GERENCIA DE
PLANIFICACIÓN
Y PROYECTOS
ESPECIALES
Departamento de
Control de
Gestión
Ambiental

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS)

Dirección Nacional de Bosques

**DATOS DEL
INFORME**

Actuación N°:

434/2022 - AGN

**OBJETO DE
AUDITORÍA**

Gestión ambiental del
Proyecto Bosques Nativos
y Comunidad (PBNyC).
Préstamo Banco Mundial
(BIRF 8493). Comunidad
Wichí, Salta.

PERIODO AUDITADO

01/01/2018 al 31/12/2021

Tareas de campo:

Desde el 01/10/2022 al
15/08/2023

**NORMATIVA
ANALIZADA/MARCO
NORMATIVO
APLICABLE**

**LEYES Y
DECRETOS**

Ley 22.431
Ley 25.689
Ley 25.785
Ley 26.331
Ley 27.499
Decreto PEN 91/2009
Decreto PEN 232/2015
Decreto PEN 223/2016
Decreto PEN 174/2018
Decreto PEN 802/2018
Decreto PEN 50/2019
Decreto PEN
1645/2015

ACLARACIONES PREVIAS

- Objetivo

Evaluar si el MAyDS, en la formulación e implementación del Proyecto Bosques Nativos y Comunidad (BIRF 8493), ha desarrollado herramientas que contribuyan a mejorar la calidad de vida de las comunidades que habitan los bosques nativos, fundamentalmente a través de la promoción, conservación, restauración y uso responsable de sus servicios y productos, la producción y comercialización de los mismos mediante instancias locales de transformación, y la inversión en infraestructura y capital social respetando su cultura ancestral

- Objetivos Específicos

- ✓ Evaluar si la estructura de gobernanza es adecuada para asegurar la ejecución del Proyecto
- ✓ Examinar la eficacia y efectividad del Proyecto Bosques Nativos y Comunidad en lo referido a las mejoras en el manejo de los bosques nativos y el aumento al acceso a los servicios básicos de las comunidades Wichí que habitan los bosques nativos de la Provincia de Salta

Marco institucional

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el responsable de entender en la gestión ambiental sostenible de los recursos hídricos, bosques, fauna silvestre y en la preservación del suelo (Dec. DNU 7/2019 BO 11/12/2019).

La Secretaría de Política Ambiental en Recursos Naturales (SPARN) es la responsable de actuar en la aplicación de los convenios internacionales, relacionados con los temas de su competencia a través de propuestas de regímenes normativos, planes, programas y proyectos en el ámbito local (Dec. PEN 174/2018 BO 05/03/2018).

HALLAZGOS

Presupuesto y ejecución presupuestaria

1) La disminución global de los recursos presupuestarios afectados, y la consecuente reestructuración del programa incrementó el riesgo social y ambiental, debido a que implicó un retroceso en la implementación de PIC, que se traduce en menor superficie de bosques protegidos y menos productividad de las comunidades locales.

Asimismo, si bien el objetivo invocado fue lograr la reducción del déficit fiscal, las consecuencias de la pérdida de bosques nativos y menor productividad de las comunidades deberán ser atendidas en un futuro por el Estado. Por otro lado, no es acorde a las directrices establecidas en las normas de orden público relacionadas con la promoción del desarrollo sustentable (Ley 25.675), la protección del bosque nativo (Ley 26.331), la promoción de los derechos de los indígenas (Ley 24.071 y Ley 26.160), la promoción de la agricultura familiar, campesina e indígena (Ley 27.118), la protección de la biodiversidad (Ley 24.375) y la mitigación y adaptación al cambio climático (Ley 24.295 y Ley 27.270) que constituyen objetivos prioritarios y estratégicos del Estado argentino, establecidos en la Constitución Nacional, los convenios internacionales y las leyes de presupuestos mínimos

2) Los niveles de ejecución fueron bajos en referencia a los desembolsos previstos en el documento original del proyecto. No hay evidencia de que ocurrieran razones imprevistas o de fuerza

DECISIONES

ADMINISTRATIVAS

DA JGM 499/2016

DA JGM 311/2018

DA JGM 262/2020

DA JGM 28/2021

DA JGM 928/2021

RESOLUCIONES

INFORMES

CONSIDERADOS

AUTORIDADES AGN

Presidente

Dr. Juan Manuel

Olmos

Audidores Generales

Dra. M. Graciela De La

Rosa

Dr. Javier Fernández

Dr. Juan Ignacio Forlón

Dr. Gabriel Mihura

Estrada

Dr. Alejandro Nieva

AGN

Avda. Rivadavia 1745

(CP1033AAH)

C.A.B.A. – Argentina

Tel.: (54 11) 4124-

3700

Fax: (54 11) 4124-

3775

informacion@agn.go

v.ar

La Dirección Nacional de Bosques tiene como responsabilidad primaria asistir a la SPARN en la formulación e implementación de una política forestal nacional para el enriquecimiento, restauración, conservación y manejo sustentable de los bosques nativos (DA 311/2018 BO 14/03/2018) En relación con el objeto de auditoría, debe:

- Entender en el diseño, planificación, implementación, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos en el marco de la Ley 26.331 y el Programa Nacional de Protección de los Bosques

- Intervenir en la implementación y monitoreo de la ejecución del Fondo Nacional de Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos

- Implementar un sistema nacional de monitoreo de los bosques nativos que permita desarrollar y actualizar periódicamente información y estadística respecto de la estructura, superficie, estado y producción derivada de los bosques nativos

- Impulsar la promoción y ejecución de buenas prácticas productivas que permitan el manejo sustentable y conservación del bosque nativo

- Colaborar en la articulación, la coordinación y el establecimiento de acuerdos institucionales con las provincias, el COFEMA, organismos locales, nacionales, regionales, multilaterales, bilaterales u otras organizaciones públicas, privadas o de la sociedad civil, vinculadas al área de su incumbencia

- Implementar las políticas vinculadas a la Estrategia Nacional de Cambio Climático, en materia de Bosques Nativos

mayor que motivaron dicha subejecución.

El préstamo se reestructuró y devolvieron USD 38.000.000 sin fundamentos técnicos que la avalen, incumpliendo los objetivos planificados al inicio del proyecto

3) El presupuesto vigente, luego de la reestructuración, fue insuficiente para la implementación de PBNyC, ya que se redujeron los montos asignados a cada componente, algunos de ellos fueron dados de baja y otros discontinuaron parte de sus actividades y productos previstos. Las inversiones realizadas por el PBNyC se vieron condicionadas por la falta de recursos, lo que afectó la confianza de las comunidades limitando las actividades presentes y futuras y los alcances del proyecto

Organización para la ejecución

1) Los recursos humanos a cargo de la implementación del PBNyC tuvieron condiciones de contratación precarias, lo que contribuyó a un escenario de inestabilidad e incertidumbre laboral, afectando al desarrollo de las tareas

2) El MAyDS incumple el porcentaje mínimo de ocupación de personas con discapacidad, dispuesto en el artículo 8° de la Ley 22.431, determinado en un 4% de la totalidad de su personal. Emplea solo 6 agentes con discapacidad certificada, es decir 0,84% del total de la planta

3) El MAyDS no cumple con la Ley 27.499 en cuanto a la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñan en funciones en el organismo. A la fecha se capacitó al 45,37% del total del personal

Articulación institucional

1) No se desarrollaron actividades vinculadas con la regularización dominial de tierras comunitarias ni fortalecimiento de los derechos posesorios en la Provincia de Salta

2) No se observaron instancias de negociación con la Provincia de Salta para la aceptación de Planes Comunitarios de comunidades que no tenían un título perfecto sobre la

tierra tal y como se estableció en el PRODOC

3) El equipo de la UEL de Salta luego de la reestructuración no contó con facilitadores territoriales que hablaran la lengua Wichí, lo que obstaculizó el vínculo con las comunidades

Planificación, seguimiento y evaluación

1) Hasta la reestructuración del préstamo no se cumplió con el plan anual de actividades establecido para el cumplimiento de los objetivos del proyecto, lo que se traduce en bajos niveles de gasto y demoras en la ejecución de actividades

2) No se cumplió con la meta para los ODP 1, 2 y 3, a pesar de la reestructuración solicitada y de la extensión del plazo del contrato

3) Se incumplió con las metas intermedias previstas en la fase inicial del proyecto debido a que se había planificado contar con todas las comunidades beneficiarias vinculadas al proyecto en el año uno y dos. Sin embargo, éstas se fueron vinculando progresivamente, dado que el MAyDS no tiene presencia territorial descentralizada y no desarrolló una adecuada actividad de articulación interinstitucional. Asimismo, los RRHH afectados a la tarea de vinculación fueron escasos y las acciones de divulgación y sensibilización no fueron suficientes

Ejecución

1) No se alcanzó la totalidad de las metas planificadas para el componente 1, ni antes ni después de la reestructuración. Antes de la reestructuración, 5 de los 9 indicadores de seguimiento registraron avances por debajo del 50%. Después de la reestructuración, uno de los cuatro indicadores no superó el 50%

2) La baja afectación de recursos presupuestarios condicionó la realización de inversiones, incumpliendo el compromiso con las comunidades que ya habían finalizado el proceso de formulación de los PIC, muchos de los cuales habían sido aprobados

por la autoridad de aplicación (ALA). En dos comunidades (Pozo El mulato y La Junta) no se realizaron inversiones por parte del PBNyC. Se esperaba realizar 18 pozos de agua y se instalaron 14, a pesar de ser prioritario para satisfacer las necesidades básicas

3) Los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el marco de resultados para el componente 2 fueron escasos pese a que, al momento de la reestructuración, se había consumido el 62% del presupuesto original. El 84,58% de los gastos realizados fueron destinados al pago de consultores para un relevamiento de información sobre conocimiento del bosque nativo (33,79%), la realización de productos audiovisuales (35,87%), y la realización de plan de trabajo para organización y ejecución de capacitaciones para líderes de opinión periodistas y comunicadores (14,92%). De las 4 metas planificadas solo se cumplió una

4) No se instalaron nuevas radios comunitarias ni se fortalecieron las radios existentes en la Provincia de Salta; tampoco se capacitó a miembros de las comunidades en esta temática, a pesar de que en el Marco Integral Comunitario se observó la necesidad de ambas acciones

Objetivos de Desarrollo Sostenible

El MAyDS, a pesar de ser el organismo responsable, no responde ni aporta información respecto del avance para el cumplimiento de las metas 15.1 y 15.2 del ODS 15, incumpliendo con el art. 119 de la Ley 24.156

PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA

El examen fue realizado conforme a las Normas de Control Externo Gubernamental de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por la Res. 26/15-AGN y la Res. 186/16-AGN, y atendiendo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados y adaptados por el país.

Procedimientos de relevamiento y recolección de documentación: entrevistas, solicitudes de información al organismo, recopilación de páginas digitales de organismos oficiales, verificación in situ. Análisis de la normativa aplicable referida al objeto de auditoría.

Procedimientos de análisis cualitativos y cuantitativos: Análisis y revisión documental, triangulación de la información, identificación, recopilación y análisis de las herramientas normativas vigentes, análisis de roles y responsabilidades de los actores involucrados, análisis comparativo de la estructura orgánica, objetivos y acciones de la entidad auditada, actividades en campo: Visita a la Unidad Ejecutora de Salta, y visita a comunidades del Departamento de Rivadavia, Salta.

CONCLUSIÓN

En los últimos años se han dado avances muy importantes en cuanto a la protección de bosques nativos, sin embargo, existe una situación crítica en esta materia. "(...) *La pérdida estimada de bosques nativos en el periodo que va desde 1937 a 1987 fue alrededor de 2 millones de hectáreas; y entre 1998 a 2002, fue de aproximadamente 230 mil hectáreas por año (...)*" (Fuente: Dirección de Bosques de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable – PRODOC – Diagnóstico pág. 5).

Si bien la Ley de Bosques crea un marco para el control de la deforestación, el MAyDS, en su Informe sobre el Estado de Implementación de la Ley 26.331, para el período 2010-2015, detecta una baja participación de las comunidades indígenas y campesinas en el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de Bosques Nativos (FNECBN).

La deforestación en las áreas donde se ubican las comunidades rurales y originarias con necesidades básicas insatisfechas, es acompañada por impactos sociales perjudiciales hacia estos grupos que, en su mayoría, carecen de títulos formales sobre dicha tierra y son, por ello, altamente vulnerables de padecer migraciones forzadas con las secuelas de vaciamiento habitacional y agravamiento de la superpoblación en las villas periurbanas.

Teniendo en cuenta esta problemática, el COFEMA dicta la Resolución 277/2014 (08/05/2014) y crea la figura de "beneficiarios agrupados" (Anexo 1 Art. 8°) a partir de la cual grupos de pequeños productores, comunidades campesinas e indígenas (que por cuestiones de escala, por la reducida superficie de intervención, por no contar con las capacidades financieras o administrativas necesarias, o por contar con un título de tierras imperfecto se les dificulta la presentación de planes por la vía tradicional) puedan presentar planes y acceder de esta forma a los recursos que provee el FNECBN.

Por su parte, el MAyDS solicita la cooperación técnica financiera para el desarrollo del PBNyC, con el objeto de impulsar una política pública que permitiera incluir a las comunidades originarias en los beneficios del FNECBN.

Sin embargo, se observa que, al abordar las Estrategias del Proyecto, si bien establecía como línea de acción: "*Favorecer todas aquellas acciones que fortalezcan los derechos posesorios de los habitantes, tanto indígenas como criollos, en relación a la tierra que habitan de manera que se avance en la titularización de los territorios que se encuentren en litigio o en situaciones de incertidumbre legal.*" no hubo acciones desarrolladas en este sentido.

Por otro lado, el PBNyC fue reformulado sin fundamentos técnicos claros que lo avalen y sin evidencias de que ocurrieran razones imprevistas o de fuerza mayor que motivaran la cancelación del monto inicial por USD 38.000.000.

La reducción del préstamo resultó en una disminución de las actividades y afectó seriamente la implementación del proyecto. Algunos componentes, fueron dados de baja y otros discontinuaron parte de sus actividades y productos previstos.

Las inversiones realizadas por el PBNyC se vieron condicionadas por la falta de recursos. El desarrollo de herramientas esenciales para mejorar la calidad de vida de las comunidades que habitan los bosques nativos, como la realización de pozos de agua y la instalación y fortalecimiento de radios comunitarias, no se completaron según lo planeado.

La reestructuración del Proyecto y la disminución de los recursos tuvieron un

impacto directo en la protección de los bosques y en la productividad de las comunidades. Esto no solo compromete los objetivos estratégicos del país en materia ambiental, sino que también genera riesgos sociales, como la migración de comunidades hacia áreas urbanas.

Durante su ejecución, el MAyDS enfrentó desafíos en la gestión del proyecto, incluidas condiciones de contratación inestables y falta de personal adecuado que pudiera comunicarse efectivamente con las comunidades en su lengua nativa.

La implementación del proyecto entre 2015 y 2019 fue baja, revirtiéndose esta situación a partir del año 2020 hasta su finalización en el 2022.

Por último, se destaca que, se destinó un porcentaje muy alto de los recursos disponibles a los trabajos de promoción de las actividades del Proyecto en relación a los destinados para el cumplimiento más riguroso de las necesidades de la población beneficiaria y, por ende, de los objetivos y metas fijados.