FNECBN no ha sido conformado de acuerdo con lo establecido en el art. 31 de la ley. Las normas presupuestarias posteriores a la Ley 26.331 no asignaron los fondos previstos. Si bien se ha creado la actividad presupuestaria correspondiente, el presupuesto asignado a la implementación de la ley es sustancialmente inferior al establecido. Si se analiza la asignación presupuestaria a lo largo del período auditado, se observa que el monto asignado al Fondo representa porcentajes decrecientes del presupuesto nacional.

Aut



## Auditoría General de la Nación



Recomendación: 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

**Respuesta:** La Secretaría de Ambiente ha cumplido con el artículo 31 de la ley en todos los periodos solicitando los fondos correspondientes; sin perjuicio de ello la Ley de Presupuesto es emitida por el Congreso Nacional y ha establecido un monto menor.

Fundado en el principio de progresividad, esta Secretaría entiende que la ley debe aplicarse teniendo metas interinas y finales, y que llevará un tiempo adaptar las capacidades institucionales y los actores involucrados en la ejecución de la misma (sociedad civil, sector productivo y académico), por ello se considera que los fondos asignados para la etapa inicial son suficientes para esta etapa.

La ley N° 26.331 tiene como objetivo fundamental la protección, conservación y aprovechamiento sustentable de los bosques nativos. Para ello se financian planes de manejo y conservación de los bosques nativos; y se asiste en el fortalecimiento institucional a las provincias, quienes son las autoridades de aplicación de la ley a nivel local.

Los fondos son transferidos a las provincias con cargo de rendición contable y técnica, lo que implica un gran trabajo para las provincias, ya que deben controlar también a campo el cumplimiento de la ley. Para cumplir con las tareas impuestas están adecuando sus estructuras y fortaleciendo a su personal.

Como ejemplo de la complejidad de la temática, también puede mencionarse que el sector académico también debe fortalecerse, la ley establece la obligatoriedad de presentar planes de manejo y conservación (los cuales deben ser avalados técnicamente por un profesional, y aprobados técnicamente por la provincia), esto implica una gran cantidad de profesionales y las facultades forestales poseen muy poca matrícula en el país.

*J*  
*Aut*



## Auditoría General de la Nación



El proceso de degradación de nuestros bosques nativos lleva más 200 años, y revertir la situación demandara tiempo, las capacidades institucionales deben ir adecuándose para poder hacer frente a todas las obligaciones impuestas por la ley; es por ello que si bien no se cuenta con el total de los fondos previstos por la ley es conveniente que los mismos se incrementen en forma gradual y sean eficazmente aplicados; para alcanzar en unos años a ejecutar el total de fondos previsto en la ley.

b) Observación: Se verifican demoras en la asignación de los montos anuales a las provincias. Las provincias, al desconocer las fechas en las cuales reciben los fondos, no pueden planificar adecuadamente las tareas. El circuito se desarrolla entre el comienzo del año y el momento en que reciben los fondos, que en algunos casos llegan a seis meses de espera.

c) Observación: El procedimiento de rendición de cuentas establecido por JGM ha resultado altamente ineficiente, ya que los requisitos establecidos tornan virtualmente imposible la rendición de todos los gastos en tiempo y forma. El principal inconveniente referido por las provincias en las cuales se hizo relevamiento de campo se refiere a los problemas de validación de facturas ante la AFIP. Otra diferencia informada es la demora en el proceso de revisión de las rendiciones de cuenta por parte de la autoridad nacional y la informalidad del proceso.

Las dificultades para la rendición de cuentas de los proyectos, además de requerir el desvío de los esfuerzos de las autoridades provinciales hacia la rendición de cuentas en desmedro de las acciones de asistencia, monitoreo y seguimiento de los planes, pone a las provincias en riesgo de no recibir nuevos fondos. Esta situación ha sido claramente documentada en las actas de las reuniones de COFEMA. Otras veces, lleva a la interrupción de las actividades de los planes. La situación reviste gravedad particular en los casos en que los titulares de los planes dependen del financiamiento de la Ley 26.331 para actividades de subsistencia.

b) y c) Recomendación: Modificar el mecanismo de rendición de cuentas a fin de optimizar el flujo de fondos para la implementación de los planes y así mejorar la

*[Firma manuscrita]*  
*[Firma manuscrita]*



## Auditoría General de la Nación



ejecución global de los fondos y agilizar los trámites relativos al mismo, buscando un sistema de pagos más simple. Establecer un procedimiento con plazos definidos para cada una de las instancias del proceso.

**Respuesta:** Ambos puntos están relacionados ya que tanto en el SAF 305 de JGM como en el SAF 317 de la SAyDS, si las provincias tienen alguna rendición de cuentas pendiente de presentación, no podrán recibir fondos en cualquier tipo de concepto. La DB, al ser un área sustantiva de la SAyDS no maneja las fechas de pago ni los sistemas de rendición de cuenta. Pese a ello, la DB siempre ha trabajado y ha puesto sus mejores esfuerzos para que las provincias puedan recibir los fondos que les corresponden en el marco de la Ley N° 26.331, para así continuar con el desarrollo e implementación progresivo de esta última.

Ante las dificultades que presentasen las provincias, en el año 2011 la SAyDS otorgó a cada una de ellas (tuvieran o no acreditados sus OTBN) la suma de PESOS OCHOCIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS SESENTA Y CINCO (\$869.565.-), en concepto de fortalecimiento institucional, para que las mismas puedan reforzar sus sistemas administrativos y poder dar cumplimiento, entre otras cosas, a las Rendición de Cuentas y ejecución de los fondos. Por otro lado, la DB ha gestionado exitosamente numerosos pedidos de prórroga solicitados por las provincias, a fin de que cada una de ellas pudiera seguir recibiendo fondos por parte de la SAyDS.

La JGM, a instancias de la SAyDS, ha aprobado la Resolución JGM N° 282/2012 de fecha 07 de junio de 2012 que aprueba el Instructivo para la Rendición de Cuentas de los fondos transferidos en el marco de la Ley N° 26.331. Dicha Resolución fue aprobada a fin de facilitar a las Provincias un mecanismo simplificado de Rendición de Cuentas. Se adjunta la misma para su conocimiento.

Además, en los Convenios firmados con las provincias durante el año 2013, se ha hecho una modificación al plazo de rendición de cuentas, extendiendo el mismo a 2 (DOS) años, dándole mayor tiempo a las provincias para ejecutar y rendir los fondos recibidos para la ejecución de planes en el marco de la ley.

*[Firma manuscrita]*  
*[Firma manuscrita]*



## Auditoría General de la Nación



Por último, tal como ya se ha manifestado, se sigue trabajando para incrementar la eficiencia y eficacia de la gestión.

### 4.2.5 Monitoreo y sanciones

a) Observación: No se encontró evidencia en los informes anuales sobre autorizaciones de desmonte que las ALA deben presentar a la SAyDS en cumplimiento del art. 13 del Decreto 91/09.

Recomendación: Exigir a las ALA la presentación de informes anuales sobre autorizaciones de desmonte, conforme art. 13 Dec. 91/09.

**Respuesta:** El Registro Nacional de Planes fue diseñado para albergar la información vinculada con las autorizaciones de desmonte, con la ventaja de que puede tener información más actualizada que los informes anuales que el Decreto establece, evitando también la remisión de la información en papel. A la fecha, el Registro contiene la información de 330 solicitudes de autorizaciones de desmonte.

b) Observación: No se encontró evidencia en los informes anuales sobre evaluaciones de impacto ambiental que las ALA deben presentar a la SAyDS en cumplimiento del art. 23 del Decreto 91/09.

Recomendación: Exigir a las ALA la presentación de informes anuales sobre evaluaciones de impacto ambiental, conforme art. 23 Dec. 91/09.

**Respuesta:** El Registro también contiene parte de la información que debe remitirse respecto a EIA: acerca de la correspondencia de informe preliminar, de EIA, de Audiencia Pública y del resultado de la Declaración de Impacto Ambiental.

c) Observación: Se observa una escasa capacidad de control en campo de la SAyDS. Se destaca el monitoreo por sensores remotos que realiza la UMSEF, que permite la realización de evaluaciones periódicas sobre el estado de los bosques nativos a nivel nacional. No se observaron avances en la implementación de un sistema de monitoreo de los planes de conservación, manejo y aprovechamiento del cambio de uso del suelo, conforme lo establecido en el art. 11 de la Ley, tampoco existen indicadores de desempeño. El seguimiento de la ejecución de los proyectos consiste básicamente en la rendición de gastos conforme los montos asignados.

  
ut



## Auditoría General de la Nación



Recomendación: Diseñar e implementa un sistema de monitoreo de los planes de conservación, manejo y aprovechamiento del cambio de uso del suelo que contemple indicadores de desempeño (Decr. 91/09, art. 11 inc. e.). Fortalecer la capacidad de control en campo de las ALA para lograr una mayor presencia en todas las provincias, en especial en aquellas cuya situación es más crítica, como es el caso de las que integran el Parque Chaqueño.

**Respuesta:** En junio del 2013, en el ámbito de la DB, entró en actividades el Área de Vinculación y Control, cuya principales funciones consisten en colaborar en la definición de los procedimientos y sistemas de control técnico y administrativo de las actividades derivadas de la Ley Nº 26.331, realizar los procedimientos vinculados con el control, fiscalización y seguimiento técnico y administrativo de las actividades sobre bosques nativos desarrolladas en el todo el territorio nacional, asistir en la definición de un sistema de verificación del impacto de las actividades realizadas en los bosques nativos en el estado de conservación de los mismos y relevar in situ los indicadores de impacto de las actividades realizadas en los bosques nativos. A la fecha han visitado planes en 13 provincias (informes a disposición).

Adicionalmente, debe considerarse que el poder de fiscalización y control corresponde a las jurisdicciones locales, conforme lo establecido por el art. 29 de la Ley 26.331. Las Autoridades Locales de Aplicación, otorgan los permisos de aprovechamiento y desmonte, y son los responsables de la fiscalización y control.

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ya ha corroborado este punto, en el fallo "Dino Salas c/ Provincia de Salta y Estado Nacional" aplicable a la materia de bosques nativos, considerando Nº 8.

Con la implementación en el año 2012 del Registro Nacional de Planes, se trata de concentrar la información que generan las provincias a fin de contar con los datos de toda actuación que origine una intervención sobre el bosque nativo a nivel provincial (plan de conservación, aprovechamiento o cambio de uso del suelo).

d) Observación: El Registro Nacional de Infractores, habilitado por Resol. SAyDS 514/09, no está operativo y tampoco es de acceso público, tal como lo establece el art.

  
Aut



## Auditoría General de la Nación



27 de la Ley. A su vez, la SAyDS, no tiene información suficiente sobre los incumplimientos y las sanciones aplicadas por las provincias.

Recomendación: Poner en funcionamiento el Registro Nacional de Infractores, instando a todas las provincias a que remitan la información especificada en la Resol. SAyDS 514/09. A su vez, permitir el acceso público al Registro en todo el territorio Nacional.

**Respuesta:** En primer lugar, resulta procedente aclarar que el Registro Nacional de Infractores, está actualmente operativo y es de acceso público, a requerimiento de cualquier solicitante.

Durante el segundo semestre del 2013, se ha realizado un estudio de relevamiento de la normativa nacional y provincial referente a los regímenes de infracciones y sanciones en materia de bosques nativos, así como de análisis de la consistencia entre la normativa de presupuestos mínimos de protección ambiental y las provinciales.

Adicionalmente se analizaron las disposiciones referentes a los registros provinciales de infractores y al Registro Nacional, las acciones desarrolladas por la ANA, el grado de avance actual en cuanto a la implementación del Registro Nacional y se propusieron alternativas de gestión para superar las problemáticas detectadas.

Por último, se analizó el rol que en materia de infracciones, sanciones y registro de infractores le corresponde a la ANA y se propuso una serie de alternativas de gestión en consecuencia.

Como consecuencia de ese análisis y de las propuestas de alternativas superadoras, se dio comienzo a un proceso de optimización de la situación del RNI; por un lado a nivel interno de la SAyDS con miras a subsanar las dificultades técnicas detectadas e informadas por algunas de las jurisdicciones provinciales por intermedio de las ALA.

Por otro lado, entre septiembre y octubre del 2013, se cursaron notas a las ALA de cada una de las jurisdicciones provinciales, solicitando la carga de datos en el RNI, la designación de los agentes autorizados a la carga de información –en los casos en que no los hubiesen designado-, e información relativa a las infracciones detectadas y a las sanciones impuestas, entre otra información relevante.

*[Firma manuscrita]*  
*[Iniciales]*



## Auditoría General de la Nación



Entre las jurisdicciones que aportaron información, cabe mencionar a las provincias de Santa Fe, Salta, Jujuy, Catamarca, Chaco, La Pampa, Misiones y Corrientes. Adicionalmente, en el marco de las comisiones técnicas que realizan las áreas de Vinculación y Control y de Ordenamiento Territorial de la DB, se ha relevado la situación de la aplicación de sanciones y la detección de infracciones en otras jurisdicciones.

Es así que se ha comenzado un proceso de trabajo conjunto con las jurisdicciones provinciales, para lograr la carga de información en el sistema, que incluye el asesoramiento legal para superar por ejemplo las dificultades que implica en ciertos casos el mínimo de multa determinado en la Ley Nº 26.331 -que algunas jurisdicciones identificaron como demasiado elevado-, entre otras cuestiones relevantes.

Asimismo, se está trabajando conjuntamente con el área de Sistemas de la SAyDS a efectos de superar las dificultades técnicas, y se planificó un taller para el 2014 con los referentes y autorizados por cada provincia a la carga de datos, a efectos de optimizar el funcionamiento, ampliar la información y difundirla proactivamente, por intermedio de la inclusión de la misma en la página Web de la SAyDS.

Adicionalmente, se ha elaborado una serie de aportes en relación a la tipificación del desmonte y otras acciones perjudiciales para los bosques nativos, que por intermedio de la Sra. Subsecretaria de Planificación y Política Ambiental de la SAyDS, se hizo llegar a la Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización e Integración del Código Penal de la Nación, a través de la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

#### 4.2.6 Efectividad de los instrumentos de gestión aplicados.

a) Observación: Teniendo en cuenta las tasas de deforestación indicadas en 3.4.8 y los porcentajes de Bosques Nativo bajo manejo efectivo (con PM y/o PC) en las provincias de Salta y Santiago del Estero, la efectividad de los instrumentos de gestión aplicados a la fecha, es marcadamente baja.

*[Firma manuscrita]*



## Auditoría General de la Nación



Recomendación: Instrumentar las medidas necesarias para la medición de la efectividad de los instrumentos de gestión aplicados, a fin de que garanticen el aumento de la superficie de Bosques Nativos bajo manejo efectivo.

**Respuesta:** La DB está trabajando para que todas las provincias y en particular las citadas mejoren sus instrumentos de gestión en la aplicación de la ley. Los talleres, documentos y reuniones realizadas en los dos últimos años apuntan a consolidar técnica y administrativamente, la llegada al territorio de la ley.

### **CONCLUSIÓN:**

Si bien se comparten muchas de las consideraciones vertidas en el Informe de Auditoría hay algunas discrepancias significativas. De todas maneras, no se encara un descargo particular sobre las mismas.

Sin embargo, no puede dejar de mencionarse que en ellas aparecen algunos conceptos erróneos, por ejemplo confundir Ordenamiento Territorial con recategorizaciones prediales, demoras en las rendiciones que se adjudican a los atrasos en las transferencias (cuando hay provincias que todavía no han tendido fondos transferidos hace 4 años). También se ignoran gestiones ya iniciadas y que están en proceso, como, por ejemplo con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el INAI, etc.

De todas maneras esa falta de información es fácilmente superable.

Lo que resulta imprescindible es ubicar lo que significa la implementación e la ley en el contexto nacional.

La Ley Nº 26.331, absolutamente innovadora en lo que hace al manejo sustentable de recursos naturales, tanto en el ámbito normativo nacional como en el latinoamericano, presenta un conjunto de desafíos en lo que hace a su implementación, que solo pueden ser resueltos de manera progresiva. Algunos ejemplos son:

- 1) Es una ley que pone en vigencia del derecho ambiental, al imponer restricciones al uso de los mismos, en función de los derechos colectivos Esto constituye uno de los

*[Firma manuscrita]*



## Auditoría General de la Nación



- primeros obstáculos para su aplicación dado que significa modificar principios y conductas fuertemente arraigadas en algunos actores sociales.
- 2) La ley regula sobre:
    - Actividades diversas (protección, recuperación, manejo, etc.) que requiere la aplicación de distintos saberes, generalmente interdisciplinarios
    - Un recurso altamente diverso: 6 regiones forestales que abarcan desde selvas subtropicales hasta bosques secos del monte o espinal
    - Una estructura institucional también diversa: 23 jurisdicciones con diferentes historias, organización y tradiciones culturales.
  - 3) Plantea la necesidad de realizar un Ordenamiento Territorial sectorial, en un país con poca experiencia en esa temática, sobre todo a escala nacional, y que salía de un extenso período en el cual la planificación en general y la ambiental en particular, había sido fuertemente cuestionada por el neoliberalismo imperante en los años 90.
  - 4) Utiliza conceptos de avanzada (servicios ecosistémicos, criterios de sustentabilidad) pero con poca instrumentación en el terreno, y no solo a nivel nacional. La profusa bibliografía ecológica sobre estos temas así lo demuestra.
  - 5) las Autoridades de Aplicación de la ley carecían en el momento de su promulgación, tanto a nivel nacional como provincial, de estructuras técnicas y administrativas que permitieran una implementación eficaz y eficiente.
- Incluso excedía la capacidad operativa del COFEMA, en cuya composición quedaban excluidas las Autoridades Locales de Aplicación, de la ley, dado que en varias provincias dependen de ministerios vinculados a la producción y no a ambiente. Esto implicó generar estructuras intermedias que permitieran la complementariedad de sus funciones.
- No tener en cuenta estos conceptos puede generar análisis parciales y conclusiones equivocadas. Una mayor interacción de la Auditoría con las áreas involucradas permitirá superar estas diferencias.

Aut

Lic. INES GOMEZ  
DIRECTORA DE BOSQUES  
S.S.P. y P.A.- S.A. y D.S.

Dra. Silvia Alicia Révora  
Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental  
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable



## Auditoría General de la Nación

### ANEXO XI- Análisis de la Vista

Observaciones	Descargo del Organismo	Análisis del descargo con fundamento de la decisión elevada a la Comisión.
<b>4. 1. Gobernanza</b>		
<b>4.1.1. Marco regulatorio y arreglos institucionales</b>		
<b>a) No reglamentación del art. 3 de la ley 26.331 que establece los objetivos. Falta de definición de metas cuantitativas de protección de los bosques nativos</b>		
<p>No se ha reglamentado el art. 3 de la Ley 26.331 que establece los objetivos de la misma. Esto se traduce en la falta de definición de metas cuantitativas de protección de los bosques nativos.</p>	<p>El organismo aclara que si bien la SAYDS no ha reglamentado el artículo, “<i>mediante los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos (OTBN), las provincias han establecido, dentro de sus competencias, cuál será el uso que le darán 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 promoción del manejo sustentable.</i>”</p>	<p>La falta de reglamentación de este artículo ha dejado librado a las autoridades provinciales la definición de usos y otras pautas que, en algunos casos, se contraponen con los objetivos de la ley. Del análisis efectuado en la auditoría (véase apartado 3.4.8 y Observación 4.2.2), se desprende que los OTBN vigentes no son suficientes para garantizar la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria u otro cambio de uso del suelo, el control de la disminución de la superficie de bosques nativos existentes, el mejoramiento y mantenimiento de los procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos que benefician a la sociedad, ni la prevalencia de los principios precautorio y preventivo en la gestión de los bosques nativos. <b><i>Se mantiene la observación.</i></b></p>
<b>b) No reglamentación de los art. 7, 8, 17, 19 y 20 de la Ley 26.331 referidos a la autorización de desmontes</b>		
<p>No se han reglamentado los artículos 7, 8, 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 cuyos beneficios ambientales (o los daños ambientales que su ausencia</p>	<p>El organismo informa que tiene en cuenta la observación. Afirma que es un tema complejo de abordar ya que la competencia en relación a los permisos de cambio de uso del suelo corresponde a la provincia. Recientemente las provincias comenzaron a cargar los Planes de Cambio de Uso del Suelo en el Registro de Planes de la ANA.</p>	<p>El organismo ratifica la observación realizada. Cabe aclarar que la SAYDS es quien acredita las leyes provinciales de OTBN que reglamentan los cambios de uso del suelo. <b><i>Se mantiene la observación.</i></b></p>



## Auditoría General de la Nación

<p>generase) aún no puedan ser demostrados con las técnicas actuales.</p>		
<p><b>c) No reglamentación de los art. 31 (integración del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos) y 34 (facultad de la Autoridad Nacional de Aplicación de constatar el mantenimiento de las superficies de bosques nativos y las categorías de conservación declaradas) de la ley 26.331</b></p>		
<p>No se ha reglamentado el art. 31 de la ley, referido a la integración del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (véase también Observación 4.2.4. a). Tampoco 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>El organismo informa que tiene en cuenta la observación y asume las falencias del mecanismo de rendición de cuentas utilizado, por lo que está analizando otras opciones. Menciona la experiencia piloto realizada durante 2013 para rendir los proyectos con certificados de obra. Respecto de las herramientas de control disponibles, informa que para las rendiciones de fondos se cuenta con una instancia de aprobación técnica y contable. Para la verificación en campo de la ejecución de los planes, por otra parte, menciona las inspecciones realizadas por la Dirección de Bosques desde 2012. A su vez, destaca la creación en junio de 2013 del Área de Verificación y Control y adjunta un cuadro con las verificaciones en terreno realizadas en 2013. Finalmente, menciona como herramienta de control el monitoreo satelital de las superficies de los bosques nativos realizado por la UMSEF.</p>	<p>Cabe destacar, que en su respuesta, el organismo no hace mención de la integración del Fondo, la cual no responde a lo estipulado en el art. 31 de la ley. Con respecto a las herramientas de control mencionadas en la respuesta, éstas han sido indicadas en el apartado 3.4.5 del Proyecto de Informe. La observación se refiere a la falta de lineamientos específicos para el control periódico del “<i>mantenimiento de las superficies de bosques nativos y las categorías de conservación declaradas por las respectivas jurisdicciones</i>” que realiza la autoridad nacional con el objeto de otorgar los beneficios previstos en la ley. <b><i>Se mantiene la observación.</i></b></p>
<p><b>d) Reglamentación incompleta del art. 35 de la Ley. No se especificaron los requerimientos para la aplicación del 70%, ni los 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</b></p>		
<p>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% destinado a compensar a los titulares de tierras en cuya</p>	<p>El organismo responde que los lineamientos para financiar los planes de manejo están establecidos en las pautas para la instrumentación del Fondo. Considera que por el momento no sería correcto establecer pautas</p>	<p>El art. 35 de la ley establece que las jurisdicciones aplicarán el 70% de los recursos del Fondo para compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos, sean públicos o privados, de acuerdo a</p>



## Auditoría General de la Nación

<p>superficie se conservan bosques 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 ALA.</p>	<p>uniformes, dada la diversidad y complejidad de la realidad del país. Menciona la aprobación del “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” por Res. COFEMA 229 (22/03/2012). Con respecto al monitoreo de los bosques nativos, informa que se instalaron Nodos Regionales que se suman al trabajo de la UMSEF (Nodo Central) para contribuir con el monitoreo a escala regional. Los nodos que se encuentran en funcionamiento son: Parque Chaqueño, Monte-Espinal, Selva Paranaense y Bosque Andino Patagónico.</p>	<p>sus categorías de conservación. Si bien, la Res. COFEMA 229/12 establece En cuanto a las redes de monitoreo, la red de nodos regionales de la UMSEF no reemplaza la red de monitoreo y el sistema de información que la ley establece que debe tener cada autoridad local de aplicación (ALA). En su respuesta, el organismo no hace mención a lo observado sobre la falta de reglamentación de los programas de asistencia técnica y financiera a pequeños productores y/o comunidades indígenas y/o campesinas (art. 35, inciso b.2.). <b>Se mantiene la observación.</b></p>
<p><b>e) Insuficiente jerarquía institucional de la Autoridad Nacional de Aplicación (ANA) para gestionar de manera integral los instrumentos de política pública establecidos en la Ley</b></p>		
<p>La autoridad nacional de aplicación no tiene jerarquía institucional suficiente para lograr una gestión integral de los instrumentos de política pública establecidos en la ley que resulte eficiente y eficaz, dado que el proceso administrativo referido al financiamiento de los planes y proyectos está controlado por la Jefatura de Gabinete de Ministros.</p>	<p>El organismo informa que el Programa PNUD ARG 12/013 “Apoyo a la Implementación del Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos” cuenta con la actividad que desarrolle la propuesta de Organización y Estructura Jerárquica que debe tener la ANA. Los resultados se esperan para el segundo semestre de 2014. A su vez, informa que la gestión incorpora otras áreas como la Dirección General Técnica Administrativa (DGTA) y las ALA.</p>	<p>Los avances informados serán tomados en cuenta para futuras auditorías. <b>Se mantiene la observación.</b></p>
<p><b>f) Diferenciación de funciones entre la SAyDS y el COFEMA</b></p>		
<p>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</p>	<p>El organismo manifiesta que la DB y el COFEMA trabajan en la construcción de consensos para la implementación de la Ley 26.331, lo cual se manifiesta en las resoluciones del COFEMA de los</p>	<p>El trabajo conjunto entre la SAyDS y el COFEMA es un factor clave para la implementación de la Ley 26.331. Sin embargo, como se expresa en la observación, no se ha</p>



## Auditoría General de la Nación

<p>establecida la participación del COFEMA en la elaboración del Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos, conforme art. 11 y 12 del Dec. 91/09.</p>	<p>últimos años, la mayoría de las cuales han sido promovidas por la ANA. De esta forma se busca avanzar en la determinación de las funciones, privilegiando la complementariedad de las mismas.</p>	<p>establecido 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. Asimismo, no se sabe cuáles son los criterios por los cuales 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>
<p><b>g) Comisión de Bosques Nativos del COFEMA</b></p>		
<p>Si bien existe una interacción fluida entre la SAyDS y el COFEMA, los avances en el ámbito del COFEMA han sido escasos y recién a partir de 2013 se observan definiciones concretas en temas específicos; como la reserva de fondos 2013 para las provincias que aún no acreditaron, el establecimiento de pautas para la actualización de OTBN y la prueba piloto para la rendición de cuentas simplificada. De la revisión de los documentos del COFEMA, surge que la Comisión de Bosques Nativos del Consejo ha estado inactiva por un largo periodo.</p>	<p>El organismo no comparte la observación, ya que considera que trabajó junto con las ALA en el ámbito del COFEMA desde la reglamentación de la ley hasta la fecha. Menciona como dificultad el hecho de que las autoridades provinciales ambientales que integran el COFEMA no necesariamente se corresponden con las autoridades de aplicación locales de la Ley 26.331. Destaca que en la página web del COFEMA y ahora en la de la SAyDS figuran las resoluciones aprobadas anualmente con las temáticas abordadas y documentos técnicos. No obstante, reconoce que la DB junto con las ALA impulsó la reactivación de la Comisión de Bosques Nativos.</p>	<p>Lo informado por el organismo no modifica lo expresado en la observación. La Comisión de Bosques Nativos del COFEMA fue creada el 28 de marzo de 2008 por Res. COFEMA 139/2008. La reactivación de dicha Comisión se produjo a principios de 2013. Cabe destacar, que desde los últimos meses del trabajo de campo de la presente auditoría y hasta la actualidad, la página web del COFEMA no está funcional y las resoluciones mencionadas no están disponibles para el público. Si bien, el equipo de auditoría tuvo acceso a dichas resoluciones, éstas tuvieron que ser pedidas a la Secretaría de la Comisión por correo electrónico. <i>Se mantiene la observación.</i></p>
<p><b>h) Falta de armonización de la política sobre bosques nativos y las políticas de desarrollo agropecuario</b></p>		
<p>Se observa falta de armonización de la política sobre bosques nativos establecida en la ley y las políticas de desarrollo vinculadas a la producción agropecuaria. En este sentido, los fines estratégicos</p>	<p>El organismo desarrolla su relación con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), en el marco del Convenio de Articulación Institucional firmado en 2009.</p>	<p>En su respuesta, el organismo no hace referencia a los objetivos estratégicos del Plan estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020 del MAGyP que están en conflicto con los objetivos de</p>



## Auditoría General de la Nación

<p>del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación están en conflicto con los objetivos de la Ley 26.331, pudiendo representar una amenaza para la conservación de los bosques nativos (véase Anexo I). Esto se refleja con más fuerza en el caso de la provincia de Salta, cuyo Plan de Desarrollo 2030 plantea que la ley provincial 7.543 de OTBN es un obstáculo para el desarrollo agropecuario.</p>	<p>Informa que las autoridades de la Dirección de Producción Forestal (DPF, autoridad de aplicación de la ley 25.080 de Inversiones para Bosques Cultivados) del MAGyP y la DB están promoviendo un proceso de intercambio técnico para establecer una posición común respecto a los mecanismos para realizar intervenciones sobre los bosques nativos de acuerdo a la normativa actual y en particular a los apoyos económicos o compensaciones otorgados por cada organismo. La DB y la DPF han iniciado acciones para unificar y fortalecer las líneas de apoyo a las prácticas de enriquecimiento de los bosques nativos. Para ello, ambas Direcciones realizaron una serie de talleres de difusión y discusión conjunta en 2012. El organismo afirma que como resultado de ese proceso, se estableció a nivel interinstitucional un nuevo escenario para la promoción forestal y el manejo de los bosques nativos, con procedimientos administrativos y técnicos que conjugan los dos sistemas de promoción vigentes. Por otra parte, informa que se está trabajando en los territorios del parque chaqueño para articular estrategias con el MAGyP, la Subsecretaría de Agricultura Familiar, el INTA, el INTI, el INAI, entre otros. Asevera que estas políticas se armonizan con uno de los objetivos estratégicos del Plan Agroalimentario Argentino 2020, que es garantizar la seguridad alimentaria de nuestro país.</p>	<p>la Ley 26.331 (véase apartado 3.2.3 de Aclaraciones previas). Tampoco menciona lo referido al Plan de Desarrollo 2030 de Salta. Los avances informados serán tomados en cuenta para futuras auditorías. <i>Se mantiene la observación.</i></p>
<p><b>4.1.2. Participación Pública</b></p>		
<p><b>a) Análisis de la realización de procesos de participación pública en la acreditación de los OTBN</b></p>		
<p>La SAyDS no analizó los</p>	<p>El organismo expresa que es la</p>	<p>El organismo ratifica la</p>



## Auditoría General de la Nación

<p>procesos de participación pública realizados por las provincias al acreditar los OTBN, aunque verificó que se hubieran efectuado instancias de participación. En los informes técnicos de revisión de los OTBN la Dirección de Bosques manifiesta: “Aunque a partir de documentación presentada se evidencia que se llevaron a cabo instancias del proceso participativo para el desarrollo del OTBN, no se ha realizado un análisis técnico de las mismas por considerarse que este tema excede las capacidades actuales de esta área”.</p>	<p>primera vez que se establece la obligatoriedad de utilizar un instrumento de gestión como el OTBN en la legislación argentina, y por lo tanto no se contaba con experiencia en la materia. Reconoce que la ANA no pudo abordar en profundidad todas las temáticas dada su estructura predominantemente técnica en relación al bosque nativo. Afirman que en conformidad con el principio de progresividad de la ley de presupuestos mínimos, tanto la ANA como las ALA han fortalecido sus estructuras a partir de la experiencia. Informan que en 2013 se creó el Área de Participación Social en el ámbito de la DB, abocada a la tarea del análisis de los procesos participativos que las jurisdicciones realizan para sus OTBN. A su vez, se elaboraron pautas indicativas para la realización del proceso de participación pública (Res. COFEMA 230/12). Actualmente se está formando un equipo que elaborará los instrumentos de análisis y seguimiento de los procesos. Ya se realizaron análisis correspondientes a las provincias de San Juan, Río Negro, Chaco y Catamarca y se colaboró en los procesos de OTBN de provincias que aún no han sancionado su ley específica. Proyectan brindar asistencia técnica a las provincias que lo requieran en 2014.</p>	<p>observación. Los avances informados serán tomados en cuenta para futuras auditorías. <i>Se mantiene la observación.</i></p>
<p><b>b) Gestión de las presentaciones ante la ANA realizadas por comunidades indígenas</b></p>		
<p>Si bien constan en los expedientes de OTBN presentaciones dirigidas a la ANA formuladas por comunidades indígenas reclamando la falta de participación en la definición del OTBN, la ANA remitió estas</p>	<p>El organismo responde que la creación del Área de Participación Social y el fortalecimiento de las demás áreas de la DB están posibilitando el desarrollo de acciones. Sostiene que la comunicación a las ALA es el</p>	<p>El organismo ratifica la observación. Los avances informados serán tomados en cuenta para futuras auditorías. <i>Se mantiene la observación.</i></p>



## Auditoría General de la Nación

<p>notas a las ALA, pero no realizó un seguimiento de los reclamos presentados, ni verificó la resolución de los mismos.</p>	<p>primer paso y destacan que debido a que la mayoría de los reclamos se vincula a la problemática de la titularidad de la tierra, la ANA no cuenta con competencia para resolverlos. Como ejemplo de las acciones desarrolladas, el organismo menciona su intervención solicitando información a una ALA a partir de los requerimientos de la Defensoría del Pueblo de la Nación y de un reclamo de una organización de pueblos originarios; y su intervención en carácter de tercero interesado en un amparo presentado por una comunidad aborigen. Los tres ejemplos conciernen a la provincia de Salta y tuvieron lugar entre octubre y diciembre de 2013.</p>	
<p><b>c) Autorización de desmontes sin audiencia pública previa</b></p>		
<p>En las provincias relevadas en campo se autorizan proyectos de desmonte que no cumplen con el requerimiento de la realización de audiencia pública previa; situación que representa un incumplimiento de lo establecido en el art. 26 de la Ley 26.331 y arts. 19 a 21 de la Ley 25.675 (Ley General del Ambiente). Se han constatado reclamos de comunidades campesinas e indígenas tanto en la provincia de Salta como en la de Santiago del Estero (véase Anexos VII y VIII). Si bien la SAyDS ha recibido denuncias de los damnificados, no se verificaron acciones efectivas tendientes a resolver las irregularidades.</p>	<p>El organismo expresa que la sustanciación de los procedimientos en cumplimiento de las disposiciones de la Ley 26.331 y su normativa complementaria es una responsabilidad de las jurisdicciones provinciales. Reitera que cuando la ANA toma conocimiento de una situación posiblemente irregular, solicita información a las ALA. Finalmente, sostiene que en las normas de presupuestos mínimos la forma de declarar nulo un proceso que estuviere viciado es mediante acción judicial.</p>	<p>Como se menciona en el informe, no se ha encontrado evidencia del seguimiento de las denuncias sobre desmontes ilegales ni de acciones tendientes a resolver las irregularidades detectadas por la SAYDS. En relación con esto, no se encontró evidencia de los informes que las ALA deben enviar anualmente a la SAYDS, dando cuenta de las autorizaciones de desmonte o manejo sostenible otorgadas en el ámbito de las respectivas jurisdicciones (art. 13 del Dec. 91/09). <i>Se mantiene la observación.</i></p>
<p><b>4.1.3 Seguimiento y evaluación de la gestión, rendición de cuentas y transparencia</b></p>		
<p><b>a) Procedimientos de medición del desempeño de los instrumentos de gestión y falta de documentación sobre ejecución y seguimiento de metas presupuestarias</b></p>		
<p>La SAyDS no ha desarrollado procedimientos de medición del</p>	<p>El organismo considera positiva la recomendación. No obstante,</p>	<p>Durante el trabajo de campo de la auditoría, como menciona la</p>



## Auditoría General de la Nación

desempeño de los instrumentos de gestión establecidos en la ley ni se ha obtenido evidencia de documentación donde conste la ejecución y seguimiento respecto al cumplimiento de las metas presupuestarias.	aclara que tanto en la DGTA como en la DB existe documentación sobre la ejecución y seguimiento de las metas presupuestarias, por lo que solicita que se rectifique la observación.	observación, no se encontró evidencia en la SAYDS de la documentación a la que hace referencia en su respuesta. <b>Se mantiene la observación.</b>
<b>b) Base de datos centralizada</b>		
No existe una base de datos que centralice la información sobre los diversos instrumentos de gestión de las provincias. Si bien casi todo el esfuerzo técnico recae en la Dirección de Bosques de la SAYDS, esta dependencia no tiene acceso a documentación relevante en la gestión de los fondos de la ley. Por ejemplo, los expedientes de los POA anuales de las provincias se tramitan en el ámbito de la JGM o de la Unidad Secretario de la SAYDS.	El organismo considera que la observación no es correcta, ya que toda la información desde que se inició la implementación de la ley se encuentra en la SAYDS. La documentación sobre movimiento de fondos se archiva en el organismo de pago, que hasta 2011 fue la JGM y desde 2012 es la SAYDS. Informa que se está generando un Sistema Integrado de Información de Bosques Nativos donde se volcará, entre otras informaciones, todo lo relativo a los aspectos administrativos de la gestión de la ley 26.331.	Durante el trabajo de campo, en numerosas entrevistas con personal de la Dirección de Bosques, se constató la ausencia de una base de datos que centralice toda la información sobre los diversos aspectos de implementación de la Ley 26.331. Por ejemplo, la Dirección de Bosques no tiene copia de los convenios firmados con las provincias. La referencia a la creación de un Sistema Integrado de Información de Bosques Nativos corrobora la observación. Los avances informados serán tomados en cuenta para futuras auditorías. <b>Se mantiene la observación.</b>
<b>4.2. Instrumento de gestión de la ley</b>		
<b>4.2.1. Información de base sobre bosques nativos</b>		
<b>a) Inventario Nacional de Bosques Nativos</b>		
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.	El organismo responde que el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos (PINBN) surgió del Proyecto Bosques Nativos BIRF 4085-AR, que no contemplaba ninguna actualización del inventario nacional. En este momento se está organizando el Segundo Inventario Nacional, en el que se prevé incorporar las tres categorías de conservación que establece la Ley 26.331 y que se tomará de referencia para las futuras actualizaciones. Por otra parte, sostiene que la Dirección de Bosques asistió y	Como se indica en la página 11 del Proyecto de Informe de Auditoría, las competencias de la SAYDS como autoridad de aplicación de la Ley 26.331 incluye “ <i>Actualizar el Inventario Nacional de Bosques Nativos, como máximo cada cinco (5) años, arbitrando los mecanismos necesarios para su financiamiento</i> ” (art. 11 del Dec. 91/09). Los avances informados serán tomados en cuenta para futuras auditorías. <b>Se mantiene la observación.</b>



## Auditoría General de la Nación

	asiste a las provincias para llevar a cabo sus OTBN y actualizaciones en forma financiera y técnica.	
<b>b) Guías metodológicas para valorizar los servicios ambientales</b>		
No se encontró evidencia de la elaboración por la SAYDS ni por el COFEMA 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.	El organismo informa que la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental (SAYDS) está ejecutando el Proyecto GEF 3623 “Incentivos para la Conservación de Servicios Ecosistémicos de Importancia Global en la Argentina”, implementado por el PNUD (PNUD ARG/10/G49) y por el PNUMA (PNUMA 4B85), en forma asociada con el INTA y en colaboración con los gobiernos de las provincias de Chaco, Formosa, Entre Ríos y Misiones. El objetivo del Proyecto es el diseño y evaluación de diferentes mecanismos de pago por servicios ecosistémicos de importancia global como herramienta para asegurar la conservación y el manejo sustentable a largo plazo de los ecosistemas en Argentina y los servicios que tales ecosistemas brindan. El Proyecto tiene una duración de cuatro años (2011-2014). Trabaja conjuntamente con la DB para obtener resultados que coadyuven a la implementación de la ley de bosques.	Lo informado por el organismo no modifica lo observado, ya que a la fecha no existen guías metodológicas para valorizar los servicios ambientales de los bosques nativos que puedan ser implementadas para la aplicación de la ley. Los avances informados serán tomados en cuenta para futuras auditorías. <i>Se mantiene la observación.</i>
<b>c) Art. 11 y 12 del Dec. 91/09: indicadores de manejo sostenible ajustados a cada ambiente y jurisdicción y establecimiento de reservas forestales funcionales por cada ecorregión forestal</b>		
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	El organismo informa que la Dirección de Bosques está trabajando para seleccionar indicadores del estado de los bosques basados en el Proceso de Montreal. Durante 2013 se establecieron algunos indicadores de desarrollo sostenible que considera que eran factibles de calcular, ya que dispone de los datos necesarios para ello. Se incluye un listado con los nombres de los indicadores. El	Los avances informados serán tomados en cuenta para futuras auditorías. <i>Se mantiene la observación.</i>



## Auditoría General de la Nación

<p>ajustados a cada ambiente y jurisdicción para promover el manejo sostenible de los bosques nativos en las categorías II y III;</p> <p>- el fomento de acciones tendientes a garantizar el establecimiento de reservas forestales funcionales para cada ecorregión argentina.</p>	<p>organismo sostiene que el Área de Estadística Forestal y el Área de Vinculación y Control encararán en el transcurso de este año pruebas piloto para su aplicación. Por otra parte, expresa que la Dirección de Bosques está comenzando un trabajo de consultoría para promover la integración entre las escalas regional y predial del OTBN, mediante la figura de los Corredores de Conservación para la región del Parque Chaqueño. Se espera lograr una metodología de adaptación e integración de los Corredores de Conservación a las Pautas Metodológicas para las Actualizaciones de los OTBN aprobadas por el COFEMA, que introduzca elementos diagnósticos que comprenden las áreas prioritarias para la conservación y las principales amenazas, como así también los criterios y requerimientos específicos de los corredores, especialmente focalizados en el mantenimiento de conectividad y hábitat para la biodiversidad.</p>	
<p><b>d) Base de datos unificada sobre Bosques Nativos y el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas</b></p>		
<p>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>El organismo informa que el Área de Participación Social creada en 2013 está realizando gestiones para vincularse con el INAI. Adjunta copias de las Notas DB 116/2011 y N° 95/2011 remitidas al INAI sobre denuncias presentadas por distintas comunidades de pueblos originarios ante la Dirección de Bosques, y constancias de mail. A su vez, informa que el Área de Participación de la DB ha iniciado contactos con la Dirección del Registro Nacional de la Agricultura de Familia (RENAF)</p>	<p>Se aclara en primer lugar que la copia de la Nota DB 95/2011 anexada se encuentra incompleta y que no se anexaron las constancias de mail. Por otra parte, la remisión al INAI de algunas de las denuncias presentadas por comunidades de pueblos originarios ante la SAyDS no constituye evidencia de trabajo articulado, sino que confirma el rol de intermediación que asume la ANA, derivando los reclamos que recibe a otras autoridades sin hacer un seguimiento de su resolución.</p>



## Auditoría General de la Nación

	del Ministerio de Agricultura y Pesca.	<i>Se mantiene la observación.</i>
<b>4.2.2. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos</b>		
<b>a) Guías para la aplicación de los criterios de sustentabilidad</b>		
La SAYDS no ha desarrollado guías ni instructivos que orienten en la aplicación de los criterios de sustentabilidad que ordena la ley. Esta falencia quedó reflejada en la heterogeneidad de la aplicación de los criterios en los distintos OTBN.	El organismo no considera precedente la observación, ya que la SAYDS elaboró un documento técnico aprobado en el COFEMA (Res. COFEMA 236/12) que incluye pautas metodológicas para la realización de los OTBN. El punto 3.d) <i>Valoración de los criterios de sustentabilidad ambiental</i> contiene una serie de pautas para asegurar la debida consideración de los mismos en los OTBN. Asimismo, sostiene que el Anexo III del documento aporta un modelo metodológico para la valoración y ponderación de los criterios de sustentabilidad ambiental. Por otra parte, menciona la realización del Taller Nacional de Experiencias de OTBN donde se presentaron específicamente metodologías de aplicación de los criterios de sustentabilidad.	La Res. COFEMA 236/12 fue emitida con fecha 5 de diciembre de 2012, con posterioridad a la elaboración de los OTBN de las provincias de Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, La Rioja, Misiones, Neuquén, Rio Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán. Se considera que dicha resolución (indicada en el Proyecto de Informe de Auditoría) es un instrumento útil para la actualización de los OTBN, pero al momento de ser elaborados los OTBN iniciales de las provincias mencionadas, no se contaba con guías metodológicas orientativas. <i>Se mantiene la observación.</i>
<b>b) Provincias que no tienen el OTBN acreditado</b>		
A la fecha de cierre de esta auditoría, transcurridos más de cinco años de la sanción de la ley y cuatro de su reglamentación, hay siete provincias que no cuentan con OTBN acreditado. Entre ellas, las provincias de Córdoba y Corrientes sancionaron leyes provinciales de OTBN pero estos instrumentos no fueron acreditados por la SAYDS.	El organismo sostiene que a diciembre 2013 son seis las provincias que no tienen un OTBN acreditado por la SAYDS (Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja y Santa Fe). A su vez, afirma que se trabajó profundamente para resolver las controversias con las provincias de Córdoba y Corrientes. En el caso de Corrientes, se encuentran tramitando fondos para el financiamiento de planes, mientras que en el caso de Córdoba, la provincia rechazó la propuesta realizada por la ANA. Respecto d las provincias que no	Es necesario corregir la observación en el sentido indicado por el organismo. Efectivamente, las provincias que no tienen OTBN acreditado por la SAYDS son las seis provincias mencionadas. Esto está expresado tanto en la Tabla 5 del Proyecto de Informe de Auditoría (páginas 24 y 25), como en la Tabla 5.1. del Anexo V. <b>Nueva observación 4.2.2. b)</b> A la fecha de cierre de esta auditoría, transcurridos más de cinco años de la sanción de la ley y cuatro de su reglamentación, hay seis provincias que no cuentan con OTBN acreditado.



## Auditoría General de la Nación

	avanzan en el proceso legislativo, informa que se analizó en el ámbito del COFEMA y se realizará desde allí una vinculación con las Cámaras Provinciales. El organismo adjunta un cuadro con el estado de situación de las provincias que aún no tienen acreditado su OTBN y el motivo.	Entre ellas, las provincias de Córdoba y Corrientes sancionaron leyes provinciales de OTBN pero estos instrumentos no fueron acreditados por la SAyDS.
<b>c) Coherencia entre las categorías de conservación de jurisdicciones que comparten ecorregiones</b>		
No se encontró evidencia de acciones de parte de la SAyDS tendientes a lograr un nivel de coherencia entre las categorías de conservación que establezcan aquellas jurisdicciones que comparten ecorregiones. En este sentido, la reglamentación del art. 33 de la ley deja en manos de las provincias la provisión a la ANA de la información sobre el nivel de coherencia de las categorías de conservación respecto de las provincias limítrofes que hayan aprobado por ley su OTBN.	El organismo afirma que algunas diferencias en las categorías de conservación son justificables debido a las diferentes condiciones ambientales, necesidades de desarrollo y procesos históricos de colonización del territorio de las provincias. Por otra parte, sostiene que la elaboración de los OTBN fue realizada en distintos años desde la sanción de la Ley 26.331, de acuerdo a las capacidades técnicas y decisiones políticas, por lo tanto no existió en la mayoría de los casos la posibilidad de diálogo entre provincias para este tema específico. No obstante esta situación, considera que desde entonces han mejorado las capacidades y ámbitos de discusión para abordar este tema tanto a nivel regional como nacional. Por lo tanto, se prevé que las faltas de coherencia que no estén justificadas sean corregidas durante los procesos de actualización de los OTBN. Finalmente, insiste en la vigencia del principio de progresividad en las leyes de presupuestos mínimos.	Los avances que tengan lugar en el marco de las actualizaciones de los OTBN serán analizados en futuras auditorías. <b><i>Se mantiene la observación.</i></b>
<b>d) Seguimiento técnico desigual de elaboración de los OTBN y recategorizaciones prediales</b>		
El proceso de elaboración de los OTBN y el seguimiento técnico realizado por la SAyDS ha sido	El organismo no comparte la observación. Sostiene que la vulneración de los OTBN es un	No se tuvo evidencia de la intervención de la SAyDS en las autorizaciones de



## Auditoría General de la Nación

<p>desigual en las diversas jurisdicciones. Esto fue verificado en las dos provincias visitadas, aunque con distinto nivel de gravedad ya que, a la fecha, sólo se han efectivizado recategorizaciones prediales en la provincia de Salta. Con referencia a este tema, no se encontró evidencia de acciones concretas de la SAyDS ni del COFEMA para que las provincias ajusten sus legislaciones a lo establecido en el art. 9 de la Ley 26.331.</p>	<p>tema presente en la Comisión de Bosques y que la DB y la SSPyPA han mantenido reuniones con los ministros de provincias del Parque Chaqueño (Formosa, Chaco, Salta y Santiago del Estero), con diferentes ONG y otras organizaciones para analizar el tema. Por otra parte, afirma que la SAyDS ha realizado evaluaciones técnicas de los OTBN con los mismos criterios para todas las provincias y utilizado los mismos mecanismos para la solución de las discrepancias observadas. Además, informa que <i>“ha realizado acciones concretas para que las provincias ajusten sus legislaciones y en particular para el tema de las recategorizaciones se establecieron distintas instancias técnicas de discusión entre la ALA y la ANA sobre el tema para que el ordenamiento a nivel predial sea consistente con el OTBN provincial. En este sentido, se reconoció que a nivel predial es posible la existencia de bosques de valor de conservación distinto al asignado en la categoría de conservación alcanzada mediante la interpretación de los criterios de sustentabilidad a escala provincial. Sin embargo, se establecieron pautas para proceder a un cambio de categoría y en particular se destacó que los mismos deberán ser concedidos solamente para casos excepcionales y nunca ser de aplicación general y sistemática, que debe mantener la integridad del paisaje y que deben ser resultado de una mejora en la información o en la resolución de los datos de base, entre otras”</i>.</p>	<p>recategorizaciones prediales. Tampoco se encontró evidencia en las actas de las reuniones del COFEMA del tratamiento de ese tema. Se transcribe a continuación lo expresado en la sección <b>Recategorizaciones Prediales</b> del apartado <b>3.4.2. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos</b> del Proyecto de Informe de Auditoría, con respecto a las provincias de Salta y Santiago del Estero: “ las leyes provinciales contemplan el cambio de categoría, sin explicitar la prohibición de cambios hacia abajo (es decir de una categoría de mayor conservación a una de menor conservación) expresada en el art. 9 de la Ley 26.331. En el caso de la provincia de Salta, de acuerdo con lo informado por la autoridad provincial, se han recategorizado más de 14.000 ha de una categoría del OTBN superior a una inferior (véase Anexo VII). En el caso de Santiago del Estero, el mapa de OTBN aprobado tiene puntos verdes (categoría III) en zonas amarillas (categoría II), lo que da a lugar a que a escala predial se autoricen desmontes para actividades agrícolas. Estos puntos verdes representan en total aproximadamente 200.000 ha. Esta situación fue observada por la SsPyPA antes de la acreditación del OTBN a la provincia, aunque aceptó la justificación técnica formulada por la autoridad de aplicación local. En 2011 solicitó información sobre los cambios de categoría realizados a partir de la existencia de puntos verdes en zonas amarillas. Si bien la DB</p>
---	--	---



## Auditoría General de la Nación

	<p>A su vez, la SAyDS sostiene que para evitar que los OTBN sean vulnerados propicia el marco técnico para los casos en los que sea necesario recategorizar y trabaja en algunos casos en particular, como en la provincia de Salta en la cual la situación requiere de acciones diferenciadas, “<i>dado que la provincia no ha prestado colaboración en la solicitud de información del tema</i>”. Finalmente, afirma que el problema no consiste sólo en ajustes a las legislaciones correspondientes sino en el desarrollo y apropiación por parte de la sociedad de un modelo de desarrollo diferente.</p>	<p>manifestó su conformidad con la respuesta de la DGByF, aclaró que “<i>se espera que los procedimientos de cambios de categoría en predios clasificados como categoría II (amarillo) con puntos verdes indicativos de potencial de desmonte sean regulados formalmente mediante algún tipo de acto administrativo que indique los pasos requeridos para llevarlos a cabo</i>” (Nota DB 24/2011). No se tuvo evidencia de un seguimiento posterior de este tema por parte de la SAyDS.” <b><i>Se mantiene la observación.</i></b></p>
<p><b>4.2.3. Planes de Manejo y Conservación</b></p>		
<p><b>a) Procedimiento administrativo de gestión de proyectos</b></p>		
<p>El procedimiento administrativo de gestión de proyectos en la autoridad nacional es complejo y desarticulado. El proceso de evaluación y seguimiento técnicos de los proyectos tiene un circuito administrativo completamente separado de la gestión del financiamiento de dichos proyectos, y no existe en la autoridad de aplicación nacional una instancia que centralice la información técnica y financiera de los planes.</p>	<p>El organismo comparte parcialmente la recomendación y afirma que ya explicitó las acciones que se están desarrollando para simplificar el proceso administrativo. No obstante, sostiene que la DB y la DGTA de la SAyDS trabajan conjuntamente en el seguimiento de la ejecución técnica y financiera de los planes.</p>	<p>El organismo ratifica parcialmente la observación. Sin embargo, durante el trabajo de campo se observó que los aspectos financieros y técnicos siguen circuitos separados. Más aún, como expresa en la página 30 de su respuesta: “<i>la DB, al ser un área sustantiva de la SAyDS, no maneja las fechas de pago ni los sistemas de rendición de cuenta</i>”. <b><i>Se mantiene la observación.</i></b></p>
<p><b>b) Acciones permitidas en los Planes de Manejo. Actividad silvopastoril</b></p>		
<p>Existe indefinición respecto de las acciones permitidas en los PM, en particular, no se han establecido pautas para el manejo silvopastoril. De la información relevada, muchos de los proyectos de manejo silvopastoril no son sustentables y representan formas de desmonte, actividad que está prohibida en la categoría amarilla.</p>	<p>El organismo responde que los principios contenidos en la Res. COFEMA 229/12 representan el marco metodológico respecto a los contenidos, objetivos y actividades admitidas en los PM. Estos principios deben ser detallados y especificados para cada modalidad de intervención y particularidad local, por lo que se</p>	<p>Tal como reconoce el organismo, las pautas establecidas en la Res. COFEMA 229/12 no están detalladas. Por otra parte, la problemática de la sustentabilidad de los proyectos silvopastoriles está documentada en los papeles de trabajo del área de Ordenamiento Territorial de la Dirección de Bosques, a los que el</p>



## Auditoría General de la Nación

<p>Si bien la SAyDS recomienda aplicar el principio precautorio, no existen restricciones ni especificaciones formalmente establecidas.</p>	<p>encuentran en desarrollo pautas para manejo de bosque con ganadería integrada tanto para el ámbito nacional como en varias provincias. Sostiene que no debe interpretarse que los proyectos de manejo silvopastoriles que aprueban las ALA no sean sustentables y representen desmontes, por encontrarse enmarcados en la mencionada resolución, que contiene los principios generales tendientes a evitar el uso no sostenible de bosques nativos clasificados en categoría II. Reconoce, sin embargo, que en la práctica la existencia de normativa específica es un primer paso para evitar que se produzcan desmontes en áreas amarillas, y que es imprescindible la transferencia de los nuevos modelos de manejo de bosques con ganadería integrada hacia los productores ganaderos y el afianzamiento de los sistemas de control.</p>	<p>equipo de auditoría tuvo acceso. Los avances que se produzcan respecto del desarrollo de pautas específicas para manejo de bosque con ganadería integrada serán tomados en cuenta en futuras auditorías. <b>Se mantiene la observación.</b></p>
<p><b>c) Incorporación de comunidades indígenas y campesinas a los beneficios de la ley</b></p>		
<p>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. Esta situación se agrava por las demoras en la implementación del Relevamiento Territorial de Comunidades Campesinas a cargo del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (en cumplimiento de la Ley 26.160), y especialmente en aquellas provincias que no cuentan con un registro de poseedores de tierras que dé un sustento legal a la ocupación</p>	<p>El organismo sostiene que “<i>se puede colaborar desde la DB pero la resolución final no es competencia de la misma</i>”.</p>	<p>No se tuvo evidencia de acciones de la ANA tendientes a fomentar la incorporación como beneficiarios de la ley a las comunidades indígenas y campesinas. <b>Se mantiene la observación.</b></p>



## Auditoría General de la Nación

<p>actual, tradicional y pública de la tierra por parte de las comunidades.</p>		
<p><b>d) Inconsistencias en el Registro Nacional de Planes</b></p>		
<p>El Registro Nacional de Planes, implementado por la DB-SAyDS, es una herramienta valiosa que facilita la gestión administrativa de los mismos y permite centralizar la información técnica a nivel nacional. No obstante, se detectaron inconsistencias entre la información que consta en este Registro y la información provista por la ALA de Santiago del Estero, en lo que respecta a algunos de los expedientes de esa provincia. Asimismo, se detectó que hay planes que figuran en algunas consultas del Registro (coordenadas de georreferenciación) y no en otras (superficie de plan, superficie de POA, monto, estado POA y tipo de titular).</p>	<p>El organismo afirma que la SAyDS no ha evidenciado el tipo de inconsistencias observado.</p>	<p>En los papeles de trabajo del equipo de auditoría constan Las inconsistencias mencionadas en la observación se detectaron en el análisis de los archivos provistos por el organismo al equipo de auditoría. Dichos archivos constan entre los papeles de trabajo del proyecto. <i>Se mantiene la observación.</i></p>
<p><b>4.2.4. Aspectos financieros</b></p>		
<p><b>a) Fondo Nacional Para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos</b></p>		
<p>El FNECBN no ha sido conformado de acuerdo con lo establecido en el art. 31 de la ley. Las normas presupuestarias posteriores a la Ley 26.331 no asignaron los fondos previstos. Si bien se ha creado la actividad presupuestaria correspondiente, el presupuesto asignado a la implementación de la ley es sustancialmente inferior al establecido. Si se analiza la asignación presupuestaria a lo largo del período auditado, se observa que el monto asignado al Fondo representa porcentajes decrecientes del presupuesto nacional (véase Tabla 8).</p>	<p>El organismo afirma que la SAyDS ha cumplido con el art. 31 de la Ley 26.331 en todos los períodos solicitando los fondos correspondientes; sin perjuicio de ello, la Ley de Presupuesto es emitida por el Congreso Nacional y ha establecido un monto menor. No obstante, la SAyDS considera que los fondos asignados para esta etapa inicial son suficientes, tomando en cuenta el principio de progresividad, y que las capacidades institucionales deben ir adecuándose para poder hacer frente a todas las obligaciones impuestas por la ley. Por ello, considera que es conveniente que los fondos se incrementen en forma gradual y sean eficazmente aplicados, para alcanzar en unos</p>	<p>Lo informado por el organismo no contradice la observación. <i>Se mantiene la observación.</i></p>



## Auditoría General de la Nación

	años a ejecutar el total de los fondos previstos en la ley.	
<b>b) Demoras en la asignación de fondos anuales a las provincias; y</b> <b>c) Mecanismo de rendición de cuentas</b>		
<p>b) Se verifican demoras en la asignación de los montos anuales a las provincias. Las provincias, al desconocer las fechas en las cuales reciben los fondos, no pueden planificar adecuadamente las tareas. El circuito se desarrolla entre el comienzo del año y el momento en que reciben los fondos, que en algunos casos llegan a seis meses de espera.</p> <p>c) El procedimiento de rendición de cuentas establecido por JGM ha resultado altamente ineficiente, ya que los requisitos establecidos tornan virtualmente imposible la rendición de todos los gastos en tiempo y forma. El principal inconveniente referido por las provincias en las cuales se hizo relevamiento de campo se refiere a los problemas de validación de facturas ante la AFIP. Otra deficiencia informada es la demora en el proceso de revisión de las rendiciones de cuenta por parte de la autoridad nacional, y la informalidad del proceso.</p> <p>Las dificultades para la rendición de cuentas de los proyectos, además de requerir el desvío de los esfuerzos de las autoridades provinciales hacia la rendición de cuentas en desmedro de las acciones de asistencia, monitoreo y seguimiento de los planes, pone a las provincias en riesgo de no recibir nuevos fondos. Esta situación ha sido claramente documentada en las actas de las reuniones de COFEMA. Otras veces, lleva a la interrupción de</p>	<p>El organismo sostiene que ambos puntos están relacionados, ya que tanto el SAF 305 JGM como el SAF 317 de la SAyDS, si las provincias tienen alguna rendición de cuentas pendiente de presentación, no podrán recibir fondos en cualquier tipo de concepto. A su vez, afirma que <i>“la DB, al ser un área sustantiva de la SAyDS, no maneja las fechas de pago ni los sistemas de rendición de cuenta”</i>. Pese a ello, afirma, la DB ha trabajado para que las provincias puedan recibir los fondos que les corresponden en el marco de la Ley 26.331, para continuar con su desarrollo e implementación progresiva. La SAyDS expresa que en 2011 otorgó a cada provincia (tuvieran o no acreditados sus OTBN) la suma de \$869.565.- en concepto de fortalecimiento institucional, para que puedan dar cumplimiento, entre otras cosas, a la rendición de cuentas y ejecución de fondos. Asimismo, afirma que la DB ha gestionado exitosamente numerosos pedidos de prórroga solicitados por las provincias, para que pudieran seguir recibiendo fondos por parte de la SAyDS.</p> <p>El organismo adjunta la Res. JGM 282/12, aprobada por la JGM a instancias de la SAyDS, que aprueba el Instructivo para la Rendición de Cuentas de los fondos transferidos en el marco de la Ley 26.331.</p> <p>Por otra parte, informa que en los Convenios firmados con las provincias durante el 2013, se</p>	<p>Se destaca que el mecanismo de rendición de cuentas vigente (exceptuando el proyecto piloto en curso) no resulta dificultoso sólo para las ALA sino también para los mismos beneficiarios de los planes. El impacto de las medidas tomadas recientemente será analizado en futuras auditorías.</p> <p><b>Se mantiene la observación.</b></p>



## Auditoría General de la Nación

<p>las actividades de los planes. La situación reviste gravedad particular en los casos en que los titulares de los planes dependen del financiamiento de la Ley 26.331 para actividades de subsistencia.</p>	<p>hizo una modificación al plazo de rendición de cuentas, extendiéndolo a dos años. Finalmente, sostiene que sigue trabajando para incrementar la eficiencia y eficacia de la gestión.</p>	
<p><b>4.2.5. Monitoreo y sanciones</b></p>		
<p><b>a) Informes anuales sobre autorizaciones de desmonte (Dec. 91/09, art. 13)</b></p>		
<p>No se encontró evidencia de los informes anuales sobre autorizaciones de desmonte que las ALA deben presentar a la SAyDS en cumplimiento del art. 13 del Decreto 91/09.</p>	<p>El organismo sostiene que el Registro Nacional de Planes fue diseñado para albergar la información vinculada con las autorizaciones de desmonte y que puede tener información más actualizada que los informes anuales que el Decreto establece, evitando la remisión de la información en papel. Informa que a la fecha figuran en el Registro 330 solicitudes de autorización de desmonte.</p>	<p>No se tuvo evidencia de información referida a las solicitudes de desmontes en el Registro Nacional de Planes, sino a los Planes y POA de las provincias visitadas en campo. Lo expresado por el organismo no modifica la observación. <i>Se mantiene la observación.</i></p>
<p><b>b) Informes anuales sobre evaluaciones de impacto ambiental</b></p>		
<p>No se encontró evidencia de los informes anuales sobre evaluaciones de impacto ambiental que las ALA deben presentar a la SAyDS en cumplimiento del art. 23 del Decreto 91/09.</p>	<p>El organismo afirma que el Registro Nacional de Planes también contiene parte de la información que debe remitirse respecto a EIA: acerca de la correspondencia de informe preliminar, de EIA, de Audiencia Pública y del resultado de la Declaración de Impacto Ambiental.</p>	<p>Lo expresado por el organismo no modifica la observación. <i>Se mantiene la observación.</i></p>
<p><b>c) Control en campo</b></p>		
<p>Se observa una escasa capacidad de control en campo de la SAyDS. Se destaca el monitoreo por sensores remotos que realiza la UMSEF, que permite la realización de evaluaciones periódicas sobre el estado de los bosques nativos a nivel nacional. No se observaron avances en la implementación de un sistema de monitoreo de los planes de conservación, manejo y aprovechamiento del cambio de uso del suelo, conforme lo</p>	<p>El organismo informa que en junio de 2013 comenzó a funcionar el Área de Vinculación y Control en el ámbito de la DB, “cuyas principales funciones consisten en colaborar en la definición de los procedimientos y sistemas de control técnico y administrativo de las actividades derivadas de la Ley 26.331, realizar los procedimientos vinculados con el control, fiscalización y seguimiento técnico y administrativo de las</p>	<p>Los avances informados serán tomados en cuenta para futuras auditorías. <i>Se mantiene la observación.</i></p>



## Auditoría General de la Nación

<p>establecido en el art. 11 de la ley, tampoco existen indicadores de desempeño. El seguimiento de la ejecución de los proyectos consiste básicamente en la rendición de gastos conforme los montos asignados.</p>	<p><i>actividades sobre bosques nativos desarrolladas en todo el territorio nacional, asistir en la definición de un sistema de verificación del impacto de las actividades realizadas en los bosques nativos en el estado de conservación de los mismos y relevar in situ los indicadores de impacto de las actividades realizadas en los bosques nativos</i>". A la fecha han visitado planes en 13 provincias. Por otra parte, sostiene que el poder de fiscalización y control corresponde a las jurisdicciones locales (art. 29 de la Ley 26.331), que son también quienes otorgan los permisos de aprovechamiento y desmonte. El organismo argumenta que este punto fue corroborado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el considerando N°8 del fallo "Dino Salas c/ Provincia de Salta y Estado Nacional". Finalmente, menciona que con la implementación del Registro Nacional de Planes en 2012 se trata de concentrar la información que generan las provincias a fin de contar con los datos de toda actuación que origine una intervención sobre el bosque nativo a nivel provincial (plan de conservación, aprovechamiento o cambio de uso del suelo).</p>	
<b>d) Registro Nacional de Infractores</b>		
<p>El Registro Nacional de Infractores, habilitado por Res. SAyDS 514/09, no está operativo y tampoco es de público acceso, tal como lo establece el art. 27 de la ley. A su vez, la SAyDS no tiene información suficiente sobre los incumplimientos y las sanciones aplicadas por las provincias.</p>	<p>El organismo sostiene que el Registro Nacional de Infractores está actualmente operativo y es de acceso público, a requerimiento de cualquier solicitante. Sin embargo, enumera una serie de acciones emprendidas durante el segundo semestre de 2013 referidas al RNI:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Reelevamiento de la normativa nacional y</li></ul>	<p>En las entrevistas mantenidas durante el trabajo de campo con personal de la Dirección de Bosques, se informó la falta de actividad del RNI. Por otra parte, las dificultades en lograr la operatividad del registro se detallan en el informe incluido en el Anexo IV de la información provista por el organismo mediante Nota SSPyA 19/13 (28</p>



## Auditoría General de la Nación

	<p>provincial referente a los regímenes de infracciones y sanciones en materia de bosques nativos y análisis de la consistencia entre la normativa de presupuestos mínimos de protección ambiental y las provinciales.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Análisis de las disposiciones referentes a los registros provinciales y al Registro Nacional de infractores, del grado de avance actual de la implementación del RNI y propuesta de alternativas de gestión para superar las problemáticas detectadas.</li><li>- Análisis del rol de la ANA en materia de infracciones, sanciones y registro de infractores y propuesta de alternativas de gestión.</li></ul> <p>La SAyDS informa que a partir de estos análisis se comenzó un proceso de optimización de la situación del RNI. Por un lado, para subsanar a nivel interno de la SAyDS las dificultades técnicas detectadas e informadas por las ALA. Por el otro, se remitieron notas a las ALA entre septiembre y octubre de 2013 solicitando la carga de datos en el RNI, la designación de los agentes autorizados a la carga de información (en los casos en que no los hubiesen designado), e información relativa a las infracciones detectadas y a las sanciones impuestas, entre otra información relevante. El organismo sostiene que aportaron información las provincias de Santa Fe, Salta, Jujuy, Catamarca, Chaco, La Pampa, Misiones y</p>	<p>de enero de 2013) (véase folio 151 de Actuación)</p> <p>Los avances informados serán tomados en cuenta para futuras auditorías.</p> <p><b><i>Se mantiene la observación.</i></b></p>
--	---	---



## Auditoría General de la Nación

	<p>Corrientes. Asimismo, informa que el Área de Vinculación y Control relevó la situación de la aplicación de sanciones y la detección de infractores en otras jurisdicciones. De esta forma, la SAyDS comenzó un trabajo junto con las ALA para lograr la carga de información en el sistema, incluyendo asesoramiento legal. Por otra parte, agrega que se está trabajando conjuntamente con el área de Sistemas de la SAyDS para superar las dificultades técnicas y se planificó un taller para 2014 con los referentes y autorizados por cada provincia a la carga de datos para optimizar el funcionamiento, ampliar la información y difundirla por medio de la página web de la SAyDS.</p> <p>Finalmente, informa que se elaboró una serie de aportes en relación a la tipificación del desmonte y otras acciones perjudiciales para los bosques nativos que la SSPyPA hizo llegar a la Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización e Integración del Código Penal de la Nación, a través de la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.</p>	
<p><b>4.2.6. Efectividad de los instrumentos de gestión aplicados</b></p>		
<p><b>a) Baja efectividad de los instrumentos de gestión</b></p>		
<p>Teniendo en cuenta las tasas de deforestación indicadas en 3.4.8 y los porcentajes de bosque nativo bajo manejo efectivo (con PM y/o PC) en las provincias de Salta y de Santiago del Estero, la efectividad de los instrumentos de gestión aplicados a la fecha, es marcadamente baja.</p>	<p>El organismo informa que la Dirección de Bosques está trabajando en la mejora de los instrumentos de gestión de la ley.</p>	<p><i>Se mantiene la observación.</i></p>