

SESIONES EXTRAORDINARIAS

2016

ORDEN DEL DÍA N° 1198

Impreso el día 13 de diciembre de 2016

Término del artículo 113: 22 de diciembre de 2016

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación sobre el examen de gestión ambiental realizado en el ámbito de la Administración de Parques Nacionales, cuyo objeto fue la implementación de los Planes de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas de la Eco-Región Bosque Patagónico - Patagonia Sur. (219-S.-2016.)

Buenos Aires, 2 de noviembre de 2016.

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 solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación sobre el examen de gestión ambiental realizado en el ámbito de la Administración de Parques Nacionales, cuyo objeto fue la implementación de los Planes de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas de la Eco-Región Bosque Patagónico - Patagonia Sur.

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

Saludo a usted muy atentamente.

FEDERICO PINEDO.
Juan P. Tunessi.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un examen de gestión ambiental en el ámbito de la Administración de Parques Nacionales (APN), cuyo objeto fue la Implementación de los Planes de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas de la Eco-Región Bosque Patagónico - Patagonia Sur.

Periodo auditado: año 2011 a primer semestre de 2013. Las tareas de campo se desarrollaron entre junio/2013 a febrero/2014.

La AGN señala que el examen fue realizado de conformidad con las Normas de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por la resolución AGN 145/93, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso *d*), de la ley 24.156.

La AGN, en el apartado Aclaraciones Previas, realiza una breve descripción del Marco Legal e Institucional de la APN; Coordinación Patagonia Austral; Evaluación y Seguimiento: Medición de Efectividad de la Gestión; Implementación de los planes de manejo en las Áreas Protegidas (AP) de la Eco-Región: Parque Nacional Perito Moreno (PNPM), Parque Nacional Los Glaciares (PNLG) y Parque Nacional Tierra del Fuego (PNTF).

La APN es un órgano descentralizado que se rige por la ley 22.351, bajo la órbita del Ministerio de Turismo de la Nación (decreto 821/2012). Es un ente autárquico dirigido y administrado por un Directorio compuesto por un presidente, un vicepresidente y cuatro vocales designados por el PEN.

Su estructura organizativa comprende las siguientes direcciones: Dirección Nacional de Conservación de Áreas Protegidas (DNCAP), Dirección Nacional de Interior (DNI) y Dirección General de Coordinación Administrativa (DNCA) y cinco Delegaciones Regio-

nales: NOA, NEA, Centro, Patagonia Norte y Coordinación Austral, que dependen de la DNCAP.

La APN cuenta con cuarenta y un (41) áreas naturales protegidas distribuidas en dieciocho (18) ecoregiones. La ecoregión Bosques Patagónicos, también llamada Bosques Subantárticos o Andino - Norpatagónicos, es una estrecha franja recostada sobre el macizo cordillerano desde el Norte de Neuquén hasta Tierra del Fuego e Isla de los Estados. Cuenta con una biota altamente endémica y con distintos tipos de bosque, entre los que se encuentra la selva valdiviana y se destacan tres coníferas endémicas: el alerce, el ciprés de las guaitecas y el pehuén. Desde el punto de vista organizativo institucional, las AP que se encontraban en la ecoregión estaban bajo la órbita técnica de la Delegación Regional Patagonia Norte. Debido a la extensión del territorio de Patagonia y la complejidad de los parques a cargo de la Delegación, se decidió dividir la región en Norte y Sur y abrir una delegación en Patagonia Sur. Sin embargo, aún no se ha formalizado la creación de la delegación mediante decreto. Hasta tanto se establezca la modificación, se ha decidido la creación de la Coordinación Patagonia Austral (CPA) por resolución PD 532/11.

La CPA asiste técnicamente a ocho (8) AP: cuatro (4) Parques Nacionales: Tierra del Fuego, Los Glaciares, Monte León y Perito Moreno; un (1) Monumento Natural: Bosques Petrificados, y tres (3) Parques Interjurisdiccionales: Marino Patagonia Austral, Makenke e Isla Pingüino. Sus funciones son: brindar asistencia, evaluar y aprobar los proyectos y planes operativos propuestos para las intendencias y controlar su cumplimiento; coordinar e implementar la evaluación de las herramientas de gestión y efectividad de manejo; intervenir en la elaboración, actualización y supervisión de los planes de manejo, elevarlos al nivel superior para su aprobación y asesorar a las Intendencias respectivas para su aplicación; proponer la categorización y zonificación de las áreas naturales protegidas de la región a su cargo; efectuar el control de gestión y seguimiento de todas las acciones de su incumbencia.

En mayo de 2011, la APN aprobó la herramienta para Medición de Efectividad de la Gestión (MEG) por resolución 127/11, que consta de una matriz de indicadores y un protocolo de medición.

En punto a los Comentarios y Observaciones, la AGN desarrolla las siguientes:

1. La Coordinación Patagonia Austral tiene similares responsabilidades y funciones que las Delegaciones Regionales, pero carece de iguales recursos: la dotación de personal es menor, no cuenta con la infraestructura básica (edilicia y de recursos materiales) para su funcionamiento y tiene una limitación en el monto de gastos individuales. Por todo lo expuesto, durante el período auditado se advierte subejecución de fondos.

2. Los Planes de Gestión de las AP visitadas no tienen indicadores de cumplimiento, resultados y éxito que permitan medir la eficacia y efectividad de

los programas, ni fueron actualizados siguiendo los lineamientos establecidos en la resolución APN 169/10.

3. Los POA se estructuran de acuerdo a los programas y subprogramas de los Planes de Gestión, pero no describen las acciones esperadas de cada proyecto ni contemplan metas. Además, en la evaluación de cumplimiento de los proyectos del ejercicio anterior de los POA, se detectaron inconsistencias:

- En algunos casos no condice el porcentaje otorgado al cumplimiento con la actividad realizada.

- En ciertos proyectos no se formularon indicadores de cumplimiento o fueron formulados de manera poco precisa.

- En otros casos no se informa el porcentaje de avance de las acciones.

- Se advirtieron dificultades para realizar el seguimiento del cumplimiento de algunas acciones, debido a que no se consignan en la evaluación del año siguiente.

Por lo expuesto, se evidencia la falta de capacitación del personal de los parques encargados de la realización de los POA.

4. Se reitera la observación realizada en el informe aprobado por resolución AGN 29/14, respecto de la MEG: “APN ha diseñado e implementado una herramienta (MEG) para medir los procesos de planificación, recursos, ejecución de planes y proyectos de las AP. Sin embargo, no mide el impacto de la gestión en cada AP respecto del estado de conservación de los recursos y bienes naturales y culturales prioritarios y de sus amenazas”.

Respecto de la implementación de la MEG, en el período auditado, las AP presentan variaciones en su puntuación en la mayoría de los ámbitos evaluados, pero estas diferencias responden a una visión distinta de cómo evaluarse y no precisamente a cambios sustanciales o efectivos en las condiciones del parque. Los resultados de la medición indican que las AP presentan riesgos de gestión asociados a la falta de herramientas imprescindibles para la planificación estratégica (planes de gestión aprobados y actualizados, vinculación regional), operativa (falencias en los POA) y administrativo-económica (estructura organizativa acorde, asignación de funciones de acuerdo a perfiles ocupacionales, plan de capacitación de personal, entre otros).

Observaciones al Parque Nacional Perito Moreno.

5. El Parque no tiene Plan de Gestión, su única herramienta de planificación y seguimiento es el POA con las falencias observadas.

6. El Parque carece de recursos humanos especializados:

- No cuenta con ningún guardaparque, dispone sólo de guardaparques de apoyo y brigadistas para cumplir con todas las tareas necesarias para su gestión.

- No posee personal destinado al Departamento de Conservación y Manejo.

– No cuenta con personal en el Departamento de Uso Público.

7. No hay registros de proyectos formulados ni de acciones de conservación en el período auditado, excepto tres actividades aisladas de manejo de especies exóticas.

8. Existen sitios arqueológicos afectados por la presencia de ganado.

9. Se evidencia inacción de las autoridades del parque en materia de negociación de medidas de manejo para el ganado que se encuentra en la estancia “Lago Belgrano”, a pesar de ser considerado en los tres POA del período uno de los principales problemas de conservación, ante la falta de definición de APN central sobre la situación del predio.

10. El parque no cuenta con un Plan de Uso Público ni estudios de capacidad de carga. Si bien hace varios años se lleva adelante el registro de los visitantes, no ha habido procesamiento de los datos.

11. El parque no posee un Programa de Educación Ambiental (EA), ni personal suficiente para realizar tareas relacionadas con la materia.

12. Si bien el parque cuenta con un plan de protección contra incendios forestales, no posee un Plan Integral de Incendio, Comunicación y Emergencias.

Observaciones al Parque Nacional Los Glaciares.

13. El parque cuenta con un Plan de Manejo Preliminar del año 1997 aprobado por resolución HD 162/97. Dicho plan no está actualizado ni se encuentra en proceso de actualización. En el año 2012, se realizó un taller para conformar el equipo de trabajo, identificar actores y establecer un cronograma de trabajo. Sin embargo, no se realizaron más acciones en este sentido.

14. La gestión de recursos humanos es ineficiente, los más capacitados son escasos y próximos a jubilarse, quedando vacantes las capas medias para suplantarlos. Además, al momento de la auditoría, el personal de diferentes áreas cursaba distintos tipos de licencia, y los puestos quedaron sin reemplazantes. En particular, el parque tiene menor presencia territorial en la zona Centro.

15. A pesar de que la presencia de ganado bagual es uno de los principales problemas de conservación en los POA del período, APN no ha aprobado el proyecto “Erradicación de ganado bagual”.

16. El parque realizó estudios de flora altoandina en la zona Norte. A la fecha de cierre de la auditoría, no ha replicado los estudios en las zonas restantes a fin de profundizar los conocimientos en esta temática que aún se encuentra subestudiada.

17. Las medidas de conservación preventivas del sitio Alero Roca no fueron suficientes, ya que las pinturas rupestres sufrieron daños por acciones antrópicas (grafitis). Las medidas de conservación correctivas llevadas a cabo tienen un grado de efectividad incierto, ya que no se ha realizado una evaluación que determine las

medidas de preservación, protección y mantenimiento del sitio. No se llevó a cabo el monitoreo programado para el año 2012.

18. El parque no cuenta con un Plan de Uso Público ni estudios de capacidad de carga. La necesidad de contar con estas herramientas de gestión y planificación se ve reforzada, por un lado, por la creciente afluencia turística y su marcada concentración debido a su estacionalidad y, por otro lado, porque las áreas de uso público coinciden en general con aquellas que presentan la mayor riqueza en número de especies.

19. Las obras acordadas en el Convenio de Comodato entre APN y la provincia de Santa Cruz se encuentran sin terminar a casi 10 años de la firma del convenio. No hay evidencia de que APN central haya realizado un seguimiento (visitas, inspecciones, auditorías, solicitud de informes) a fin de evaluar el estado de avance de las obras, las causas por las cuales se han discontinuado, el estado de conservación y la fecha en que serán retomadas y terminadas.

20. La APN no ha coordinado con la provincia de Santa Cruz las acciones para resolver los problemas de fijación de límites de la Reserva y el Parque Nacional Los Glaciares y de relación con la comunidad de El Chaltén, debido a que se encuentra pendiente de resolución el perfeccionamiento del traslado de las tierras de El Chaltén a la provincia y la permuta de tierras entre las provincia y el parque.

21. Si bien el parque cuenta con un plan de protección contra incendios forestales, no posee un Plan Integral de Incendio, Comunicación y Emergencias.

Observaciones al Parque Nacional Tierra del Fuego.

22. El Plan de Gestión del parque es del año 2007 (resolución HD 227/08). A la fecha de cierre de la auditoría, no estaba planificado comenzar con su actualización en el marco de la resolución APN 169/10.

23. El parque no cuenta con los recursos humanos suficientes para las tareas que requiere su gestión, tanto en el área de guardaparques como en el área de conservación y de uso público.

24. Las acciones de conservación para resolver el problema de la presencia de equinos en el AP son insuficientes.

25. Los sitios arqueológicos del parque denominados “concheros” presentan problemas de conservación. Algunos de los sitios arqueológicos más cercanos a las zonas de uso público presentan diverso grado de deterioro por pisoteo. Especialmente aquellos que son cruzados por senderos turísticos intensamente transitados y los cercanos a lugares de camping. El 49 % de los yacimientos presentan un riesgo alto de afectación, mientras que el 17 % tienen un riesgo medio, debido a la actividad fosorial de los conejos. No hay un proyecto que contenga medidas de manejo para el control de esta especie, a pesar de ser uno de

los problemas de conservación que se repite en los POA del período.

26. El parque no cuenta con un plan de uso público. Si bien no se han realizado estudios de capacidad de carga, se llevó a cabo un análisis de los rangos horarios de visitantes y se realizó un estudio de capacidad de recepción vehicular.

27. El sitio donde está ubicado el campamento organizado Lago Roca no es el apropiado para un área de acampe con servicios, por el peligro que implica para las personas la caída de los árboles del sector.

28. Se observa falta de mantenimiento en la escalera de acceso y sendero ubicado en Ensenada Zaratiegui y en el sendero que conduce al observatorio de aves.

29. En la zona campamento Lago Roca, se observó un espacio con aguas residuales a cielo abierto, ocultas tras una estructura, en el área de servicios concesionada. No se tuvo a la vista informes del Cuerpo de Guardaparques ni acciones de intimación al concesionario para su remediación.

30. Si bien el parque cuenta con un plan de protección contra incendios forestales, no posee un plan integral de incendio, comunicación y emergencias.

El proyecto de informe de auditoría fue enviado en vista al organismo auditado para que formule las aclaraciones y/o comentarios que estime pertinentes, por nota 57/14-AG4 de fecha 02/09/14. La respuesta, por nota del 29/12/14, formula descargos que no modifican los Comentarios y Observaciones ni las Recomendaciones, por lo que se mantienen.

La AGN efectúa las siguientes recomendaciones a la APN:

1. Dotar a la Coordinación Patagonia Austral del personal e infraestructura necesarios para el cumplimiento de sus funciones así como presupuesto propio.

2. Cumplir con lo dispuesto en la resolución APN 169/10.

3. Capacitar al personal de las AP encargado de la formulación de los POA a fin de desarrollar y optimizar la herramienta. Describir las acciones esperadas de cada proyecto, formular metas e indicadores de cumplimiento precisos.

4. Se mantiene la recomendación realizada en el informe aprobado por resolución AGN 29/14, respecto de la MEG: "Continuar la medición de la efectividad de la gestión de las AP (MEG) e incorporar la medición de resultados de la gestión que den cuenta del estado de conservación de recursos, bienes naturales, culturales prioritarios y de sus amenazas". Respecto de la implementación de la MEG, se recomienda realizar talleres de capacitación con todas las AP para homogeneizar criterios de evaluación a fin de contar con una herramienta de medición más precisa y objetiva. Por otro lado, con el objeto de disminuir los riesgos de gestión, se entiende necesario el desarrollo

de herramientas de gestión consensuadas, aprobadas y actualizadas.

Recomendaciones al Parque Nacional Perito Moreno

5. Desarrollar el Plan de Gestión del parque de acuerdo a la resolución 169/10.

6. Arbitrar los medios para obtener los recursos humanos necesarios para cumplir con las tareas encomendadas.

7. Evaluar los principales problemas y necesidades del parque en materia de conservación y en función de éstos formular y desarrollar los proyectos pertinentes.

8. Tomar las medidas necesarias para la preservación de los sitios arqueológicos y para el manejo del ganado.

9. Evaluar y aplicar medidas de manejo del ganado que se encuentra en la estancia "Lago Belgrano". Solicitar a APN central la adopción de una medida resolutive respecto a la situación de la estancia "Lago Belgrano".

10. Diseñar e implementar un Plan de Uso Público que contemple estudios de capacidad de carga.

11. Diseñar e implementar un Programa de Educación Ambiental.

12. Diseñar e implementar un Plan Integral de Incendio, Comunicación y Emergencias.

Recomendaciones al Parque Nacional Los Glaciares

13. Actualizar el Plan de Manejo de acuerdo a la resolución APN 169/10.

14. Arbitrar los medios para obtener los recursos humanos necesarios para cumplir con sus funciones de manera eficiente.

15. Tomar las medidas necesarias para el manejo o erradicación del ganado bagual. En tal sentido, actualizar el proyecto Erradicación del Ganado Bagual y solicitar a APN su aprobación y financiación.

16. Replicar los estudios desarrollados en la zona Norte en las restantes zonas del parque a fin de ampliar los conocimientos de la flora altoandina existente y su estado de conservación.

17. Realizar acciones de evaluación, seguimiento y control del sitio Alero Roca a fin de tomar las medidas adecuadas para su conservación.

18. Diseñar e implementar un Plan de Uso Público que contemple estudios de capacidad de carga.

19. Tomar los recaudos necesarios para finalizar las obras inconclusas acordadas en el Convenio de Comodato entre APN y la provincia de Santa Cruz.

20. Coordinar con la provincia de Santa Cruz acciones a fin de resolver los problemas de fijación de límites de la Reserva y el Parque Nacional Los Glaciares, perfeccionando la transferencia de tierras de la comunidad de El Chaltén y demás actos necesarios para concretar la cesión de tierras proyectada.

21. Diseñar e implementar un Plan Integral de Incendio, Comunicación y Emergencias.

Recomendaciones al Parque Nacional Tierra del Fuego

22. Actualizar el Plan de Manejo de acuerdo a la resolución APN 169/10.

23. Arbitrar los medios para obtener los recursos humanos necesarios para cumplir con las tareas que le competen de manera eficiente.

24. Tomar las medidas necesarias para el manejo o erradicación de los equinos presentes en el AP.

25. Realizar acciones de evaluación, seguimiento y control de los sitios arqueológicos a fin de tomar las medidas adecuadas para su conservación. Elaborar un proyecto con medidas de manejo para el control de los conejos.

26. Diseñar e implementar un Plan de Uso Público que contenga un estudio de capacidad de carga.

27. Tomar las medidas necesarias para que el área de acampe y servicios sea segura para la integridad física de los visitantes.

28. Mantener en condiciones las zonas de uso público intensivo a fin de evitar accidentes y/o la formación de “senderos alternativos” que afecten la flora del lugar.

29. Intimar al concesionario a la remediación del área.

30. Diseñar e implementar un Plan Integral de Incendio, Comunicación y Emergencias.

La AGN, como resultado de las observaciones efectuadas, análisis del descargo del organismo y de las recomendaciones formuladas, arriba a las siguientes Conclusiones:

Las áreas naturales protegidas relevadas presentan problemas en todas las etapas de gestión:

– Planificación estratégica: falta de planes o planes desactualizados según lo establecido en la normativa del propio organismo.

– Planificación operativa: si bien los parques cumplen con la obligación de realizar los planes operativos anuales (POA), la falta de precisión, detalle o apertura de sus contenidos derivan en la falta de homogeneidad que, por una parte, debilita su utilidad como documento que asiste a la gestión y, por otra, condiciona su potencial consideración como herramienta para ejercer el control posterior.

– Seguimiento y evaluación: se realiza, pero con las dificultades e inconsistencias establecidas en la observación 8.

Ninguna de las AP relevadas tiene zona de amortiguamiento formalmente constituida y respecto a la conectividad física y/o biológica del AP con otras áreas naturales está siendo incipientemente documentada.

Los problemas relevados en las AP se mantienen a lo largo de los años sin que haya una correspondencia entre éstos y los proyectos desarrollados. Por otro

lado, los parques realizan actividades de monitoreo de los recursos de flora y fauna, pero no desarrollan proyectos de conservación de envergadura debido a la falta de presupuesto y a la falta de personal especializado.

A pesar del aumento exponencial del turismo en la región, su marcada concentración debido a su estacionalidad y que las áreas de uso público de las AP coinciden en general con aquellas que presentan la mayor riqueza en número de especies, los parques no cuentan con un Plan de Uso Público aprobado y actualizado ni con estudios de carga, a fin de establecer la cantidad de visitantes que puede soportar las áreas antes de comenzar a afectar los objetivos de conservación, el atractivo turístico y la calidad de la visita.

Tal como surge del informe aprobado por resolución AGN 29/14, APN ha instrumentado un procedimiento para medir la efectividad de la gestión de sus áreas naturales protegidas y evaluar el grado de implementación de sus programas y herramientas de gestión, aunque resta evaluar los resultados respecto del estado de conservación de los recursos naturales y culturales.

Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié. – José M. Á. Mayans. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Nanci M. A. Parrilli. – Julio R. Solanas. – Miguel Á. Pichetto.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, ha considerado el expediente Senado de la Nación O.V.-32/15 mediante el cual la Auditoría General de la Nación (AGN) remite resolución 30/15 aprobando el informe de auditoría de Control de Gestión Ambiental realizado en la Administración de Parques Generales; 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 para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación sobre el examen de gestión ambiental realizado en el ámbito de la Administración de Parques Nacionales, cuyo objeto fue la Implementación de los

Planes de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas de la Eco-Región Bosque Patagónico - Patagonia Sur.

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

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

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

Sala de la comisión, 9 de septiembre de 2015.

Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié. – José M. A. Mayans. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Nanci M. A. Parrilli. – Julio R. Solanas. – Miguel Á. Pichetto.

2

Ver expediente 219-S.-2016.