

SESIONES ORDINARIAS

2004

ORDEN DEL DIA N° 920

COMISION PARLAMENTARIA
MIXTA REVISORA DE CUENTAS
DE LA ADMINISTRACION

Impreso el día 1° de septiembre de 2004

Término del artículo 113: 10 de septiembre de 2004

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas a fin de adecuar los aspectos observados por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de la Administración de Parques Nacionales a los efectos de asegurar el cumplimiento de los deberes que sus competencias imponen y otras cuestiones conexas. (79-S.-2004.)

Buenos Aires, 4 de agosto de 2004.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Eduardo O. Camaño.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

Proyecto de resolución*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas a los fines de adecuar los aspectos observados por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de la Administración de Parques Nacionales a los efectos de asegurar el cumplimiento de los deberes que sus competencias le imponen.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

MARCELO A. H. GUINLE.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

Las presentes actuaciones se refieren a un informe de auditoría de gestión ambiental preparado por

la Auditoría General de la Nación, realizado en el ámbito de la Administración de Parques Nacionales, dependiente de la Secretaría de Turismo de la Nación. El objeto de la presente auditoría consiste en el examen de las acciones llevadas a cabo por el organismo auditado, tendientes al mejoramiento de la gestión especialmente en las tareas de conservación y en la referida a las nuevas áreas protegidas.

Las tareas de campo fueron desarrolladas entre el 15 de mayo de 2001 y el 22 de mayo del año 2002, siendo el período analizado los años 2000 y 2001.

La AGN señala que los resultados del examen fueron puestos en conocimiento del auditado para que produzca los comentarios que pudiera considerar pertinentes. Dichos comentarios no modificaron el informe definitivo.

El presente trabajo de auditoría se efectuó conforme a las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación (AGN), aprobadas por resolución 145/93, dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119 inciso d) de la ley 24.156, lo que permitió cumplir con el objeto precedentemente señalado.

A los efectos de cumplir con el objeto del examen la AGN aplicó los siguientes procedimientos de auditoría: análisis de la normativa vigente referida al manejo de las áreas naturales protegidas de jurisdicción nacional, análisis de antecedentes documentales y entrevistas con funcionarios de áreas administrativas y técnicas.

En el apartado "Aclaraciones previas" la AGN define algunos conceptos relacionados con el organismo bajo examen:

1. Estructura organizativa de la Administración de Parques Nacionales.

La Administración de Parques Nacionales (APN) es un ente autárquico del Estado nacional que fun-

ción en el ámbito de la Secretaría de Turismo de la Nación. El organismo se rige por lo dispuesto en la ley 22.351, siendo su objetivo primario el diseño, conducción y control de ejecución de las políticas de conservación y manejo de los parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales, con el objeto de asegurar el mantenimiento de su integridad en cuanto a características fisiográficas, asociaciones bióticas, recursos naturales y calidad ambiental.

De acuerdo con el decreto 1.375/96, que aprueba la estructura organizativa del organismo, existen tres dependencias principales: la Dirección Nacional de Conservación de Areas Protegidas (DNCAP), la Dirección Nacional del Interior (DNI) y la Dirección Nacional de Coordinación Administrativa (DNCA).

La DNCAP tiene dos dependencias (Conservación y Manejo e Interpretación y Extensión Ambiental) y cuatro delegaciones técnicas regionales (noreste, noroeste, centro y patagonia.)

2. Sistema Nacional de Areas Protegidas.

La APN tiene a su cargo 33 áreas protegidas y cuatro especies biológicas declaradas monumento natural, que corresponden a las categorías de manejo establecidas por la ley 22.351 y decreto 2.148/90. De acuerdo con ello, existen 19 parques nacionales, 8 áreas protegidas de carácter mixto (parque nacional y reserva nacional), 2 áreas con categoría de monumento natural y 4 reservas naturales estrictas. Las cuatro categorías existentes representan una graduación en la intervención humana permitida y cada una de ellas tiene objetivos de manejo específicos, que determinan los usos para cada tipo de área. Así, en las reservas naturales estrictas sólo se permite la investigación científica y las actividades educativas, estando prohibidos otros usos (recreación, turismo, extracción de recursos naturales). Los monumentos naturales pueden ser áreas, cosas, especies vegetales o animales de interés estético, histórico o científico, a los cuales se les acuerda protección absoluta, sólo pudiendo realizarse en ellos investigaciones científicas. En los parques nacionales se permiten las actividades recreativas y turísticas pero está prohibido todo tipo de extracción de recursos naturales. Finalmente en las reservas nacionales se permiten ciertos tipos de aprovechamiento de recursos naturales, como explotaciones agropecuarias y de canteras.

En la última década se han incorporado al sistema diez áreas protegidas, compuestas de una reserva natural y nueve parques nacionales.

3. Innovaciones en la planificación institucional

Por resolución APN 142/01 se aprobó un plan de gestión institucional, que contiene los objetivos y metas a cumplir por el organismo en los próximos diez años y define las orientaciones, lineamientos y criterios en materia de conservación, uso públi-

co, investigación, planificación, educación, participación pública, cooperación y desarrollo sustentable a seguir en la gestión de las áreas protegidas.

4. Investigación científica en la APN

La Administración de Parques Nacionales posee una única dependencia para realizar investigaciones científicas, el Centro de Investigaciones Ecológicas Subtropicales (CIES), localizado en el Parque Nacional Iguazú. El centro fue creado en 1988 por convenio (ya caduco) entre el Conicet y APN.

5. Sistema de gestión de la APN.

La gestión de las áreas protegidas puede ser considerada como un proceso que comprende tres grandes fases: planificación, implementación, seguimiento y control. Estas fases involucran distintas actividades a nivel de la administración central y de las áreas protegidas individuales:

–Planificación de actividades.

A nivel de las áreas protegidas individuales, comprende las actividades a ejecutar con el fin de alcanzar los objetivos de manejo, es decir, los objetivos para los cuales han sido creadas. La principal herramienta de planificación es el plan de manejo, documento donde se detallan los objetivos generales y particulares del área, los usos y valores de los recursos de la unidad y los proyectos a realizar para alcanzar los objetivos planteados. Existe, asimismo, una planificación de corto plazo, los planes operativos, que definen y ordenan las acciones a ejecutar en el término de un año (plan operativo anual o POA) o dos años (plan operativo bianual o POBA).

A nivel de la administración central, las actividades de planificación se relacionan con la definición de lineamientos generales para la programación en las áreas individuales, por región y para todo el sistema.

–Implementación de los planes de manejo y planes operativos.

A nivel de las áreas protegidas individuales, involucra la ejecución de los programas y proyectos contenidos en los respectivos planes, cuya responsabilidad recae principalmente en las intendencias y, en menor medida en las delegaciones regionales. A nivel de la administración central, se refiere principalmente a la asignación de equipamiento, recursos humanos y financieros.

–Seguimiento y control de las acciones ejecutadas en el marco de la planificación existente.

A nivel de las áreas protegidas individuales, este seguimiento implica principalmente el control de la implementación de los planes de manejo y planes operativos. Este control es competencia de: a) las propias autoridades del área; b) las delegaciones regionales; c) la Dirección de Conservación y Manejo; y d) la Dirección Nacional de Interior.

6. Análisis de la planificación de corto y largo plazo.

La AGN evaluó el grado de implementación de los planes de manejo y operativos en función del número de áreas protegidas, de la superficie protegida y de la cantidad de personal por unidad.

–Planes de manejo y planes operativos en función del número de áreas protegidas.

De acuerdo con la información disponible, de las 33 áreas protegidas del sistema, sólo 10 cuentan con planes de manejo aprobados, mientras que otras 3 tienen planes de manejo preliminares. De los 13 planes de manejo existentes, 8 han sido elaborados entre 1995 y 2001. Considerando que estos planes tienen una vigencia de entre 5 y 10 años, algunos estarían desactualizados, como ocurre con los de El Palmar (elaborado en 1991 y sin aprobación), Iguazú (elaborado en 1988) y Nahuel Huapi (aprobado en 1987).

Los planes operativos comenzaron a utilizarse en 1996. Desde entonces y hasta 2000 se elaboraron en forma anual (planes operativos anuales o POA).

A partir de 2001 la planificación operativa se hace bianualmente (planes operativos bianuales o POBA) con un cumplimiento de elaboración de 63.64 % (21 de las 33 áreas protegidas). Cabe destacar que 7 de las áreas protegidas no tienen, a la fecha, planificación de corto ni de largo plazo. Sólo 8 áreas han cumplido con ambos tipos de planificación.

–Planes de manejo y planes operativos en función de la superficie protegida.

La extensión espacial o tamaño de un área protegida es un indicador de su significación ecológica (dado que las áreas más extensas protegen porciones mayores de las regiones naturales del país y aseguran en mayor medida la supervivencia a largo plazo de las especies biológicas) y económica (dados los mayores beneficios que puede brindar como resultado del uso turístico y del aprovechamiento de sus recursos naturales).

En su análisis la AGN concluye que: a) Las áreas protegidas con plan de manejo son de mayor tamaño que las áreas protegidas sin plan de manejo; b) Las áreas protegidas con POBA son de menor tamaño que las áreas protegidas sin POBA.

Estos datos señalan que, mientras que la planificación de largo plazo cubre mayormente las áreas más importantes en términos de superficie, lo contrario sucede con la de corto plazo, que representa, aproximadamente, un tercio de la superficie total del sistema. A su vez, los parques más grandes no han elaborado POBA, como es el caso de los parques nacionales Nahuel Huapi y Los Glaciares.

–POBA en función de la cantidad de personal por unidad.

La AGN comparó la cantidad de personal en el período 2000-2001 entre las áreas protegidas con y sin POBA a fin de detectar si las diferencias entre la presencia y ausencia de POBA podía explicarse por las diferencias en la cantidad de personal de las áreas protegidas. Los resultados indican que no hay diferencias significativas en la cantidad de personal entre las áreas que elaboraron POBA y las que no lo elaboraron por lo cual esta variable (cantidad de personal) no explica la falta de POBA.

El informe de la AGN contiene comentarios y observaciones sobre los aspectos analizados:

Planificación general.

– El plan de gestión institucional contiene objetivos y metas generales para el organismo, pero no expresa resultados esperados pasibles de ser medidos ni especifica plazos para el cumplimiento de los objetivos.

– No existen lineamientos ni criterios definidos para la selección y diseño de nuevas áreas protegidas.

– No existen lineamientos para la preparación de planes de manejo ni plazos para completar y/o actualizar dicha planificación.

– No se encontró evidencia de una planificación previa de las actividades de la Dirección Nacional de Conservación informadas en el reporte institucional, que defina objetivos y plazos de ejecución para los programas. La carencia de objetivos especificados de antemano, determina que los porcentajes de cumplimiento de los diversos programas resulten arbitrarios.

– No existe una base de datos sobre intensidad del uso turístico (cantidad, de visitantes) en las áreas protegidas, ni sobre el impacto ambiental del uso público.

– La información sobre auditorías ambientales no está centralizada. No se encontró evidencia de una metodología para seleccionar y conducir dichas auditorías.

– No se encontró evidencia de lineamientos para el relevamiento y manejo de los recursos paleontológicos en las unidades de la APN.

– No existe una metodología para la evaluación de amenazas y riesgos a la conservación de los recursos naturales en las áreas protegidas.

Planificación de manejo y operativa.

– El 60 % de las áreas protegidas no tienen plan de manejo. Con referencia a los planes operativos (POBA), son elaborados por el 64 % de las áreas.

– Con referencia a la metodología para la elaboración de POBA se detectaron las siguientes debilidades:

a) Se evidencia una confusión entre objetivos de conservación de un área protegida (como son de-

finidos en la metodología) y objetivos de manejo de acuerdo con la categoría del área protegida (preservación de hábitat, mantenimiento de servicios ambientales, investigación científica, actividades turísticas, entre otros). Esta indefinición se refleja en diferencias de interpretación entre las distintas instancias involucradas en la elaboración de los POBA.

b) La caracterización y diagnóstico de cada unidad ha sido delegada en los responsables de las áreas protegidas. No se consideran mecanismos para la participación de los demás actores involucrados en la gestión de las áreas protegidas (pobladores, comunidades aledañas, ONG, instituciones científicas).

Seguimiento y control de la gestión.

– No se encontró evidencia de mecanismos de control que aseguren la elaboración de POBA, por lo que resulta que dichos planes son no vinculantes a la gestión de las áreas protegidas.

– No se encontró evidencia de mecanismos previstos para el control de la implementación de lo programado en los planes operativos por las instancias superiores. Los lineamientos para la elaboración de los POBA contemplan sólo la autoevaluación, es decir la evaluación por parte de aquellos encargados de implementarlos.

– No se encontró evidencia de mecanismos para el control y seguimiento de la gestión de las delegaciones regionales. De la información relevada surge que no existen mecanismos de coordinación institucional que propicien el desempeño homogéneo de las delegaciones y la articulación entre ellas.

Como conclusión del examen efectuado la AGN manifiesta lo siguiente:

Se evidencia la inexistencia de un sistema integral de planificación. Si bien existen diversos instrumentos de planificación, la articulación entre las instancias involucradas es deficiente, lo que se traduce en un número escaso de planes existentes. En la actualidad sólo 8 de las 33 áreas cuentan con planes de manejo y operativos, mientras que 7 no tienen ningún tipo de plan.

Por otra parte, no se ha instrumentado un diseño sistemático de seguimiento y control sobre la implementación de lo planificado tanto a nivel de las áreas protegidas individuales como a nivel de las instancias superiores. Esta situación se manifiesta en la elaboración de los planes operativos que resultan ser en la práctica no vinculantes a la gestión de las áreas protegidas, dado que no se exige su cumplimiento. Las deficiencias detectadas dificultan la implementación de la ley 22.351, según la cual la Administración de Parques Nacionales tiene

por objetivo primario el diseño, conducción y control de ejecución de las políticas de conservación y manejo de las áreas protegidas del sistema.

Surge la necesidad de desarrollar una metodología para medir la naturaleza e intensidad de las amenazas a las que están sometidas las áreas protegidas, a fin de definir prioridades de acción e implementar estrategias de prevención y mitigación.

Oscar S. Lamberto. – Mario A. Losada. – Alejandro M. Nieva. – Humberto J. Roggero. – Héctor R. Romero. – Juan J. Alvarez. – Jorge R. Yoma.

ANTECEDENTES

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, ha considerado el expediente Oficiales Varios 375/02, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre auditoría de gestión ambiental realizada en el ámbito de la Administración de Parques Nacionales y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas a los fines de adecuar los aspectos observados por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de la Administración de Parques Nacionales a los efectos de asegurar el cumplimiento de los deberes que sus competencias le imponen.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 1° de julio de 2004.

Oscar S. Lamberto. – Mario A. Losada. – Alejandro M. Nieva. – Humberto J. Roggero. – Héctor R. Romero. – Juan J. Alvarez. – Jorge R. Yoma.

2

Ver el expediente 79-S.-2004.

* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.



Imprenta
del Congreso de la Nación