

PERÍODO PARLAMENTARIO

2009

ORDEN DEL DÍA N° 67

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 8 de febrero de 2010

Término del artículo 113: 17 de febrero de 2010

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación respecto del informe realizado en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable con el objeto de evaluar la gestión en materia de programas nacionales y acciones implementadas en el marco del Convenio de Cambio Climático, período auditado 2004 a agosto de 2006. (169-S.-2009.)

Buenos Aires, 2 de diciembre de 2009.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

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, solicitando informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo del informe realizado en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable con el objeto de evaluar la gestión en materia de programas nacionales y acciones implementadas en el marco del Convenio de Cambio Climático, período auditado 2004 a agosto de 2006.

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

Saludo a usted muy atentamente.

JUAN C. MARINO.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a realizar un examen en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, con el objeto de evaluar la gestión en materia de programas nacionales y acciones implementadas en el marco del Convenio de Cambio Climático. El período auditado fue: año 2004 a agosto de 2006.

La tarea realizada por la AGN arrojó los comentarios y observaciones que a continuación se detallan:

Unidad de Cambio Climático:

1. No se ha elaborado la estrategia nacional en cambio climático, prevista por resolución MDS 56/03 y plan de acciones 2003-2007 de la UCC. Si bien se han realizado acciones en los principales ejes temáticos, se detectaron las siguientes deficiencias:

1.1. No se encontró evidencia de mecanismos formales de coordinación institucional –salvo los referidos a implementación de proyectos MDL (Mecanismo de Desarrollo Limpio)– entre la UCC (Unidad de Cambio Climático) y los organismos de la administración pública nacional, provincial y municipal relacionados con la problemática, así como con la comunidad académica y los sectores productivos.

1.2. No se observa articulación con las políticas y programas vigentes vinculados con la conservación y uso sustentable de los recursos naturales, especialmente en aquellos casos en que los objetivos de dichos programas pueden estar en conflicto con las acciones previstas referidas a mitigación del cambio climático (por ejemplo, manejo y usos sustentables de bosques nativos).

1.3. No se han definido metas ni prioridades nacionales para la reducción de emisiones por sector.

2. No se elaboró un inventario de estudios científicos a nivel nacional sobre cambio climático, previsto por plan de acciones 2003-2007 de la UCC. La estrategia

aplicada para la recopilación de información, que consistió en la invitación a través de la página web de la secretaría, no resultó efectiva.

3. Se han realizado numerosos estudios sobre vulnerabilidad, impactos y mitigación del cambio climático. Sin embargo, el cúmulo de información generada no ha sido utilizado para definir políticas o líneas de acción e investigación. No se encontró evidencia de la elaboración de recomendaciones para la asignación de recursos destinados a investigación en cambio climático conforme al plan de acciones 2003- 2007 de la UCC.

4. Con referencia a la formulación e implementación de los programas nacionales, se detectaron las siguientes falencias:

4.1. Sólo cuatro de los once programas han sido formalmente establecidos.

4.2. No existe documento que detalle objetivos, alcance, acciones previstas, fechas de inicio ni responsabilidades para ninguno de los programas.

4.3. La UCC no cuenta con financiamiento para la ejecución de los programas.

4.4. No se han previsto mecanismos de control ni indicadores de avance de la implementación de dichos programas.

Gestión de proyectos de Mecanismo de Desarrollo Limpio - MDL:

5. No se han definido criterios técnicos para la evaluación de los proyectos. En particular, no se aplican criterios que permitan determinar de qué manera cada proyecto contribuye al desarrollo sustentable a escala local, regional o nacional. Tampoco se han usado como referencia los indicadores de desarrollo sostenible que se vienen desarrollando en el ámbito de la SAyDS.

6. El procedimiento de evaluación vigente (resolución SAyDS 825/04) no prevé la obligatoriedad de efectuar un estudio de evaluación de impacto ambiental. Si bien se exige el cumplimiento de la normativa nacional, provincial y municipal aplicable, los proyectos sobre captación y/o recuperación de gases de rellenos sanitarios no presentan estudio de evaluación de impacto ambiental, alegando la inexistencia de normativa específica para esta actividad. De este modo, no se evalúan los posibles efectos negativos de la implementación de ese tipo de proyectos.

7. La evaluación técnica de los proyectos es deficiente debido a las siguientes causas:

7.1. En el informe de preevaluación elaborado por la Secretaría permanente de la OAMDL (Oficina Argentina del Mecanismo para un Desarrollo Limpio), no consta una opinión fundada acerca de la adecuabilidad de los proyectos. Dicho informe se limita a transcribir los principales aspectos enunciados en el documento de diseño de proyecto (DDP).

7.2. Para la mayoría de los proyectos, sólo intervienen en la evaluación los miembros del Comité Ejecutivo, y en la mayoría de las sesiones no se alcanzó el quórum necesario, previsto por resolución SRNyDS 849/99.

7.3. No consta pedido de asesoramiento a las comisiones asesoras.

7.4. En ningún caso se dio intervención a una institución evaluadora. Tampoco consta la justificación de la excepción de dicha intervención, conforme lo dispuesto por resolución SAyDS 825/04.

7.5. A pesar de que el procedimiento de evaluación prevé la participación de la autoridad provincial competente, en la práctica dicha intervención no está garantizada, ni parece ser vinculante para decidir la aprobación del proyecto. Esto se manifiesta en que algunos proyectos se aprobaron antes de recibirse la respuesta al pedido de opinión. Además, los proyectos de rellenos sanitarios de Villa Domínico (de expediente 1-2002-5351000430/04-5) y módulo norte II (de expediente 1-2002-5351002357/05-1) fueron aprobados a pesar de recibir una opinión negativa de la autoridad provincial.

7.6. El análisis de los DDP no es exhaustivo y homogéneo para todos los proyectos. Esto se manifiesta en que no se detectó que dos proyectos distintos, Puente Gallego y módulo norte III, presentan en sus DDP información idéntica en la sección "F. Impactos ambientales".

7.7. Algunos proyectos han sido aprobados incluso cuando no se resolvieron las objeciones surgidas durante el proceso de evaluación. En el proyecto de Villa Domínico (de expediente 1-2002-5351000430/04-5) no se dio respuesta a las objeciones acerca de los impactos ambientales. Además este proyecto fue propuesto por el gerente general del CEAMSE (juntamente con la empresa privada responsable de ejecutarlo), quien como secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable lo aprueba a posteriori. En vista de ello, y por haber sido parte interesada, señala la AGN que se puede afirmar que, al no haberse apartado en el proceso de evaluación, éste resulta sin la necesaria objetividad. El proyecto de Parque Eólico (de expediente 1-2002-5351001581/05-5) fue aprobado a pesar de que se cuestionaron los datos y la metodología utilizados para los cálculos del factor de emisión.

8. Se detectaron irregularidades en la gestión administrativa de los proyectos, en particular, en lo referido a la confección de los expedientes:

8.1. No consta documentación sobre el proceso de evaluación efectuado durante las sesiones del Comité Ejecutivo. Por otra parte, no existe libro de actas de las sesiones de dicho comité. En consecuencia, el procedimiento de evaluación previsto por resolución SAyDS 825/04 no está debidamente asentado.

8.2. Numerosos documentos y notas están en formato borrador, muchas veces sin fecha ni firma.

8.3. Dos proyectos referidos a la quema de biogás en rellenos sanitarios, en las localidades de González Catán y Ensenada (de expediente 1-2002- 5351002976/05-3), fueron tramitados como un proyecto único.

9. El mecanismo de incorporación de instituciones evaluadoras no resultó efectivo. A la fecha del examen de la AGN (septiembre de 2006), sólo una IE está inscripta en el registro de instituciones evaluadoras.

La AGN informa que el informe en su etapa de proyecto fue puesto en conocimiento del organismo en fecha 2/1/07 mediante nota 42/06 CSPyPE, recibiendo respuesta el 23/02/07 mediante nota SADS 18/07. La AGN informa que como resultado del análisis de las consideraciones formuladas por el organismo, procedió a modificar el punto 1.1. anterior de sus comentarios y observaciones en términos aclaratorios.

Atento ello la AGN formuló las siguientes recomendaciones:

1. Arbitrar los medios para la elaboración de la Estrategia Nacional de Mitigación del Cambio Climático, articulando las políticas existentes en los diversos niveles jurisdiccionales e incorporando actores de todos los sectores involucrados.

2. Implementar la elaboración y actualización permanente del inventario de base científica nacional sobre cambio climático.

3. Aprovechar la base de información creciente sobre vulnerabilidad, adaptación y mitigación del cambio climático para definir líneas prioritarias de acción y elaborar recomendaciones para la asignación de recursos destinados a investigación en función de los vacíos de información identificados.

4. Perfeccionar la planificación de los programas nacionales, especificando responsabilidades, plazos de ejecución y mecanismos de seguimiento y control de las acciones previstas. Arbitrar los medios para que los programas cuenten con el financiamiento necesario.

5. Establecer criterios técnicos que permitan determinar la pertinencia de los proyectos MDL presentados, en función de su contribución al desarrollo sustentable, de acuerdo con lo previsto por el Protocolo de Kyoto (ley 25.438).

6. Establecer la obligatoriedad de presentación de un estudio de impacto ambiental para todos los proyectos MDL, de acuerdo con lo previsto en la ley 25.675, Ley General del Ambiente.

7. Perfeccionar el análisis técnico de los proyectos, a fin de garantizar un tratamiento exhaustivo, homogéneo y en profundidad de los aspectos cuestionables. Establecer mecanismos que garanticen la intervención de las autoridades provinciales y municipales correspondientes.

8. Cumplir con los procedimientos administrativos de manejo de expedientes a fin de asegurar que todos los pasos del proceso de gestión de proyectos estén debidamente asentados.

9. Revisar el mecanismo de incorporación de instituciones evaluadoras, a fin de contar con una base técnica sólida para la evaluación de los proyectos.

La AGN concluyó en lo siguiente:

Los efectos del cambio climático global están en marcha y continuarán actuando de manera creciente en las próximas décadas. La Argentina ha tenido una actitud proactiva al ratificar tempranamente la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto (PK). Sin embargo, esto no se ve reflejado en la implementación de las acciones previstas. En particular, se destaca la falta de planificación estratégica: ausencia de estrategia nacional, falta de articulación con políticas relacionadas y débil implementación de programas.

A pesar de que la Argentina no tiene compromisos cuantitativos de limitación y reducción de emisiones de GEI de acuerdo a lo establecido por el PK, la determinación de metas nacionales para la reducción de emisiones es una de las funciones explícitamente establecidas de la UCC. En este sentido, es importante señalar que se registra en el país una tendencia creciente en las emisiones, provenientes principalmente del sector energético y del sector agropecuario (INVGEI 2000). Además, las emisiones totales de GEI fueron propuestas como un indicador de desarrollo sostenible en el sistema desarrollado por la SAyDS. La importancia de este indicador se relaciona con el objetivo de lograr una mejora sostenible en las emisiones de carbono de las actividades socioeconómicas sin afectar la capacidad de desarrollo del país.

A nivel mundial, existen actualmente 1.200 proyectos de MDL presentados a la instancia internacional; 349 de ellos, que representan aproximadamente 90.000.000 de CER anuales, ya han sido registrados. La proyección total estimada para el año 2012 es de 590.000.000 CER. De ese total, los proyectos ejecutados en la Argentina representan un 1,72 % (6 proyectos registrados por la junta ejecutiva).

La Argentina posee una importante capacidad receptiva de este tipo de proyectos debido a sus condiciones socioambientales. Por otra parte, la mayoría de las actividades de difusión y capacitación sobre cambio climático encaradas por la SAyDS se orientan a promover el desarrollo de proyectos MDL en distintos lugares del país. En vista de ello, es esperable un número creciente de proyectos MDL para los próximos años, por lo cual resulta necesario revisar y optimizar el procedimiento de evaluación de estos proyectos, a fin de asegurar la mitigación y control de los eventuales impactos negativos que puedan generar y de priorizar aquellos proyectos cuya implementación contribuya en mayor medida al desarrollo sustentable.

Asimismo señala la AGN que resulta necesario remarcar la necesidad de la reglamentación del decreto 1.070/05, que creó el Fondo Argentino de Carbono, instrumento que constituirá un impulso económico para la implementación de actividades de reducción de emisiones. Esto a su vez contribuirá a la definición de posiciones nacionales para la negociación internacional.

Nicolás A. Fernández. – Alejandro M. Nieva. – José J. B. Pampuro. – Gerardo R. Morales. – Gerónimo Vargas Aignasse. – José M. Á. Mayans. – Carlos D. Snopek.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-243/07, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución referente a un informe realizado en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable con relación a la evaluación de la gestión en materia de programas nacionales y acciones implementadas en el marco del Convenio de Cambio Climático; 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 solicitando informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo del informe realizado en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable con el objeto de evaluar la gestión en materia de programas nacionales y acciones implementadas en el marco del Convenio de Cambio Climático, período auditado: 2004 a agosto de 2006.

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, 30 de octubre de 2008.

Nicolás A. Fernández. – Alejandro M. Nieva. – José J. B. Pampuro. – Gerardo R. Morales. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Juan J. Álvarez. – José M. Á. Mayans. – María L. Leguizamón. – Carlos D. Snopek.

2

Ver expediente 169-S.-2009.

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