

## IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE BIODIVERSIDAD Y PLAN DE ACCIÓN 2016-2020

Gestión / Período auditado: 01/01/2016 al 30/04/2018.

### GERENCIA DE PLANIFICACIÓN Y PROYECTOS ESPECIALES

Departamento de Control de Gestión Ambiental

### Normativa analizada / Marco normativo aplicable

**Leyes.** 24.375, 25.675, 25.831.

**Decretos.** PEN 1347/1997.

**Resoluciones.** SAYDS 69/2010, MAYDS 151E/2017.

### Aclaraciones previas

Argentina elaboró en 2003 su primera Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB), en el marco de los compromisos asumidos por el país como Parte signataria del Convenio de Diversidad Biológica y sus instrumentos derivados.

La estrategia vigente es la Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción 2016-2020 (ENBYPA 2016-2020) fue aprobado por Resolución MAYDS 151/E2017, cuyo objetivo es "brindar un marco a las políticas, programas y planes en materia de biodiversidad de modo que estas sean coordinadas e integradas en pos del desarrollo humano sustentable. Este propósito impulsa a incorporar en esta estrategia la visión de un desarrollo de país que integre la conservación de la biodiversidad a través de su uso sustentable, con la producción sustentable, sobre la base de un Territorio Nacional ordenado en cuanto al uso y ocupación de sus tierras. El desarrollo sustentable debe estar basado en el Ordenamiento Ambiental del Territorio, de forma tal que coexistan grandes zonas de desarrollo intensivo, actual o potencial, alternadas por una matriz de territorios de baja intensidad de ocupación, donde se realicen actividades de uso y producción sustentable, que alojen e interconecten áreas protegidas y demás áreas prioritarias para la protección. Se aseguran condiciones de viabilidad, amortiguación y conectividad para la conservación de la biodiversidad a largo plazo, que son medio de vida y sustento fundamental de las comunidades locales" (ENB y Plan de Acción 2016-2020).

La ENBYPA está compuesta por 9 ejes estratégicos:

1. Conservación y uso sustentable de la biodiversidad
2. Conocimiento y gestión de la información sobre la biodiversidad
3. Conciencia, divulgación y educación sobre la biodiversidad
4. Prácticas productivas y de consumo sustentables
5. Recursos Genéticos
6. Valoración de la biodiversidad
7. Prevención, control y fiscalización de la biodiversidad
8. Coordinación Interinstitucional e Intersectorial
9. Cooperación Internacional

Estos ejes comprenden 21 metas que constituyen el Plan de Acción 2016-2020 de la ENB.

#### Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

##### Presidente

CPN. Oscar S. Lamberto

##### Auditores generales

Dr. Francisco J. Fernández  
Dr. Juan I. Forlón  
Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva  
Lic. Jesús Rodríguez  
Lic. María Graciela de la Rosa

##### Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina  
Tel.: (54 11) 4124 - 3700  
informacion@agn.gov.ar / [www.agn.gov.ar](http://www.agn.gov.ar)

## Hallazgos

### Institucionalización

La Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción 2016-2020 (ENBYPA 2016-2020) es un instrumento regulatorio que, al estar respaldado sólo por una resolución ministerial, no posee la jerarquía jurídica suficiente para garantizar su implementación de manera transversal en los organismos que integran el Poder Ejecutivo Nacional, ni en las instancias provinciales y municipales vinculadas con diversos aspectos de la gestión de la biodiversidad.

Se encontró en elaboración, en el ámbito de la SGAYDS, un anteproyecto de ley de presupuestos mínimos para la preservación y conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes. Sin embargo, a la fecha de cierre del trabajo de campo de auditoría, a dicho proyecto no se le ha dado curso formal a su tratamiento legislativo.

No se encontró evidencia de un análisis del marco legal vigente a nivel nacional ni provincial para alcanzar la armonización normativa en lo referido a la gestión de la biodiversidad. No se realizó la identificación de vacíos y superposiciones normativas, conforme lo previsto en el Eje 8 "Coordinación Interinstitucional e intersectorial de la ENB" de la ENBYPA 2016-2020. En este sentido, se mantiene la situación observada en el informe aprobado por Resolución AGN 80/2013.

No se han establecido acuerdos institucionales con otros organismos del Poder Ejecutivo Nacional para coordinar acciones tendientes a la implementación de los ejes estratégicos de la ENB que involucran a otras instancias del PEN. Esto dificulta la coordinación de las políticas sectoriales con implicancias en la conservación y gestión sustentable de la biodiversidad.

### Objetivos y metas

La SGAYDS como autoridad de aplicación del CDB no implementa el sistema de indicadores desarrollados y sugeridos para evaluar los progresos en la consecución de las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica a nivel nacional, establecido en la COP XIII Decisión 28/13, en el marco del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020.

No se ha elaborado una planificación estratégica ni operativa para implementar la ENBYPA 2016-2020, que especifique el alcance jurisdiccional (no se indican cuáles organismos están involucrados ni asigna responsabilidades), ni el horizonte temporal de implementación (no existen cronogramas calendarizados para la ejecución de las acciones previstas), ni los recursos materiales y humanos requeridos. Esta situación fue observada en el informe aprobado por Resolución 80/2013 AGN.

Tampoco se ha encontrado evidencia de objetivos, metas ni indicadores anuales de gestión; situación observada en el informe aprobado por Resolución 80/2013 AGN.

No se ha realizado la alineación de la ENBYPA 2016-2020 con los programas u otros instrumentos de gestión que implementa la SGAYDS. De este modo, los esfuerzos hacia el cumplimiento de las metas del Plan de Acción 2016-2020 están dispersos, lo que dificulta la identificación de necesidades, definición de prioridades y el seguimiento de las acciones.

No se ha realizado la alineación de la ENBYPA 2016-2020 con los objetivos y prioridades del gobierno. En particular, el Ordenamiento Ambiental del Territorio aparece como prioridad 60 del OG IV- Desarrollo Sustentable, pero no se han definido la modalidad en que se hacen operativos en el ámbito de la SGAYDS.

Con referencia a la alineación entre la ENBYPA 2016-2020 y los ODS de la Agenda 2030, del análisis comparativo realizado se encontró que en el plan de acción de la ENBYPA 2016-2020 no hay metas que hagan referencia al ODS 15.7: control de caza y tráfico de especies protegidas de flora y fauna. Sólo se encontraron referencias generales a este ODS en el eje 1 de la ENBYPA 2016-2020 (véase también Anexo III; Tabla 3.2).

### Coordinación y participación

La coordinación de acciones implementada por la CONADIBIO es débil, ya que sólo se realizaron durante el período auditado tres reuniones de la Comisión, con una periodicidad anual en lugar de trimestral como lo establece su reglamento.

Las actas de reunión de la CONADIBIO no evidencian la concurrencia de todos los representantes de los organismos gubernamentales y no gubernamentales, tampoco la totalidad de las provincias que componen las seis regiones del COFEMA. La participación de los ministerios y ONG que según el reglamento de la CONADIBIO deben asistir a las reuniones plenarios no se cumple en ninguna de las reuniones correspondientes al período auditado. Cabe señalar, que en el marco del examen realizado sobre el proceso de formulación de la ENBYPA 2016-2020, se detectó que desde la puesta en marcha de la CONADIBIO la participación de los integrantes ha sido irregular y decreciente.

Se ha desarticulado el Observatorio Nacional de Biodiversidad (OBIO), mencionado en el 5º Informe Nacional para la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, sin que haya sido reemplazado por otro instrumento equivalente. Esto representa un retroceso en la implementación de los presupuestos mínimos referidos a la participación ciudadana (establecidos en la Ley 25.675) y los referidos a la disponibilidad pública de la información ambiental (establecidos en las Leyes 25.675 y 25.831), afectando la transparencia de la gestión.

### **Monitoreo, evaluación y rendición de cuentas**

La CONADIBIO según sus misiones y funciones es la instancia encargada del seguimiento de la implementación de la ENBYPA 2016-2020. Sin embargo, no se establecieron los mecanismos ni se definieron parámetros para realizar el monitoreo y evaluación de la Estrategia. La CONADIBIO no produce los informes anuales de actividades ni las evaluaciones de desempeño establecidos en su reglamento de funcionamiento (Res. SAyDS 69/2010, art 11.d). De acuerdo a lo informado durante el trabajo de campo, sólo se socializan las acciones realizadas en las reuniones de Comisión que, si bien quedan registradas en actas, no son un instrumento que permita seguir el avance en la implementación de la ENBYPA 2016-2020.

La ausencia de instrumentos metodológicos de monitoreo y evaluación impide medir la eficiencia y eficacia de Argentina en cuanto a la implementación del CBD y sus instrumentos derivados como la ENBYPA 2016-2020.

El área de Coordinación de Información Ambiental de la SAYDS, que es punto focal de la Secretaría en lo referido a los ODS, no tiene asignada la función de realizar el seguimiento de las metas de la ENBYPA 2016-2020; tampoco consolida la información de las áreas sustantivas de la SGAYDS que tienen a cargo programas y/o acciones relacionadas.

### **Referidos a la implementación de acciones de Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT)**

#### **Planificación estratégica y operativa**

La SGAYDS no generó una planificación estratégica ni operativa para el desarrollo del Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT). No se encontró evidencia documental de articulación entre las acciones implementadas por la DNPYOAT con las áreas responsables de la implementación de las leyes de presupuestos mínimos de bosques nativos (Ley 26.331) y de glaciares (Ley 26.639) que representan elementos clave en el ordenamiento ambiental a escala nacional.

La Comisión de OAT del COFEMA, activa desde junio de 2017, no tiene objetivos definidos y del examen de sus actas de reunión, no se encontraron productos que retroalimenten las acciones de la SGAYDS en la materia.

Tampoco se encontró evidencia de lineamientos para la implementación de la prioridad 60 del Objetivo de Gobierno IV: Desarrollo Sustentable.

La subcomisión del Eje 1 de la CONADIBIO no desarrolló lineamientos específicos ni acciones de gestión respecto del OAT, tal como indica la Meta 1 del Plan de Acción y su Eje 1 de la ENBPA 2016-2020. En 2018 se reformuló la dinámica de la CONADIBIO para organizar el trabajo en función de temas y líneas de acción prioritarias, en remplazo del esquema de subcomisiones por eje de la ENBPA.

#### **Eficacia de las acciones implementadas hacia el logro del OAT**

La Dirección Nacional de Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio informó por Nota NO-2019-20474633-APN-DNPYOAT#SGP sobre las acciones implementadas por el área en el período auditado. Los avances informados corresponden a:

- Identificación de los criterios ambientales básicos para la zonificación del OAT.

- Selección de sitios pilotos para la implementación del Proyecto GEF 17/AR/G24 "Incorporación de la conservación de la biodiversidad y el manejo sostenible de tierras en la planificación del desarrollo: operacionalizar el OAT".
- Elaboración del documento del proyecto GEF 6 17ARG-24. A la fecha de cierre del trabajo de campo de la presente auditoría no existe un documento de proyecto aprobado formalmente, por lo cual la fase de ejecución del Proyecto no ha comenzado.

Sin embargo, no se encontró evidencia documental de las acciones informadas. De este modo, no se dan las condiciones mínimas para la medición de la eficacia.

### Alcance del trabajo de auditoría

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por Resolución AGN 26/15 y Resolución AGN 186/16, dictadas en función del artículo 119, inciso d) de la Ley 24.156. Los procedimientos aplicados para la obtención de evidencia fueron:

1. Análisis de la normativa aplicable al objeto de auditoría (Anexo I);
2. Análisis de documentación sobre la Estrategia Nacional de Biodiversidad;
3. Entrevistas con funcionarios de la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable:
  - Secretario de Política Ambiental en Recursos Naturales (SPARN);
  - Coordinación de Información Ambiental (CIA);
  - Director Nacional de Biodiversidad (DNB);
  - Directora Nacional de Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio (DNPYOAT).

De acuerdo con la Resolución 186/16-AGN, se aplicó una combinación de los enfoques orientados a procesos y a resultados.

### CONCLUSIÓN

A partir del examen realizado, del descargo del organismo auditado y del análisis de éste último se puede concluir, en primer lugar, que la implementación de la ENBYPA 2016-2020 tiene una secuencia que no se puede soslayar. La implementación de la meta 1, objetivo específico de la presente auditoría, es condición sine qua non para avanzar en la materialización de las restantes metas. Ello es así porque el manejo de la mayoría de los recursos naturales objeto de la ENBYPA 2016-2020 son competencia de las provincias y requieren de un fuerte involucramiento de las diferentes jurisdicciones y de las diversas áreas del gobierno federal.

En lo referido a los indicadores, en algunos casos surgen de las metas del Plan de Acción, pero deben ser explicitados a los efectos de su medición. En cuanto a tomar como indicadores de biodiversidad los indicadores de los ODS adoptados por la Argentina, los indicadores de los ODS relacionados con la biodiversidad solamente abarcan dos temáticas, una referida a los bosques nativos y otra referida a las especies amenazadas (listas rojas). Aun así, los indicadores de los ODS son orientativos y no operativos ya que carecen de valores de referencia. El listado provisorio de metas e indicadores de ODS para Argentina (junio 2017) solo sirve a título orientativo, en tanto que la ENBYPA 2016-2020 a esa orientación debe transformarla en operativo. Si no se establece una meta concreta y no se le pone un "número" al indicador (valor de cumplimiento) no se puede efectivizar ningún plan evaluable,

En resumen, los hallazgos de la auditoría señalan que no se cumple con las condiciones de buena gobernanza necesarias para garantizar una implementación eficaz y efectiva y oportuna de la Estrategia Nacional de Biodiversidad en los plazos previstos en su Plan de Acción.