

INFORME DE AUDITORÍA

A LA SECRETARIA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE
DRA. ROMINA PICOLOTTI

En uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley N° 24.156, la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN procedió a efectuar un examen en la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Dirección de Conservación del Suelo y Lucha contra la Desertificación, con el objeto que se detalla en el apartado 1.

1.- OBJETO DE AUDITORÍA

Evaluación de políticas y programas tendientes a la conservación y mejoramiento de los suelos y lucha contra la desertificación.

Período auditado: enero de 2000 a febrero de 2007.

2.- ALCANCE

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación aprobadas por Resolución N° 145/93, dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d, de la Ley N° 24.156, habiéndose practicado los siguientes procedimientos:

- Análisis del marco normativo e institucional vigente referido al objeto de la presente auditoría.
- Análisis de la estructura de recursos humanos.
- Análisis de documentación referida a la modalidad de gestión operativa de la Dirección respecto del objeto de auditoría.
- Revisión y análisis de documentación.
- Entrevistas:
 - Director de Conservación del Suelo y Lucha contra la Desertificación.
 - Asesor legal de la Dirección de Conservación del Suelo y Lucha contra la Desertificación.

- Coordinadora del Proyecto de Evaluación de la Degradación de Tierras en zonas áridas y semiáridas (LADA).
- Coordinador del Proyecto Gran Chaco Americano (SAyDS).
- Asistente Técnico de la Red Interamericana de Recursos Hídricos, Unidad Técnica de Proyectos (Organización de Estados Americanos -OEA-).
- Coordinador de la OEA, agencia ejecutora del Proyecto Gran Chaco Americano.
- Directora General de Asuntos Ambientales de la Cancillería, área a cargo de formalizar el Acuerdo Marco por el Proyecto GEF, Gran Chaco Americano, Manejo Sostenible de Tierras en el Ecosistema Transfronterizo.
- Responsable a/c de la Dirección General de Cooperación Internacional de la Cancillería.

Las tareas de campo propias del objeto de auditoría se desarrollaron entre el 1º de setiembre de 2006 y el 21 de marzo de 2007.

3. ACLARACIONES PREVIAS

3.1. Marco Legal e Institucional.

3.1.1 Contexto Internacional

En 1977, en Nairobi, Kenia, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Desertificación se decide incluir el problema de la desertificación en la agenda internacional, de lo cual surge el Programa de Acción de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que se celebró en Río de Janeiro en 1992 -conocida como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se resaltaron las acciones orientadas a promover el desarrollo sostenible a nivel comunitario.

El 17 de junio de 1994 se aprobó en París la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULCD). Son sus objetivos principales:

- luchar contra la desertificación, y
- mitigar los efectos de la sequía en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular África,
- establecer estrategias integradas a largo plazo para aumentar la productividad de las tierras; rehabilitar, conservar y aprovechar de manera sostenible los recursos hídricos y las tierras, con miras a mejorar la calidad de vida de la comunidad (*art. 2º*).

Los países parte afectados deberán establecer prioridades, estrategias, facilitar la integración local y crear un entorno legal propicio; los países parte desarrollados se comprometen a ayudar de manera activa a los países parte afectados, proporcionándoles recursos financieros y otras formas de apoyo estatales y/o privadas, tecnología, conocimientos y experiencia apropiados (*art. 5º*).

La Convención establece Programas de Acción (nacionales, regionales y subregionales), cooperación científica y técnica, y medidas de apoyo.

-La Conferencia de las Partes es el órgano supremo de la Convención y, conforme a su mandato, examina regularmente la aplicación de la Convención y de los acuerdos institucionales; promueve y facilita el intercambio de información sobre las medidas que adoptan las partes; examina los informes y formula recomendaciones.

-La Secretaría Permanente reúne y transmite los informes que presentan las partes (*art. 23*) y el Comité de Ciencia y Tecnología brinda información científica y tecnológica respecto de cuestiones relacionadas con la lucha contra la desertificación y mitigación de los efectos de la sequía (*art. 24*).

Al momento del cierre de este proyecto de informe de auditoría, estaba desarrollándose en Buenos Aires el CRIC 5 -5ª Reunión del Comité de Revisión de Informes de la Convención de Lucha contra la Desertificación-, ámbito en el cual se firmó el Acuerdo Trinacional (Bolivia, Paraguay y Argentina) para fortalecer institucionalmente y mejorar la capacidad operativa del Programa de Acción Subregional del Gran Chaco Americano (*ver Anexo V*).

3.1.2. Contexto nacional

El esquema legal que regula los distintos aspectos del proceso de desertificación es heterogéneo, e intervienen en la materia varios organismos.

En 1981, bajo la jurisdicción de la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación (actual Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos), la Argentina dicta la Ley N° 22.428 de Fomento a la Conservación de los Suelos, que propicia prácticas conservacionistas del suelo para mejorar su calidad brindando subsidios a los productores agropecuarios. Esta ley dejó de financiarse en 1989, por las dificultades económicas que atravesaba el Estado Argentino.

En 1994, la Argentina suscribe la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación y en 1996 la ratifica (*Ley N° 24.701*). Para ejecutar los mandatos de la Convención, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) aprueba el Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación (PAN) y su Documento Base (*Res. N° 250/03*). Mediante la misma Resolución se crea la Comisión Asesora Nacional (CAN), cuyo Reglamento General se ratifica por Res. SAyDS N° 302/04. Su misión principal es asesorar a la autoridad de aplicación en la ejecución del PAN y sugerir medidas para incrementar la eficacia de las políticas de prevención y lucha contra la desertificación (*ver Anexo II*).

A través de la Dirección de Conservación de Suelo y Lucha Contra la Desertificación (DCSyLCD), la SAyDS es el *punto focal* del país, es decir el organismo encargado de aplicar el PAN y la autoridad de aplicación en la temática de la conservación del suelo y lucha contra la desertificación a nivel nacional. El primer nivel operativo de la SAyDS está constituido por tres Subsecretarías, cinco Direcciones y un Área de Delegación Legales (*Decr. N° 1919/06*). Dirección de Conservación de Suelo y Lucha contra la Desertificación depende de la Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad (*Res. N° 58/07*), la cual a la fecha no ha sido creada; por tanto, actualmente depende directamente de la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental (*ver Anexo*

D). Está constituida por un Director, un Área Técnica y un Área Administrativa. Los recursos humanos disponibles son doce, de los cuales seis son de planta permanente.

La Dirección de Conservación del Suelo y Lucha contra la Desertificación ha desarrollado diferentes planes y programas que se enmarcan dentro del PAN, a saber:

- Programa de Acción Subregional del Gran Chaco Americano (PAS-CHACO).
- Proyecto de Evaluación de la Degradación de Tierras en Zonas Áridas (LADA).
- Programa Subregional de Desarrollo Sostenible de la Puna Americana (PAS-PUNA).
- Proyecto Binacional entre Argentina y Chile. Incorporación explícita de la perspectiva de género en la implementación de los programas de Lucha contra la Desertificación.
- Manejo Sustentable de Ecosistemas Áridos y Semiáridos para el Control de la Desertificación en la Patagonia (GEF-PATAGONIA).
- Programa de Lucha Contra la Desertificación y Mitigación de los Efectos de la Sequía en América del Sur.
- Programa Temático Regional de Puntos en Referencia e Indicadores (TPN 1).

3.2. Degradación de los suelos y desertificación

Cuando el suelo se degrada, pierde su fertilidad y estructura, y aumenta la erosión hídrica y eólica. Los procesos erosivos disminuyen la productividad, pues se pierden las partículas que contienen la materia orgánica y los elementos químicos que definen el perfil de fertilidad.

La erosión puede darse por dos procesos distintos: uno natural y lento, que responde, entre otras, a causas eólicas, fluviales y geológicas; y un segundo proceso, antrópico, causado principalmente por las actividades agropecuarias, el cual es acelerado.

Los procesos erosivos antrópicos se deben principalmente a:

- 1- La intensificación de la agricultura de cultivos anuales sin recaudos de conservación.
- 2- El avance de la frontera agropecuaria sobre las zonas marginales.
- 3- Las labranzas.
- 4- El sobrepastoreo.

- 5- El pisoteo.
- 6- El desmonte.
- 7- El uso del fuego.

En Argentina, en la última década se ha producido un aumento importante en la producción de granos, motivo por el cual ha avanzado la frontera agropecuaria. Los cultivos de granos se expandieron no sólo hacia las zonas aledañas de la región pampeana, sino también hacia las zonas del noreste y noroeste del país, debido al incentivo de los bajos costos de las tierras marginales: *tierras con riesgo climático, elevada tasa de mineralización de la materia orgánica y susceptibilidad a la erosión hídrica y eólica* (Documento GEO-ARG 2004). Esta tendencia se vio marcada por el incremento del cultivo de la soja, actualmente el más importante del país, tanto en superficie cultivada como en producción total. Este fenómeno forma parte de otro más integral y preexistente: *(...) la agriculturización de los sistemas productivos extensivos de nuestro país; en efecto, en los últimos veinticinco años se ha reducido la superficie destinada a la ganadería siendo la expansión de la frontera agrícola un proceso dinámico, condicionado básicamente por coyunturas de precios y la disponibilidad de tierras aptas y baratas* (Informe de Auditoría Res. AGN N° 2/07).

La consecuencia de estos fenómenos es el desfase que se produce entre el uso de las tierras y su utilidad productiva natural. La expansión de la frontera agrícola supone:

- El desmonte de áreas nativas (en el caso de la llanura Pampeana, la deforestación de áreas forrajeras; y en el Chaco, el reemplazo de montes nativos), que, al eliminar la cobertura vegetal, deja los suelos desprotegidos y propensos a la erosión. Por ejemplo, las precipitaciones abundantes, pueden producir fácilmente inundaciones, ya que la vegetación absorbe el exceso de agua y sus raíces contribuyen a la fijación de los suelos, evitando su voladura y el efecto de escorrentía superficial y erosión eólica.
- El aumento de las prácticas de monocultivo, el uso intensivo los y la falta de rotación de los cultivos provocan el agotamiento de los suelos. Además, traen aparejados:

- El incremento en el uso de agroquímicos, que tornan a las plagas más resistentes, por lo cual hay que usar dosis más fuertes o más altas, lo que a su vez aumenta la peligrosidad de la contaminación ambiental, en un círculo vicioso.
- La incompleta aplicación de tecnología conservacionista, mediante -por ejemplo- la adopción de siembra directa, un sistema productivo que si bien permite usar menos combustible y conservar de manera más eficiente el suelo y el agua, implica un incremento en el uso de agroquímicos con inadecuada fertilización.

Por todo esto, es necesaria una política de ordenamiento territorial integral que, más allá del PAN y de la Ley de Fomento a la Conservación de Suelos (N° 22.428), efectivice los principios establecidos en el artículo 10 de la Ley General del Ambiente (N° 25.675) y que apunte en particular a la aplicación de una política forestal que:

- preserve y recupere bosques nativos (biodiversidad),
- proteja al suelo de la erosión, ya sea hídrica o eólica, evitando posibles desbordes de ríos e inundaciones;
- regularice el sistema de tenencia de tierras fundado en el manejo sostenible del recurso;
- propicie usos del suelo y aplicación de tecnologías apropiadas en sistemas productivos de usos múltiples; saneamiento de la tierra; captación y uso racional del agua, debido a la escasez hídrica característica de la región, como medios para lograr un aumento de la producción, hacerla más eficiente y reducir la pobreza de los productores rurales.

En este sentido, la desertificación es el proceso máximo de la degradación de los suelos. Si bien es cierto que puede darse en cualquier región, este proceso es propio de las regiones áridas y semiáridas con precipitaciones anuales muy bajas o con balance hídrico negativo (*Documento GEO-ARG 2004, elaborado por la SAyDS y el PNUMA*).

El 75% de las tierras de la Argentina son áridas o semiáridas (*Documento Base del PAN*), pero a pesar de que presentan gran diversidad y características específicas, todas están

determinadas por un factor común: la escasez hídrica. Para su estudio, las regiones áridas se clasifican en cinco regiones agroecológicas: la Región de la Puna, la Región del Chaco, la Región de los Valles Áridos, la Región Centro-Oeste y la Región Patagónica.

“La degradación del uso del suelo y los efectos de la sequía son procesos que afectan al 30% de la población en el país, es decir a aproximadamente 9 millones de habitantes”. (Nota N° 11/06 DCSyLD).

Sin embargo, el proceso de degradación de los suelos y su desertificación, no sólo se produce por la escasez hídrica, sino que muchas veces se ve asociado a la presencia de abundantes precipitaciones. El desmonte masivo es una de las prácticas que se efectúan para transformar ciertas zonas en áreas agrícolas. El proceso de *agriculturización* sin preservar los recursos naturales unido a las excesivas precipitaciones –propias de ciertas regiones del país– provoca el empobrecimiento de los suelos, debido al efecto erosivo que producen, lo cual conduce también a la desertificación. Además de los procesos erosivos antes descritos, existen otros factores que contribuyen a la degradación de los suelos y a la desertificación: las formas de tenencia de las tierras que se desarrollan a lo largo del país –latifundios, minifundios, ocupación de tierras, otros– agravan la situación, pues impactan en la productividad de las tierras y, en consecuencia, en las comunidades que las habitan, provocando migraciones internas y/o sumergiéndolas en la pobreza. La falta de equilibrio entre las formas de tenencia de la tierra, y la ausencia de ordenamiento territorial, impiden o dificultan la formación de unidades ecológicamente sostenibles, pues no es posible planificar con criterios uniformes. En efecto, mientras en el caso de los minifundios la sobreexplotación de los suelos agota el recurso, en los latifundios la concentración de la tierra equivale, en muchos casos, a la subexplotación del recurso.

Es por esto importante, llevar adelante una política pública que contemple la productividad natural de las tierras, de manera de preservar el recurso y hacerlo sustentable.

3.3 PROGRAMA DE ACCIÓN NACIONAL

3.3.1 Programa de Acción Subregional del Gran Chaco Americano (PAS-Chaco). Proyecto ARG/98/037- PNUD.

El Gran Chaco Americano es una vasta región cuyos suelos presentan un grave estado de degradación y sobre todo, características ecológicas comunes. Según el clima, se divide en tres subregiones: Chaco Subhúmedo, Chaco Semiárido y Chaco Árido. Abarca los países de Bolivia, Paraguay y Argentina, cerca del 60% de la superficie de la región chaqueña se encuentra en nuestro país. La región total comprende una población cercana a los 7 millones, de la cual el 60% tiene sus necesidades básicas insatisfechas (CRIC 5). Abarca:

- En la República de Bolivia, los departamentos de: Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija.
- En la República del Paraguay, los departamentos de: Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes.
- En la República Argentina, las provincias de: Formosa, Chaco, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Jujuy, Catamarca, La Rioja y Córdoba.

Dadas sus dimensiones, se consideró importante tratar a la región como una unidad para la promoción del desarrollo sostenible y realizar tareas en forma conjunta.

La Dirección de Conservación del Suelo y Lucha contra la Desertificación se designa como organismo de ejecución del proyecto, y es el *punto focal* de Argentina.

Para cumplir con los objetivos se diseñaron distintos proyectos que se enmarcan dentro del Programa PAS-Chaco, a saber:

A- Proyecto de Formulación del Programa de Acción Subregional del Gran Chaco Americano, años 1999-2000.

B- Proyecto GEF (Global Environment Facility) “Manejo Sostenible de Tierras en el Ecosistema Transfronterizo del Gran Chaco Americano”, 1ª etapa: 2004-2007.

C- Proyecto AICD (Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo)-OEA “Gestión Integrada y Desarrollo Sostenible para Reducir la Degradación Social, Económica y Ambiental en el Gran Chaco Americano”, primera fase: 2004-2006.

El 25 de marzo de 1998, en la Cancillería Argentina, se firmó un Acta Compromiso a nivel cancillerías de los tres países para continuar con las acciones previstas por el Programa.

En setiembre de 2001 los tres países firmaron una Declaración de Cooperación para el Desarrollo Sostenible del Gran Chaco Americano, donde se comprometieron a suscribir el Tratado Trinacional de Cooperación del Gran Chaco Americano en un plazo no mayor a doce meses.

A- Proyecto ARG/98/037- PNUD. Formulación del Programa de Acción Subregional del Gran Chaco Americano.

El Proyecto se inició en 1999 y finalizó en 2000. Lo financió el Gobierno de España a través del Secretariado de la Convención de Lucha Contra la Desertificación, y la contraparte argentina consistía en un aporte de insumos estimados en U\$S 20.000. El monto de financiación fue de U\$S 57.600 (*ver Anexo III*).

Objetivos del Proyecto:

- Recabar y sistematizar la información necesaria para elaborar y acordar un Documento de Base del PAS Chaco con el objetivo de fortalecer las actividades de la Comisión Provisoria y establecer las bases e instrumentos para organizar el Primer Foro Subregional del Gran Chaco Americano.
- Fortalecer la articulación institucional y jurídica dentro de, y entre, los países miembros para la instrumentación del PAS-Chaco.
- Desarrollar criterios para el diseño, gestión y ejecución de proyectos de lucha contra la desertificación en el marco del desarrollo sostenible del Gran Chaco Americano.

Las actividades que se realizaron durante la ejecución del proyecto fueron:

- Consultorías en los países miembros. Recopilación y procesamiento de información existente sobre la problemática de desertificación;

degradación de los recursos naturales; las condiciones sociales, económicas y ambientales en el Gran Chaco.

- Relevamiento de las instituciones y Programa de Desarrollo del Gran Chaco Americano, definiendo las acciones, objetivos, metas y población afectada a los mismos.
- Documento de Base donde se realiza un diagnóstico socio-ambiental de la región y se establecen las acciones para el PAS Gran Chaco.
- Criterios para el diseño, gestión y ejecución de proyectos en el Gran Chaco Americano.
- 1^{er} Foro Subregional para el lanzamiento del PAS Gran Chaco Americano, en Santiago del Estero (estimado para junio de 1999 y realizado los días 29-30 y 31 de mayo de 2000: “Encuentro para el Desarrollo Sostenible del Gran Chaco Americano”).
- Diseño de una página Web.
- Establecimiento de una oficina regional que realiza actividades de coordinación y difusión a nivel nacional.

B- Proyecto GEF: “Manejo Sostenible de Tierras en el Ecosistema Transfronterizo del Gran Chaco Americano”.

Los gobiernos de Argentina, Paraguay y Bolivia llevan adelante este Proyecto en el marco del Programa de Acción Subregional de Desarrollo Sustentable (PAS - CHACO).

Las acciones parten del Proyecto Formulación del PAS Chaco, y a largo plazo están dirigidas a definir un marco institucional y normativo, así como al diseño y operación de redes de información y/o consulta.

El 25 de marzo de 1998, en la Cancillería Argentina se firmó un Acta Compromiso a nivel cancillerías de los tres países para continuar con las acciones previstas por el Programa.

En setiembre de 2001 los tres países firmaron una Declaración de Cooperación para el Desarrollo Sostenible del Gran Chaco Americano, donde se comprometieron a suscribir el Tratado de Cooperación del Gran Chaco Americano en un plazo no mayor a doce meses.

Transcurren unos años sin financiación, hasta que se obtienen los fondos de una donación

GEF - Global Environment Facility - que fueron gestionados a través del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), como Agencia de Implementación del GEF. La OEA es la agencia ejecutora del proyecto y quien administra los fondos (*ver Anexo III*).

Se ha presentado el Concept Paper o documento del proyecto, el cual fue aprobado y habilitó la etapa de presentación del PDF – B (Project Development Facility –Facilidad del Desarrollo del Proyecto) con un monto de financiación de U\$S 500.000, cuya fecha estimada de inicio era julio de 2005, previéndose una duración de 15 meses (septiembre de 2006).

Como consecuencia de la entrada tardía de la agencia de implementación PNUMA, el primer desembolso de fondos se retrasó, por lo cual el proyecto se inició recién en noviembre de 2005. Las actividades tuvieron comienzo en marzo de 2006 cuando se contrató al coordinador del proyecto. Por tanto, la culminación de la etapa PDF-B se estimó para febrero de 2007.

Las principales actividades que sostienen la formulación del proyecto se desarrollan en el PDF-B y pueden dividirse en tres grupos:

1. Detalle de las acciones de desarrollo de capacidades del Proyecto Final que se necesitarán para fortalecer el Manejo Sostenible de Tierras. Actividades que se desarrollarán para el análisis de información base.
2. Definición de sitios piloto y áreas de demostración en sitios específicos para detener los procesos de degradación.
3. Acciones para el diseño y preparación del proyecto que incluirán, entre otras, una evaluación más detallada de las partes interesadas, definición de sistemas de monitoreo y evaluación, definición de arreglos de implementación para el Proyecto Final.

Se espera obtener tres productos del desarrollo de esta fase, el principal es un Resumen Ejecutivo, requerido para enviar la propuesta al GEF y conseguir la financiación restante. Como segundo producto, el Documento de Proyecto detallado con los formatos requeridos

del PNUMA/GEF con toda la información necesaria para su implementación; y por último se espera conseguir una mayor sensibilización en Argentina, Bolivia y Paraguay sobre todos los aspectos del proyecto.

Al momento de la auditoría, este equipo de trabajo ha tomado vista de un informe preliminar, con una descripción general de la problemática y de cada componente del proyecto junto al presupuesto.

Conforme al documento preliminar del informe final, el siguiente gráfico muestra porcentualmente la distribución del presupuesto GEF que se asignaría a cada componente del programa. De acuerdo a lo detallado, se puede observar que el componente 4 tiene una notable disminución de presupuestos en relación a los demás, y es el que se encuentra menos desarrollado, siendo que se trata de un componente clave para el desarrollo del proyecto y que existe un informe de consultoría previo para la definición de sitios piloto (*ver Anexo III*).

Fuente: Informe preliminar “Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Solicitud de donación”.

Referencias:

- Componente 1: Desarrollo de las condiciones de las instituciones de la región para el Manejo Sostenible de la Tierra (MST).
- Componente 2: Desarrollo de los instrumentos de planificación y gestión para el uso sustentable de tierras en los ámbitos local, nacional y transfronterizo.
- Componente 3: Construcción de capacidades para el MST en el ámbito comunitario.
- Componente 4: Actividades piloto, de rehabilitación de tierras degradadas.

Por otra parte, se ha informado que por el momento no hay financiación para el Proyecto una vez culminada la etapa de elaboración del PDF-B, el cual se calcula en un monto total de 13 millones de dólares aproximadamente (5 millones serían aportes GEF y el resto lo integran los países que comprometen aportar su contraparte al Proyecto).

Esto se debe a un cambio en la administración del GEF y a un recorte presupuestario para la financiación de proyectos a ejecutarse en el transcurso de 2007 tras una evaluación.

Desde la SAyDS se planea insistir en el mantenimiento del proyecto mediante una nueva presentación en agosto de este año o en marzo de 2008.

C- Proyecto AICD/OEA: “Gestión Integrada y Desarrollo Sostenible para Reducir la Degradación Social, Económica y Ambiental en el Gran Chaco Americano”.

El proyecto comenzó en mayo de 2004 –primera fase– y se planificó en tres etapas, con una duración total de cuatro años. Fue presentado por Paraguay, *punto focal* del proyecto, ante la AICD/OEA.

El objetivo general es revertir los procesos de deterioro que afectan a la región y mejorar las condiciones de vida de la población, a través de un modelo participativo de gestión integrada de los ecosistemas.

Los objetivos específicos fueron diseñados en torno a cuatro componentes:

- 1- Promover el planeamiento estratégico para la gestión integrada de los ecosistemas. Para ello, desarrollar actividades de ordenamiento territorial ambiental, talleres de capacitación y acciones de fortalecimiento institucional.
- 2- Favorecer el desarrollo de las comunidades locales como base para la reducción de la pobreza y el uso sustentable de los recursos naturales. Y como actividades, el logro de un proceso de titulación de tierras y favorecer el asociativismo, de manera especial mediante el fortalecimiento de organizaciones oficiales o privadas que actúan en la materia.
- 3- Reducir la pobreza rural como herramienta para evitar la degradación de los recursos naturales. De manera particular, implementar proyectos productivos, con énfasis en la economía campesina y la producción de empleo; mejorar los conocimientos técnicos de los productores y mejorar el acceso a los mercados de productos y financieros para incrementar la rentabilidad.
- 4- Integrar los objetivos de desarrollo con los de la conservación. Se basa en un diagnóstico ambiental expeditivo del Gran Chaco Americano y en un documento donde se integren los objetivos de desarrollo y conservación.

Actividades desarrolladas por el proyecto: Taller sobre Tenencia de la Tierra en la Provincia de Formosa, Taller sobre Ordenamiento Territorial en las provincias de Chaco y Formosa y Talleres/jornadas de capacitación.

Asimismo se realizaron trabajos de campo en dos escuelas en la provincia de Santiago del Estero, donde se capacitó a aproximadamente 15 productores en producción de cebolla (sistema Onion Sets) y alfalfa, y en sistemas de riego (construcción de micro represas). También se los proveyó de alambrados para las cuatro hectáreas pertenecientes a dichas escuelas.

3.3.2 Proyecto de Evaluación de la Degradación de Tierras en Zonas Áridas (LADA - Land Degradation Assessment In Drylands-)

El Proyecto de Evaluación de la Degradación de Tierras en Zonas Áridas (LADA) es un proyecto mundial que se inició en el 2001, orientado a evaluar el alcance de la degradación de las tierras secas del planeta y las razones de este fenómeno, así como a encontrar soluciones a la desertificación. Está implementado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y financiado por el GEF. También participa de este proyecto el Mecanismo Mundial compuesto por FAO y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola -FIDA-, el primero como organismo de asistencia técnica y FIDA como institución financiera multilateral relacionada con la Convención. El Mecanismo Mundial es responsable de la ejecución de la CNULCD y PNUMA.

Además participan centros internacionales de investigación agrícola, organizaciones de agricultores, universidades y otros asociados de la sociedad civil, así como los 170 países signatarios de la Convención.

El proyecto LADA consta de siete etapas (*ver Anexo IV*), ha elaborado y puesto a prueba metodologías eficaces de evaluación de la degradación de la tierra en zonas secas mediante proyectos experimentales en la Argentina, Chile y el Senegal, así como estudios de casos en la Argentina, Kenya, Malasia y México.

El LADA en Argentina

Argentina ha sido uno de los países seleccionados como sitio piloto para implementar el proyecto, el cual formalmente comenzó en 2003, con la firma de la Carta Acuerdo PR 26934 entre la SAyDS y la FAO, que preveía el desembolso de U\$S 50.000 en un plazo de seis meses a partir de noviembre de 2003.

Sin embargo, el desembolso de fondos que permitió desarrollar el proyecto se concretó a partir de agosto de 2004, año en que la SAyDS incorpora el convenio con ArgenINTA para la administración de dichos fondos (*Exp. N° 1-2002-5351000450/03-08*).

La metodología específica para la ejecución del LADA se estructura en cinco etapas:

1. Acuerdos Preliminares. Identificación de problemas, actores y áreas de intervención.
2. Definición y Priorización de Problemas, Objetivos, Hipótesis de Impacto y de Actuación.
3. Evaluación y Diagnóstico.
4. Respuesta: Plan de Intervención.
5. Monitoreo y Seguimiento.

Para su aplicación, se han seleccionado cinco sitios piloto representativos de todas las regiones del PAN, de manera de aplicar la metodología LADA en diferentes condiciones ecológicas, económicas y sociales del país.

REGIÓN	SITIO PILOTO	INSTITUCIÓN A CARGO
1-PUNA	Cuenca del río Miraflores Abra Pampa, Laguna de Pozuelos, Laguna de Guayatayoc (Jujuy).	Facultad de Agronomía (UBA).
2- VALLES ÁRIDOS	Cuencas de los ríos Santa María y Calchaquí (Catamarca).	Facultad de Agronomía (UBA).
3- CENTRO-OESTE	Desierto de Lavalle: comunidades de San José, Asunción, y Lagunas (Mendoza).	Instituto Argentino de Investigación en Zonas Áridas.

4- CHACO	El Nochero (Santa Fe), Añatuya, Quimilí y Garza (Santiago del Estero).	Red Agroforestal Chaco.
5- PATAGONIA	Reserva aborígen Cushamen (Chubut). Área de influencia de la localidad de Ing. Jacobacci (Río Negro).	INTA.

En cada sitio piloto se trabajó con los productores en talleres, con la visualización de los problemas y el diseño de indicadores, aplicando una metodología basada en un enfoque participativo, es decir formulada “de abajo hacia arriba”. También se realizaron tareas de capacitación y difusión.

Por otra parte, se conformó una Comisión Asesora Técnica integrada por un miembro de cada institución que coordina los sitios piloto en cada región y la DCSyLCD de la SAyDS, cuya función es realizar la supervisión del Proyecto en cuanto a objetivos, plazos y cronogramas. Además, se estableció un Grupo de Monitoreo formado por expertos en sistemas de información geográfica, toma de datos y procesamiento de información, a fin de trabajar con dos escalas de análisis: monitoreo a nivel nacional y subgrupos a nivel regional.

En mayo de 2005 se elaboró un informe final, donde se realiza un diagnóstico integral de cada sitio piloto. Desde entonces se ha desarrollado hasta la etapa 3 de esta metodología, que equivale al paso 5 del LADA.

También se seleccionaron indicadores para las diferentes temáticas (*ver Anexo IV*).

4. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES

Como resultado de la verificación realizada conforme al objeto de auditoría, se pudo constatar que para los proyectos auditados, la DCSyLCD no contó con expedientes ni documentación sistematizada que den cuenta del desarrollo de los proyectos, por lo cual resultó dificultoso su análisis.

4.1- Con respecto al Programa de Acción Subregional del Gran Chaco Americano, que comprende a los Proyectos enunciados en 3.3.1. A, B y C, se observa que a once años de su implementación en la Argentina:

- No se ha evaluado la aplicación de los proyectos y/o actividades desarrolladas.
- Recién en marzo de 2007 se llegó a la firma de un Acuerdo Trinacional (ver 3.1.1. Contexto Internacional).

4.1.1- Respecto del Proyecto de “Formulación del Programa de Acción Subregional del Gran Chaco Americano”:

- No se han establecido los mecanismos de alerta temprana ante deforestaciones y amenazas de desalojo, incumpliendo lo acordado en el Taller Trinacional realizado en Presidente Hayes – Cruce de los Pioneros (República del Paraguay) del 9 al 11 de noviembre de 1999 y de acuerdo a lo establecido en el PAN.
- No se encuentra operando la Unidad de Seguimiento.
- Los proyectos diseñados no se corresponden con los objetivos planteados en el Programa PAS-Chaco; de manera tal que el cumplimiento de las actividades de los proyectos no llegan a abarcar los objetivos perseguidos por el Programa (ver 3.3.1 A).
- No cuenta con plazos y metas que se reflejen en un cronograma de actividades.

4.1.2- Respecto del Proyecto GEF “Manejo Sostenible de Tierras en el Ecosistema Transfronterizo del Gran Chaco Americano”:

- El proyecto se encuentra en una fase preliminar. No se han cumplimentado los tiempos y formas de la etapa PDF-B, lo cual afectó la aprobación del proyecto.
- Sólo se realizaron estudios de consultoría.
- No se pudo evaluar el grado de significación de los sitios piloto, ya que no se encuentran delimitadas las áreas que se afectarán a ellos según el análisis del Informe Preliminar.
- No se tuvieron en cuenta los informes de consultoría en lo que se refiere a la delimitación de los sitios piloto –según surge del análisis del Informe Preliminar–.

- No se cuenta con financiación del GEF para el desarrollo del proyecto, al momento del cierre de esta auditoría.

4.1.3 - Respecto del Proyecto AICD/OEA: “Gestión Integrada y Desarrollo Sostenible para Reducir la Degradación Social, Económica y Ambiental en el Gran Chaco Americano”:

- No se tuvo vista de un expediente y/o documentación que dé cuenta del proyecto.
- Se realizaron algunas pruebas piloto aisladas. De acuerdo a lo analizado, se concluye que las actividades de campo realizadas en la provincia de Santiago del Estero han sido poco relevantes debido a la escasa población implicada.

4.2- Con respecto al Proyecto LADA: se advierte la informalidad de los mecanismos institucionales para su ejecución. De manera particular:

4.2.1- No existe en la Dirección un expediente del Proyecto. Sólo se proporcionó un expediente que detalla el vínculo establecido entre la Fundación ArgenINTA y la SAyDS.

4.2.2- Respecto del Informe Final del Proyecto LADA, no se encontró documentación que acredite que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable lo haya aprobado para su envío a la FAO.

4.2.3- No existe una designación formal del personal contratado para el proyecto, sólo consta en el informe la nómina del personal afectado a cada sitio piloto.

4.2.4- No constan los informes semestrales que ArgenINTA debía elevar a la SAyDS respecto de las rendiciones de cuenta, según consta en la Carta Acuerdo N° 7 entre la fundación ArgenINTA y el SAyDS (*Exp. N° 1-2002-5351000450/03-08*).

4.2.5- No se ha establecido mediante designación formal el grupo de monitoreo, incumpliendo lo establecido en el proyecto.

4.2.6- Desde mayo de 2005 a la fecha de la presente auditoría, no ha habido avances del proyecto. La SAyDS se encuentra a la espera de financiamiento, y sus actividades han quedado limitadas a mantener el vínculo con las instituciones a cargo de cada sitio piloto.

4.3. En virtud de lo analizado, se advierte que los programas nacionales y subregionales son muy abarcativos y persiguen metas de gran magnitud, existiendo un desfase entre los objetivos propuestos y los proyectos diseñados para cumplimentarlos.

5. ANÁLISIS DE LA VISTA DEL ORGANISMO

El presente en su etapa de proyecto fue puesto en conocimiento del Organismo en fecha 20/12/07 mediante Nota N°289/07 A05, recibíéndose respuesta el 10/03/08 mediante Nota SAyDS N° 1088/07. Cabe advertir que ninguno de los comentarios formulados modifican el punto 4. Comentarios y Observaciones, y el punto 6. Recomendaciones, por lo cual ellos se mantienen sin modificación alguna (*Ver Anexo VI*).

6. RECOMENDACIONES

Abrir expedientes, cuando no los hubiere, de los Programas llevados adelante por la SAyDS y guardar copias, en caso de que se tramiten fuera del área, a fin de dar cuenta de todo lo actuado y facilitar las tareas de seguimiento y evaluación.

6.1- En relación con el Programa de Acción Subregional del Gran Chaco Americano:

- Realizar evaluaciones sobre la aplicación de los proyectos y/o actividades desarrolladas.
- Continuar desarrollando acciones tendientes a fortalecer institucionalmente la región.

6.1.1- Respecto del Proyecto de “Formulación del Programa de Acción Subregional del Gran Chaco Americano”:

- Establecer mecanismos de alerta temprana ante deforestaciones y amenazas de desalojos a fin de dar cumplimiento con lo establecido en la reunión Trinacional.
- Hacer operativa la Unidad de Seguimiento.
- Diseñar proyectos acordes a los objetivos planteados por el programa, de manera tal que el cumplimiento de los proyectos signifique el cumplimiento de los objetivos establecidos.

- Establecer plazos y metas que se reflejen en un cronograma de actividades.

6.1.2- Respecto del Proyecto GEF “Manejo Sostenible de Tierras en el Ecosistema Transfronterizo del Gran Chaco Americano”:

- Cumplir con los requerimientos en cuanto a tiempo y forma establecidos por el GEF.
- Desarrollar estudios de campo de manera de complementar los estudios de consultoría.
- Desarrollar estrategias y actividades afines al cumplimiento de los objetivos planteados en el proyecto, de manera tal de generar cambios en el uso y manejo de los suelos.
- Delimitar las áreas que se afectarán a los sitios piloto y desarrollar en forma más exhaustiva los alcances de dicho componente.
- Realzar el contenido de los informes de consultoría elaborados para la preparación del Proyecto.
- Arbitrar los mecanismos necesarios para lograr la continuidad del Proyecto.

6.1.3- Respecto del Proyecto AICD/OEA: “Gestión Integrada y Desarrollo Sostenible para Reducir la Degradación Social, Económica y Ambiental en el Gran Chaco Americano”:

- Abrir un expediente que recopile todo lo actuado en el proyecto de manera tal de facilitar las tareas de seguimiento y evaluación. Si el punto focal de este Proyecto se halla en el Paraguay, guardar en la Dirección de Conservación del Suelo y Lucha contra la Desertificación (SAyDS –Argentina-) una copia del expediente.
- Desarrollar actividades de campo integrales que tengan aplicación a sectores más amplios, de forma tal que se pueda efectuar un seguimiento y evaluación posteriores.

6.2- Con respecto al Proyecto LADA: desarrollar mecanismos formales para su ejecución. De manera particular:

6.2.1- Articular mecanismos a fin de conservar copia del expediente del Proyecto.

6.2.2.- Procurar los medios necesarios para obtener una constancia de aprobación de la FAO del Informe Final.

6.2.3.- Designar formalmente al personal contratado para el desarrollo del Proyecto.

6.2.4.- Arbitrar los dispositivos necesarios para obtener los informes semestrales de ArgenINTA e incluirlos en el expediente correspondiente al Proyecto.

6.2.5.- Establecer mediante designación formal a los especialistas del Grupo de Monitoreo.

6.2.6.- Llevar adelante actividades propias para el cumplimiento de los objetivos del Proyecto, para que no queden limitadas a mantener el vínculo con las instituciones a cargo de cada sitio piloto. También se recomienda emprender acciones para lograr financiamiento de manera de asegurar la continuidad del Proyecto.

6.3. Proyectar un diseño de tareas a efectos de obtener como correlato de las acciones básicas y globales, el mejoramiento de la calidad de los suelos.

7. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta que aproximadamente el 75% de las tierras de Argentina son áridas o semiáridas, y por ello expuestas a procesos de desertificación, es importante dar cumplimiento a la Ley N° 22.428 de Fomento a la Conservación de Suelos -la cual no tiene presupuesto desde 1989- con el Estado impulsando políticas específicas, financiamiento mediante, dirigidas a la prevención –como la preservación de los recursos forestales– corrección y/o de rehabilitación de zonas en procesos de degradación o gravemente degradadas. Para cumplir con estos objetivos se debe instar a una política que contemple el manejo sustentable de los recursos, considerando los usos del suelo, el sistema de tenencia de tierras, la adopción de tecnologías apropiadas para la producción, manejo hídrico y sistemas de rotación de cultivos. Deberá elaborarse un diagnóstico integral de los suelos y actualizarlo constantemente de manera de poder evaluar el grado de avance de los programas.

Los programas nacionales y subregionales deberían orientarse a la preservación y recuperación de los suelos, a través de la implementación de medidas concretas.

La gestión de los programas a cargo de la DCSyLCD, exhibe deficiencias en cada uno de los atributos ponderados, esto es:

- Economía: los recursos aplicados, todos ellos provenientes del financiamiento internacional, se obtienen y se gestionan tardíamente, no resultando en consecuencia adecuados a las necesidades de los diferentes frentes. El recurso administrativo no genera confiabilidad en el registro de las acciones, ni de los fondos cuya administración se terceriza; además carece de manuales de procedimientos y no es posible el seguimiento de lo actuado. No se puede determinar que los recursos humanos afectados sean suficientes y buena parte no cuenta con afectación específica a funciones determinadas.
- Eficacia: ninguno de los proyectos ha alcanzado formal y satisfactoriamente sus objetivos. Sea por tratarse de metas difusas, de amplitud desmedida o carentes de especificación de plazos e indicadores, el seguimiento del avance físico de la gestión no es posible.
- Eficiencia: ante las debilidades de los atributos precedentes, subrayadas por la ausencia de control interno, se impone el juicio desfavorable. No es posible analizar la aplicación satisfactoria de recursos al logro de objetivos definidos en términos de calidad y oportunidad.

8. LUGAR Y FECHA

BUENOS AIRES, ABRIL DE 2008

9. FIRMAS

ANEXO I

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

MARCO LEGAL

Ley N° 22.428	Régimen legal para el fomento de la acción privada y pública de la conservación de los suelos. Exenciones impositivas. Decreto Reglamentario N° 681/81 B.O. 3/4/81.
Ley N° 23.919	Aprueba la Convención sobre Conservación de los Humedales, firmado en Ramsar el 2/2/71, modificada luego por el Protocolo de París del 8/12/82.
Ley N° 25.675	Política Ambiental Nacional. Presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Principios de la política ambiental. Presupuesto mínimo. Competencia judicial. Instrumentos de política y gestión. Ordenamiento ambiental. Evaluación de impacto ambiental. Educación e información. Participación ciudadana. Seguro ambiental y fondo de restauración. Sistema Federal Ambiental. Ratificación de acuerdos federales. Autogestión. Daño ambiental. Fondo de Compensación Ambiental.
Ley N° 24.295	Aprueba la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
Ley N° 24.701	Aprueba la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África, adoptada en París, República Francesa.
Ley N° 24.375	Aprueba un Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado y abierto a la firma en Río de Janeiro el 5/6/92.
Decreto N° 681/81	Decreto Reglamentario de la Ley N° 22.428 sobre Conservación de Suelos.
Decreto N° 660/96	Modificación de la actual estructura de la Administración Nacional. Reforma del Estado. Estructura de

	primeros niveles de la Administración Pública Nacional. Objetivos. Relaciones de dependencia de los Organismos Descentralizados, Sociedades y Bancos.
Decreto N° 1381/96	Aprueba la Estructura Organizativa de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.
Decreto N° 146/98	Modifica la estructura organizativa de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.
Decreto N° 357/02	Aprueba el organigrama de aplicación de la Administración Nacional Centralizada hasta nivel de Subsecretaría, y los objetivos de las Unidades Organizativas determinadas en dicho organigrama. Establece los ámbitos jurisdiccionales en los que actuarán diversos organismos descentralizados. Crea el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en el ámbito de la Presidencia de la Nación. Disuelve el Gabinete Social creado por Decreto N° 108/97. Deroga el Decreto N° 20/99, sus modificatorios y complementarios.
Decreto N° 481/03	Política Ambiental Nacional. Designa a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable como Autoridad de Aplicación de la Ley N° 25.675.
Decreto N° 295/03	Modifica el Organigrama de aplicación de la Administración Pública Nacional, Apartado XXI, correspondiente a la citada Jurisdicción. Transfiere la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del ámbito del Ministerio de Desarrollo Social al Ministerio de Salud.
Decreto N° 487/04	Modificación de los Anexos I y II del Decreto N° 357/2002 en la parte correspondiente al Ministerio de Salud.
Decreto N° 827/06	Acéptase la renuncia presentada por el Doctor D. Atilio Armando Savino, al cargo de Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Salud y Ambiente.

Decreto N° 828/06	Modifica la Ley de Ministerios (texto ordenado por Decreto N° 438/92), sus modificatorios y complementarios para ampliar las competencias de la Jefatura de Gabinete de Ministros: le asigna las de implementar la política ambiental, preservara proteger los recursos naturales y el desarrollo sustentable. Adecua la denominación del Ministerio de Salud y Ambiente. Vigencia.
Decreto N° 830/06	Transfiere la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la órbita del Ministerio de Salud al ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros.
Decreto N° 831/06	Designa Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros a la doctora Romina Picolotti.
Decreto N° 1196/06	Subsecretarios – Designación - Da por designados, a partir del 6 de julio de 2006: Subsecretario de Ordenamiento Ambiental de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros, señor D. Miguel Enrique Pellerano; Subsecretaria de Gestión Ambiental, licenciada Florencia Roitstein. Da por designado a partir del 19 de julio de 2006: Subsecretario de Coordinación de Política Ambiental de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Don Bruno Nicolás Carpinetti.
Decreto N° 1919/06	Modifica el Decreto N° 357, del 21 de febrero de 2002, y sus modificatorios. Aprueba la estructura organizativa de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
Decisión Administrativa N° 139/03 - Jefatura de Gabinete de Ministros	Establece que la transferencia dispuesta por el Decreto N° 295 de la SAyDS del ámbito del Ministerio de Desarrollo Social al Ministerio de Salud tendrá efecto a partir del 1° de agosto de 2003. Instruye a los Ministerios de Salud y de Desarrollo Social que celebren los convenios para dar tratamiento a los temas

	operativos, administrativos, contables, jurídicos y/o de cualquier otra índole que resultaren necesarios para implementar la presente medida.
Resolución N° 12/02 - Subsecretaría de la Gestión Pública	Ratifica, homologa y deroga niveles de Función Ejecutiva de unidades organizativas pertenecientes al Ministerio de Desarrollo Social.
Resolución N° 904/02 - Ministerio de Desarrollo Social	Aprueba la estructura organizativa del segundo nivel operativo del Ministerio de Desarrollo Social.
Resolución N° 250/03 - SAyDS	Aprueba el Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y Mitigación de los Efectos de la Sequía, y su Documento Base. Objetivos. Metodología. Diagnóstico de la desertificación. Aspectos institucionales, jurídicos y económicos. Áreas del Programa de Acción.
Resolución Conjunta N° 28/03 - Secretaría de Hacienda y Subsecretaría de la Gestión Pública	Suprime niveles de Funciones Ejecutivas de cargos pertenecientes a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y a la ex Subsecretaría de Recursos Hídricos, e incorpora niveles de Función Ejecutiva de cargos que se homologan pertenecientes a esa Secretaría..
Resolución N° 302/04 - SAyDS	Ratifica el Reglamento General de la Comisión Asesora Nacional del Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación.
Resolución N° 685/05 - SAyDS	Confórmase un Programa de Ordenamiento Ambiental del Territorio en el ámbito de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
Resolución N° 58/07 - Jefatura de Gabinete de Ministros	Aprueba las aperturas inferiores del primer nivel operativo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

MARCO INSTITUCIONAL

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), a través de la Dirección de Conservación del Suelo y Lucha contra la Desertificación, conforme a las misiones y funciones que le otorga la Resolución N° 904/02 del Ministerio de Desarrollo Social, debe:

- 1) Elaborar políticas y programas destinados a luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía.
- 2) Asistir a la Dirección Nacional de Recursos Naturales y Conservación de la Biodiversidad en la propuesta y ejecución de programas y políticas tendientes a la conservación y mejoramiento de los suelos, la mitigación de los efectos de la sequía y la lucha contra la desertificación.
- 3) Desarrollar y fomentar planes, programas y proyectos referidos a la recuperación utilización sostenible de los suelos, tendiendo a evitar su erosión y degradación.
- 4) Proponer y promover regímenes normativos y acciones que contribuyan a mejorar el recurso suelo con el fin de alcanzar un desarrollo sustentable.
- 5) Promover planes, programas y proyectos para insertar la utilización sustentable del recurso suelo en las políticas sectoriales de desarrollo, particularmente identificadas por los organismos de planificación económica competentes, con el fin de incentivar, especialmente, el crecimiento de economías regionales.
- 6) Proponer y promover estrategias integradas a largo plazo que se centren simultáneamente en el aumento de la productividad de los suelos, la rehabilitación, su conservación y aprovechamiento sostenible y los recursos hídricos, todo ello con miras a mejorar las condiciones de vida, especialmente a nivel comunitario.
- 7) Promover la adopción de un enfoque integrado en el que se tomen en cuenta los aspectos físicos, biológicos y socioeconómicos de los procesos de desertificación y sequía.

El 15 de marzo de 2007, la Jefatura de Gabinete de Ministros dicta la Resolución 58/07 que aprueba las aperturas inferiores del primer nivel operativo de la SAyDS, por la cual se resigna la función expuesta en el ítem número 4 de la DCSyLCD.

ANEXO II
EL PROGRAMA DE ACCIÓN NACIONAL (PAN)
Y LA COMISIÓN ASESORA NACIONAL (CAN)

El PAN, llevado adelante por la ex Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (actualmente Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable –SAyDS–), se inscribe en el marco de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación (CNULCD). Este programa contó con el apoyo institucional, técnico y financiero del Programa de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), junto con la Oficina de Lucha Contra la Desertificación del PNUD/UNSO y el Secretariado de la Convención.

Además el PAN se enmarca en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, ratificado en 1994 por el Congreso Nacional, mediante Ley N° 24.375 y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático aprobada por Ley N° 24.295. Esta última pretende articular acciones concernientes a los impactos de cambio climático con las de otros programas nacionales relacionados, como los de lucha contra la desertificación, los de preservación de la biodiversidad, y lucha contra el fuego.

La CNULCD establece que los países partes afectados deben

- Diseñar y ejecutar Programas de Acción Nacional que determinen los factores que contribuyen a la desertificación y las medidas prácticas necesarias (específicamente, estrategias a largo plazo) para luchar contra ellos y para mitigar los efectos de la sequía.
- Aplicar medidas preventivas en las tierras aún no degradadas o levemente degradadas.
- Establecer un sistema de alerta temprana de la sequía.
- Facilitar el acceso de las poblaciones locales a la información y tecnologías adecuadas.
- Fomentar medios alternativos de subsistencia, entre otras (Art. 10).

Entre los objetivos específicos del PAN se encuentran:

- Contar con mecanismos institucionales de coordinación, participación y acción en los niveles nacional, provincial y municipal.
- Disponer de un diagnóstico integral y actualizado de la situación.
- Desarrollar mecanismos de sensibilización, capacitación y educación para todos los actores involucrados.
- Disponer de los instrumentos legales, institucionales y económicos necesarios.
- Insertar el PAN y armonizarlo con el resto de los programas mundiales.

En tal sentido, el PAN ha sido diseñado de acuerdo a distintas áreas de acción, a saber:

- 1- Programas de Acción Provinciales, Interprovinciales y Regionales.
- 2- Red Nacional de Información de Lucha contra la Desertificación, mediante la conformación de un sistema de monitoreo y evaluación permanente.
- 3- Educación, Capacitación y Concientización Pública.
- 4- Fortalecimiento del marco institucional y jurídico.
- 5- Fortalecimiento del marco económico financiero.
- 6- Inserción del Programa Nacional en el orden Regional e Internacional.

Asimismo, se creó un Comité Nacional, integrado por representantes de organismos nacionales, gobiernos provinciales, asociaciones de productores, ONG, universidades e institutos de ciencia y técnica. Su función se centra en la gestión y seguimiento de las acciones desarrolladas en el programa.

Por otra parte se constituyó, teniendo en cuenta un amplio criterio de participación y priorizando el aspecto técnico en la etapa de definición del programa, un Grupo Asesor en Ciencia y Tecnología.

Haciendo hincapié en el objetivo de fortalecimiento institucional del PAN, se conformó la Comisión Asesora Nacional (CAN) para la implementación del PAN, integrada por el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable, quien la preside; una Secretaría ejercida

por la Dirección de Conservación del Suelo y Lucha Contra la Desertificación (DCSyLCD), Organismos Públicos y Privados, Nacionales y Provinciales, entre ellos el INTA, la comunidad científica, productores, ONG, organismos de cooperación y, en especial, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), siendo el ámbito en el cual los distintos representantes involucrados en la temática de la lucha contra la desertificación mantienen el vínculo necesario para implementar a nivel local las políticas de cumplimiento de los objetivos establecidos en el PAN.

Funcionamiento de la CAN (*Reglamento General, ratificado por Res. N° 302/04 SAyDS*)

Funciones específicas:

- a) Asesorar al *punto focal* de Aplicación en todos los aspectos relacionados con la instrumentación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.
- b) Proponer y propiciar acciones conducentes al logro de los objetivos y metas contenidas en la CNULCD y el Documento Base del PAN.
- c) Ejercer todas aquellas otras funciones que fueran propuestas o encomendadas.

La CAN opera mediante reuniones ordinarias trimestrales y extraordinarias convocadas por su Presidente o por el acuerdo del 50% de sus integrantes. Sus recomendaciones no tienen carácter vinculante para la SAyDS.

Funciones de la DSyLCD, en su carácter de Secretaría de la CAN:

- a) Convocar a las reuniones y coordinar la instrumentación de las recomendaciones de la CAN.
- b) Informar a sus integrantes sobre la implementación de las recomendaciones.
- c) Apoyar técnica y administrativamente las acciones a desarrollar por la CAN.
- d) Mantener todos los documentos oficiales de la CAN y elaborar y distribuir entre los miembros las Actas de las deliberaciones.

La DCSyLcD ha provisto a este grupo de auditoría de dos documentos destinados a proponer acciones para luchar contra la desertificación, elaborados por la CAN:

1) “El avance de la frontera agropecuaria y sus consecuencias”: presentado en la reunión del 29 de abril de 2005, analiza y considera las acciones necesarias para revertir la tendencia actual y la grave situación de emergencia generada por el desmonte abusivo.

Recomienda:

- Utilizar prácticas económicas que compatibilicen las necesidades de una mayor intensificación productiva con la preservación de los recursos naturales.

- Impulsar políticas que promuevan el desarrollo sustentable de los pobladores de las zonas afectadas garantizando su acceso a la tierra así como el mejoramiento de su calidad de vida.

- Poner en marcha una estrategia conjunta del Gobierno Nacional, los gobiernos provinciales y el sector privado para detener el proceso y la promoción de modelos alternativos de desarrollo local y regional.

2) “La ciencia, la tecnología y la desertificación. Un intento reflexivo desde la CAN”: presentado en la reunión del 22 de marzo de 2006, analiza la situación del sistema científico y sus posibles aportes a la lucha contra la desertificación. Insta a crear los instrumentos necesarios para aplicar las propuestas presentadas tendientes a que el sector se involucre de manera efectiva en la lucha contra la desertificación. Algunas de las cuestiones prioritarias que plantea son: el desarrollo de sistemas de evaluación y monitoreo; obtención de indicadores y puntos de referencia; abordaje y cuantificación económica, social y ecológica de los procesos de desertificación y su control; el establecimiento de unidades demostrativas de uso sustentable de los recursos; educación de la población sobre las responsabilidades en los procesos de degradación y la utilización de sistemas de prevención y recuperación; definición y estrategias de implementación de estímulo y desaliento (herramientas económicas, jurídicas) para controlar los procesos de degradación.

ANEXO III
GRAN CHACO AMERICANO

Proyecto ARG/98/037- PNUD - Formulación del Programa de Acción Subregional del Gran Chaco Americano.

En enero de 1996, en el marco de la Convención Internacional de Lucha Contra la Desertificación, se realizó la Primera Conferencia Regional para América Latina y el Caribe sobre desertificación. En ella se propuso el diseño de un Programa de Acción Subregional (PAS) para Bolivia, Paraguay y Argentina en la región del Gran Chaco.

En marzo de 1997, se realizó una reunión internacional del Gran Chaco en Asunción y se creó la Comisión Provisoria (integrada por los tres países) con el objeto de continuar las acciones y estrategias para establecer y facilitar el proceso del PAS.

En noviembre de 1999, en el Taller Trinacional Cruce de los Pioneros, realizado en el departamento Presidente Hayes (Paraguay), se acordaron medidas concretas: la creación de los Defensores del Pueblo Locales, la implementación de mecanismos rápidos de alerta temprana ante deforestaciones y amenazas de desalojo, entre otras.

El objetivo del PAS es, principalmente, preservar, conservar y restaurar el ecosistema chaqueño de manera sostenible mediante acciones comunes de los tres países y a través de un modelo participativo. En particular:

1. Caracterizar y sistematizar la información relevante referida a programas y proyectos nacionales y multinacionales en ejecución en el ecosistema del Chaco.
2. Acciones para mitigar y revertir los procesos de degradación de los recursos naturales compartidos.
3. Revertir los procesos migratorios, de marginalidad y pobreza, de los grupos de la región (teniendo en cuenta el género).
4. Impulsar la aplicación de tecnología productiva que promueva el desarrollo sostenible.
5. Contribuir a actualizar y formular estrategias comunes que faciliten el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales compartidos.

6. Impulsar medidas complementarias mediante: cooperación técnica y científica, formación de redes de información para recopilar y evaluar datos, coordinación de actividades de desarrollo e investigación, intercambio de las experiencias relacionadas con la participación de poblaciones y comunidades locales, fortalecimiento de las capacidades, educación, promoción de la conciencia pública, y refuerzo de las capacidades de organización subregional para coordinar y promover la armonización de las políticas relacionadas con asuntos que causen impacto en las poblaciones y zonas afectadas.

Para las acciones a corto plazo se propusieron Grupos de Trabajo trinacionales para atender aspectos como:

- Identificación y evaluación de proyectos y actividades de interés común, identificación de conflictos.
- Instrumentación y optimización de mecanismos de cooperación horizontal y vertical.
- Diseño de un Programa de Creación de capacidades integrales para la región.

Las acciones a largo plazo están dirigidas a definir un marco institucional y normativo así como al diseño y operación de redes de información y/o consulta.

PROYECTO GEF: “MANEJO SOSTENIBLE DE TIERRAS EN EL ECOSISTEMA TRANSFRONTERIZO DEL GRAN CHACO AMERICANO”.

Los objetivos globales que plantea el proyecto son:

1. Encausar el manejo sustentable de tierras dentro de un Programa de Acción Subregional (PAS) para el Gran Chaco en el marco del Programa de Acción del Desarrollo Sustentable así como dentro de los marcos de políticas nacionales.
2. Formular e implementar sistemas integrados de planeamiento del uso de la tierra a nivel local y transfronterizo.
3. Construir la capacidad comunitaria en MST (Manejo Sostenible de Tierras).

Los Componentes para alcanzar los objetivos serán:

1. Desarrollo de las capacidades institucionales públicas y privadas para establecer la gestión transfronteriza del ecosistema chaqueño.
2. Desarrollo de marcos de planificación para el uso sustentable de tierras en los ámbitos local, nacional y transfronterizo.
3. Creación de capacidades para el Manejo Sostenible de la Tierra en el ámbito comunitario.
4. Actividades piloto de conservación y rehabilitación de tierras degradadas.

Tanto los Objetivos como los Componentes tienden a ayudar a los países a remover barreras de manejo sostenible de tierras, a saber:

- Ausencia de estrategias nacionales y subregionales para el manejo sostenible de la tierra.
- Ausencia de una reforma para la tenencia de la tierra y carencia de capacidad en la comunidad para el manejo sostenible de la tierra.
- Carencia de una visión común y de una identidad para el Chaco.

La dirección del Proyecto está a cargo de un Comité Trinacional, integrado por los *puntos focales* de los tres países, que en el caso de la Argentina es la Dirección de Conservación del Suelo y Lucha contra la Desertificación.

Por otro lado, cuenta con un Coordinador General, de quien dependen tres asistentes, uno por cada país. Los asistentes son unidades operacionales integradas por:

- Agencias nacionales de gobierno.
- Gobiernos provinciales, distritales, departamentales y municipales.
- Universidades e institutos de investigación.
- Comunidades locales. Grupos indígenas y ONG.
- Asociaciones de productores.
- Sectores comerciales y financieros.

- Organizaciones internacionales.

También integran el equipo los Consultores nacionales y regionales, conformándose así una Unidad de Preparación de Proyecto (UPP).

Las responsabilidades del Coordinador General son planificar, supervisar y elaborar el documento de formulación del proyecto, presidir la UPP, elaborar informes relacionados al progreso del proyecto, entre otras.

También se requiere contratar consultores destinados a tareas específicas para el resumen de la información, evaluaciones, conducción de talleres. Una vez recopilada suficiente información, se prevé la contratación de un consultor internacional que aporte conocimientos expertos en el diseño del documento.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable así como las diferentes provincias comprometidas deben desempeñar un rol de supervisión y seguimiento de la implementación del proyecto a nivel nacional y local.

ANÁLISIS DE LOS COMPONENTES

Del Proyecto surge que, respecto de los trabajos de consultoría “**Componente 2- Definición de sitios piloto**”:

Se realizó un relevamiento de los proyectos de Manejo Sostenible de Tierras (MST) en la región, el cual incluyó una breve descripción del proyecto, la población beneficiaria, montos, duración e institución a cargo entre otros. Luego se caracterizó a cada región y se realizó un taller en la ciudad de Asunción donde se definió el concepto de sitios piloto y se eligieron seis posibles áreas de acción, a saber: 1- Región 1: Chaco/Salta/Formosa. Laguna Yema, Ingeniero Juárez, Sauzalito, Morillo; 2- Región 2: Chaco/Santa Fe. Tapenagá – Bajos Submeridionales; 3- Región 3: Santiago del Estero/Chaco/Santa Fe. Los Juries, Santa Silvina, Santa Margarita; 4- Región 4: Catamarca/La Rioja/Córdoba: Frías, Chamental, Villa Dolores; 5- Región 5: Catamarca/ Tucumán/Santiago del Estero. Taco Ralo, Rumi Punco, Huacra, San Pedro; 6- Región 6: Chaco/Formosa. Villa Castelli, Ibarreta.

En una segunda etapa se realizó una descripción sintética de cada área y se construyó una matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) y, de acuerdo a una tabla valorativa, fueron seleccionadas como áreas prioritarias de trabajo (tanto por sus condiciones ambientales como socioculturales productivas), los sitios piloto 1 y 4.

Consultoría Actividad 1.4- Definición de criterios, contenidos y metodologías para programas de ordenamiento territorial ambiental y planes integrales para el manejo sustentable de los recursos naturales.

Luego de definir qué significa un plan de ordenamiento territorial y cuáles son sus criterios y desarrollar una reseña sobre el contexto de esta temática, se elaboraron conclusiones donde se proponen criterios a tener en cuenta para desarrollar un plan de manejo territorial. Entre las principales conclusiones se encuentra, primeramente, la importancia de desarrollar una política forestal dirigida a la conservación de bosques nativos.

Al mismo tiempo, se advierten las dificultades para llevar adelante una política territorial unificada, ya que entre las provincias no hay una unidad de criterios.

Un plan de manejo territorial debería apuntar a atender las necesidades de los pobladores locales y valorizar sus experiencias, en especial dando contención a aquellos más desprotegidos; recuperar y conservar los recursos naturales mediante la implementación de sistemas productivos de uso múltiple; revertir la tendencia actual mediante la aplicación de tecnologías adecuadas; transferir los conocimientos necesarios a los pobladores; aplicar masivamente los resultados obtenidos en la aplicación de los sitios piloto y por último integrarse con otros planes y programas que se lleven adelante en la región de manera de hacer más eficientes los recursos disponibles.

Como temas prioritarios a considerar en los planes se propone: *“... la regularización de la tenencia de la tierra, la captación y el manejo del agua para consumo humano, de los animales y para riego, la revalorización de los productos y servicios del bosque, la auto-provisión de alimentos para el productor y su familia, el agregado de valor de los bienes producidos, la comercialización de los bienes producidos, la asociación entre productores. Otros temas de importancia a incluir en los planes de manejo son: el manejo forestal*

sustentable, el uso de la fauna silvestre con fines comerciales, la conservación para el consumo y la comercialización de bienes de origen animal y vegetal, el manejo ganadero”.

Se agrega además la necesidad de implementar, en reservas y parques nacionales, planes especiales para permitir la conservación de las especies.

También se propone la capacitación de funcionarios y técnicos mediante talleres participativos sobre estudios de caso.

Para implementar un programa de ordenamiento territorial, se propone:

- Delimitación precisa de la superficie a ordenar.

Zonificación – 1ª etapa.

- Formación del equipo de facilitadores.

Zonificación – 2ª etapa.

- Descripción detallada del Modelo Territorial Actual.

Además se recomienda que el programa se articule con el Plan Estratégico Territorial coordinado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y el Programa de Ordenamiento Ambiental del Territorio, de la Subsecretaría de Planificación, Ordenamiento y Calidad Ambiental de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Finalmente, se desarrolla un cuadro con un presupuesto tentativo para las actividades propuestas.

ANEXO IV

PROYECTO DE EVALUACIÓN DE LA DEGRADACIÓN DE TIERRAS EN ZONAS ÁRIDAS (LADA -LAND DEGRADATION ASSESSMENT IN DRYLANDS)

Los objetivos específicos que persigue el LADA son:

- Desarrollar e implementar estrategias, herramientas y métodos de ejecución para determinar y para cuantificar la naturaleza, el grado, la severidad y los impactos de la degradación de la tierra.
- Crear instrumentos de evaluación a nivel nacional, regional y global para permitir el diseño y el planeamiento de intervenciones que atenúen la degradación de las tierras secas.

Para alcanzar dichos objetivos, la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) previó su ejecución en torno a siete pasos que se detallan a continuación:

1^{er} Paso: Fase preparatoria. Recopilación de toda la información disponible sobre la temática y elaboración de un informe nacional.

2^o Paso: Taller Nacional (previsto para abril de 2003) y establecimiento de un Grupo Nacional de Trabajo de LADA.

3^{er} Paso: Ejercicio de Inventario y un Análisis Preliminar que identifique los vacíos de información.

4^o Paso: Estrategias de Prueba y Estratificación biofísica de las tierras áridas del país. Incorporación de mapas de uso de tierras y otros parámetros socioeconómicos.

5^o Paso: Evaluaciones de campo a nivel nacional y local. La evaluación nacional debe contemplar de forma sistemática, cualitativa y estandarizada la evaluación de degradación y un registro de indicadores seleccionados. La evaluación local identificará áreas problema (*hot spots*) y áreas de éxito (*bright spots*).

6^o Paso: El desarrollo del LADA como una herramienta para la toma de decisiones.

7^o Paso: Seguimiento y monitoreo.

ANEXO V

COMITÉ DE REVISIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN (CRIC)

El CRIC se estableció en 2001 como órgano subsidiario y examinador de los Informes Nacionales relacionados con la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación (CNULCD) presentados por los países partes de ésta. Mediante el intercambio de experiencias y aprendizaje de los países miembro busca identificar éxitos y obstáculos, de manera de presentar conclusiones y proponer recomendaciones concretas a la COP (Conferencia de las Partes) para conseguir mejores resultados en la implementación de la CNULCD.

En 2007, la Argentina fue seleccionada como sede para la realización de la 5º sesión del CRIC que se llevó a cabo del 12 al 21 de marzo en la Rural Predio Ferial de Buenos Aires. Participaron representantes de los 191 países integrantes de la Convención, representantes de organismos bi y multilaterales, miembros de ONG, funcionarios de otras convenciones ambientales, entre otros.

Se examinaron estos temas, entre otros: procesos participativos con la sociedad civil; marcos o arreglos legislativos e institucionales; coordinación y movilización de recursos nacionales e internacionales, incluida la concertación de acuerdos de asociación; vínculos y sinergias con otras convenciones sobre medio ambiente; medidas para la rehabilitación de las tierras degradadas y los sistemas de alerta temprana con el fin de mitigar los efectos de la sequía; vigilancia y evaluación de la sequía y la desertificación, acceso de las partes que son países afectados a las tecnologías, conocimientos técnicos y especializados apropiados. En *side events* (reuniones paralelas) los países presentaron sus programas específicos y reseñaron las actividades llevadas a cabo. Este grupo de auditoría asistió a cinco *side events* presentados por la Dirección de Conservación de Suelos y Lucha Contra la Desertificación, a saber:

- 14-3-2007 Presentación de los avances del Proyecto Manejo del Desarrollo Limpio (MDL) “Forestación para combatir la desertificación, mitigar el cambio climático y

proteger la biodiversidades Santiago del estero, Argentina”: “Grupos Ambientales Juveniles”- Fundación del Sur y Grupo Ambiental para el Desarrollo. El proyecto cuenta con actividades de capacitación, forestación para la obtención de certificados de reducción de emisiones y la instalación de un vivero forestal en la Colonia El Simbolar en Santiago del Estero.

- 15-3-2007: “Presentación del Programa de Acción Subregional del Gran Chaco Americano”, en el cual se firmó un Acuerdo Trinacional entre Argentina, Bolivia y Paraguay. Dicho acuerdo establece un marco legal al programa, y promueve su viabilidad política.

Presentación del Proyecto “Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en el Gran Chaco Americano”- GTZ, cuyo objetivo principal es la valorización del bosque y la madera chaqueños y la difusión de métodos y prácticas de manejo sostenible del bosque.

- 15-3-2007: IX Reunión de la Comisión Asesora Nacional (CAN) del PAN, a la cual asistieron integrantes de distintos sectores como Cancillería, COFEMA, PNUD, CONICET, Red Latinoamericana para la Lucha contra la desertificación, Mecanismo Mundial, Coordinador de la CNUCLD para América Latina y el Caribe, Movimiento Nacional Campesino e Indígena, productores ganaderos, entre otros. También se desarrolló lo relativo a recursos financieros para la implementación del PAN, dejando sentado que el presupuesto es escaso, que es necesario distribuirlo de manera más equitativa y que los esfuerzos económicos deben llegar efectivamente a los campesinos; asimismo consolidar el PAN mediante alianzas estratégicas; la urgencia de una Ley de Tenencia de la Tierra, otros.
- 16-3-2007: Presentación del Proyecto “Manejo Sustentable de Ecosistemas Áridos y Semiáridos para el Control de la Desertificación en la Patagonia”, en el marco de la Ley N° 25.422, ley de recuperación ovina.
- 20-3-07: “Género, Desertificación y Pobreza. Microcréditos: herramientas de mitigación”. Firma del convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social y la SAyDS, para hacer efectivo el vínculo existente entre las distintas problemáticas.

ANEXO VI

ANÁLISIS DE LAS CONSIDERACIONES EFECTUADAS POR LA DIRECCION DE CONSERVACIÓN DEL SUELO Y LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN

En su respuesta a la vista, el organismo auditado realiza consideraciones sobre el punto **4. Comentarios y Observaciones**, las que son analizadas en el presente anexo. El mecanismo es citar primero la observación original y a posteriori el análisis de las consideraciones efectuadas por el Organismo.

4.1. Con respecto al Programa de Acción Subregional del Gran Chaco Americano, que comprende a los Proyectos enunciados en 3.3.1. A, B y C, se observa que a once años de su implementación en la Argentina:

- No se ha evaluado la aplicación de los proyectos y/o actividades desarrolladas.
- Recién en marzo de 2007 se llegó a la firma de un Acuerdo Trinacional (ver 3.1.1. Contexto Internacional).

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable expresa:

El organismo destaca el éxito que ha tenido el Programa de Acción Subregional del Gran Chaco Americano, en el sentido del acuerdo entre Bolivia, Paraguay y Argentina, inédito en la Región. Además, agrega, que el PAS Chaco constituye un eje político acordado entre los tres países. Expresa también que los proyectos y actividades desarrollados en el marco del PAS CHACO son aquellos que figuran en los puntos 4.1.1.; 4.1.2. y 4.1.3.

Por otra parte, si bien toma nota de las recomendaciones, resalta que el proyecto finalizó en el año 2000.

Consideraciones de la AGN:

Lo observado por la AGN responde a un comentario operativo acerca de la ejecución del Programa y no al carácter político del mismo.

El equipo de auditoría reitera que a pesar de haberse cumplido en parte los objetivos específicos (los cuales constan como objetivos particulares en el Anexo III del Proyecto de

Informe de Auditoría) y actividades planteadas para el proyecto, su desarrollo no llega a satisfacer el objetivo general del Programa PAS Chaco en cuanto a la preservación, conservación y restauración del ecosistema chaqueño de manera sostenible mediante acciones comunes de los tres países y a través de un modelo participativo -Informe Ejecutivo de la Formulación del Programa de Acción Subregional (PAS) del Gran Chaco Americano-.

Además, se reiteran los términos de la observación en el sentido de la carencia de una evaluación de resultados de cada proyecto.

En cuanto al comentario del organismo sobre la finalización del proyecto se advierte que si bien el proyecto concluyó en el año 2000, el programa PAS – CHACO se encuentra vigente.

Se mantienen la observación y la recomendación.

4.1.1. Respecto del Proyecto de “Formulación del Programa de Acción Subregional del Gran Chaco Americano”:

- a) No se han establecido los mecanismos de alerta temprana ante deforestaciones y amenazas de desalojo, incumpliendo lo acordado en el Taller Trinacional realizado en Presidente Hayes – Cruce de los Pioneros (República del Paraguay) del 9 al 11 de noviembre de 1999 y de acuerdo a lo establecido en el PAN.
- b) No se encuentra operando la Unidad de Seguimiento.
- c) Los proyectos diseñados no se corresponden con los objetivos planteados en el Programa PAS-Chaco; de manera tal que el cumplimiento de las actividades de los proyectos no llegan a abarcar los objetivos perseguidos por el Programa (ver 3.3.1 A).
- d) No cuenta con plazos y metas que se reflejen en un cronograma de actividades.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable expresa:

La Dirección de Conservación del Suelo y Lucha contra la Desertificación declara que los comentarios que se realizaron en el punto 4.1.1. *“no estarían ajustados a la realidad*

objetiva; ya que el citado proyecto (ARG 98/037) tuvo objetivos, resultados esperados y actividades, cumplidos en su totalidad (...)”.

En el análisis del descargo, el auditado sostiene *que todos los proyectos en ejecución en el área se ajustan a los objetivos planteados en el PAS CHACO.*

Consideraciones de la AGN:

- a) El equipo de auditoría expresa la obligatoriedad de dichas acciones según consta en documento denominado “Formulación del Programa de Acción Subregional del Gran Chaco Americano” (Ver Anexo III).
- b) Respecto de la Unidad de Seguimiento, tal cual lo indica el Coordinador del proyecto en el documento entregado a este grupo en fecha 15 de diciembre de 2006 *“En Santiago del Estero se conformó una Unidad de Seguimiento para que supervisar las acciones en la región. Ante la falta de recursos para llevar adelante proyectos la misma quedó sin efecto. Sólo duró aproximadamente un año.”*
- c) Con relación a este punto este grupo de auditoría no desconoce la actividad realizada, lo que concluye es que la actividad desarrollada no se corresponde con la magnitud y escala del proyecto. Dada la extensión de la superficie que abarca el programa PAS-CHACO y la diversidad fitogeográfica del área en estudio, no se puede considerar que las actividades cumplidas guarden relación con los objetivos planteados, por ejemplo se cita que en el Proyecto AICD/OEA las tareas de campo se realizaron en dos escuelas en la provincia de Santiago del Estero con capacitación a aproximadamente 15 productores en producción de cebolla (sistema Onion Sets) y alfalfa, y en sistemas de riego (construcción de micro represas), ver último párrafo 3.3.1 del informe y 4.1.3 del presente Anexo VI.
- d) El equipo de auditoría no tomó vista de documentación donde consten plazos y metas que se reflejen en un cronograma de actividades.

Teniendo en cuenta las consideraciones vertidas, se reitera que a pesar de haberse desarrollado talleres participativos y creado una página web centralizada, entre otros, los

resultados alcanzados no contribuyen a preservar, conservar y restaurar el ecosistema, tal como se desarrolla en el punto anterior.

Se mantienen la observación y la recomendación.

4.1.2. Respecto del Proyecto GEF “Manejo Sostenible de Tierras en el Ecosistema Transfronterizo del Gran Chaco Americano”:

- El proyecto se encuentra en una fase preliminar. No se han cumplimentado los tiempos y formas de la etapa PDF-B, lo cual afectó la aprobación del proyecto.
- Sólo se realizaron estudios de consultoría.
- No se pudo evaluar el grado de significación de los sitios piloto, ya que no se encuentran delimitadas las áreas que se afectarán a ellos según el análisis del Informe Preliminar.
- No se tuvieron en cuenta los informes de consultoría en lo que se refiere a la delimitación de los sitios piloto –según surge del análisis del Informe Preliminar–.
- No se cuenta con financiación del GEF para el desarrollo del proyecto, al momento del cierre de esta auditoría.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable expresa:

En este apartado la Dirección de Conservación del Suelo y Lucha contra la Desertificación discute cada uno de los ítems, agregando que: *“(...) no solo se realizaron estudios de consultorías. Todas las tareas realizadas se encuentran detalladas en los informes de gestión e informes financieros obrantes en el área”*.

Además, sostiene que *“el grado de significación de los sitios (en relación a los sitios piloto) se realiza cuando el proyecto supere la etapa de PDF”* y que las fechas en la etapa PDF son tentativas; agrega también que *“(...) los tiempos de un proyecto GEF en la etapa PDF depende de la disponibilidad de fondos en su sede central (Banco Mundial) y no de los países peticionantes”*.

Consideraciones de la AGN:

Se tuvo vista de un informe preliminar que no contempla gran parte de la información recabada y el diagnóstico elaborado por los consultores respecto de temas como ordenamiento territorial y manejo sustentable de los recursos naturales y donde además, sólo se asignan recursos mínimos al componente sitios piloto, subestimando la importancia que reviste este ítem.

Si bien el auditado sostiene que *“el grado de significación de los sitios (en relación a los sitios piloto) se realiza cuando el proyecto supere la etapa de PDF”*, de la documentación analizada se desprende lo contrario. El documento *“Propuesta de preparación de proyecto de desarrollo, solicitud de aprobación de entrada pipeline”*, apartado *“Actividades para el logro de los resultados”*, afirma que *“Las actividades de manejo sustentable de tierras en sitios piloto han de ser identificadas durante la fase PDF-B en el marco del Programa de Acción Subregional para Manejo Integrado y Desarrollo Sustentable del Gran Chaco (...)”* y que *“las actividades serán realizadas en sitios piloto que serán identificadas en la fase PDF-B”* (ver capítulo Aclaraciones Previas 3.3.1.-B)

Respecto de los tiempos, se advirtió que no han sido cumplidos según lo estipulado por el GEF, en parte por la entrada tardía de fondos (del mes de julio a noviembre de 2005 donde se registró el ingreso), pero además porque los informes de avances no cumplieron con los requisitos necesarios del GEF, quedando suspendida la continuidad del proyecto por falta de financiamiento.

En cuanto a los datos que pudieran obrar en los informes financieros, en ningún momento nos fue provista dicha documentación; y que de haber sido relevante, tendría que haberse puesto a disposición de los auditores de campo durante los 7 meses de permanencia en la SAyDS.

Se mantienen la observación y la recomendación.

4.1.3. Respecto del Proyecto AICD/OEA: *“Gestión Integrada y Desarrollo Sostenible para Reducir la Degradación Social, Económica y Ambiental en el Gran Chaco Americano”*:

- No se tuvo vista de un expediente y/o documentación que dé cuenta del proyecto.

- Se realizaron algunas pruebas piloto aisladas. De acuerdo a lo analizado, se concluye que las actividades de campo realizadas en la provincia de Santiago del Estero han sido poco relevantes debido a la escasa población implicada.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable expresa:

La DCSyLCD aclara que *“(...) fue presentada al grupo de auditores, toda la documentación que da cuenta del proyecto (...) fue entregado un CD con toda la información disponible, no sólo de Argentina, sino también de Paraguay y de Bolivia”*.

En cuanto a la segunda observación de este punto, la DCSyLCD afirma que *“(...) las actividades piloto han sido relevantes (...)”*.

Consideraciones de la AGN:

Al respecto este grupo de auditoría sólo ha tenido acceso a la información suministrada por el Coordinador del Proyecto PAS – Chaco en su documento del 15/12/06, y la contenida en la página web oficial del organismo. Respecto del CD mencionado, contiene sólo información de los tres países del Proyecto Manejo Sostenible de Tierras en el Ecosistema Transfronterizo del Gran Chaco Americano, no del Proyecto AICD/OEA.

En cuanto al segundo punto de la observación, el Coordinador del proyecto, remarcó el escaso financiamiento para el proyecto y en consecuencia, sus limitadas actividades enmarcadas en dos escuelas de la provincia de Santiago del Estero.

Por otra parte, la DCSyLCD durante el trabajo de campo, ni documental ni verbalmente, no informó acerca de la intención del Gobernador de esa provincia de invertir dinero en la zona, por lo que se tendrá presente para una futura auditoría.

Se mantienen la observación y la recomendación.

4.2. Con respecto al Proyecto LADA: se advierte la informalidad de los mecanismos institucionales para su ejecución.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable expresa:

En referencia al punto 4.2. la DCSyLCD manifiesta que se “(...) ha puesto a disposición el Expte. 70-450/03-8 que contiene el trámite del Proyecto LADA con Argeninta, (...) y también se ha suministrado copia de todas las rendiciones que fueron elevadas al Área de Coordinación Administrativa de la SAyDS, quien era el vínculo con Argeninta”.

Consideraciones de la AGN:

En el expediente citado por el auditado, del cual se guarda copia como papel de trabajo, sólo obra el Convenio suscripto entre la SAyDS y ArgenINTA que data del año 2001, y a continuación las Cartas Acuerdo suscriptas en el marco de dicho convenio, donde la SAyDS conviene con la Fundación ArgenINTA que ésta le brinde apoyo técnico administrativo para la Brigada Nacional de Lucha contra Incendios Forestales, dependiente del Plan Nacional de Manejo del Fuego (año 2003). También la Carta Acuerdo N° 7 (año 2004) en el marco del mismo convenio por el cual la Fundación percibirá el 3% en concepto de compensación por los gastos administrativos y técnicos del monto total ingresado resultante de la citada Carta para la administración de fondos internacionales que reciba la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

En ese orden de ideas, la Addenda N°1 del 18 de agosto del 2004 incorpora a la Carta Acuerdo N° 7, el Acta Acuerdo PR 26934 suscripta entre la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y la FAO, para el financiamiento de la implementación del Proyecto LADA -Degradación de Tierras en Zonas Áridas-.

En cuanto a las rendiciones, sólo se tomó vista de una carpeta que contenía copias de facturas, recibos, solicitudes de viáticos, entre otros, pero no se especificó ni se dejó constancia que hayan sido elevados a la Dirección Técnico Administrativa.

Asimismo se destaca que no existe un registro formal de lo actuado, demostrando la ausencia de mecanismos formales de coordinación institucional. Esto es: no se archivan los mails de comunicación y elevación de los proyectos de informes que salen de la Dirección de Suelo y Lucha contra la Desertificación; tampoco se informó, en los meses que duraron las tareas de campo, que el vínculo entre ArgenINTA y la SAyDS lo articulaba la Dirección Técnico Administrativa, y además todos los informes suministrados estaban

guardados en soporte magnético, sin ninguna rúbrica que lo acredite como valor documental para un trabajo de auditoría.

Se mantienen la observación y la recomendación.

4.2.2. Respecto del Informe Final del Proyecto LADA, no se encontró documentación que acredite que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable lo haya aprobado para su envío a la FAO.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable expresa:

La DCSyLCD sostiene que *“se puede observar que el informe fue enviado a la FAO y aprobado por la misma, en el hecho de que (...) el último pago no sería realizado por FAO hasta la aprobación del informe final, y dicho pago fue recibido (...)”*.

Consideraciones de la AGN:

La significancia de este comentario no cuestiona el hecho de que el informe haya sido aprobado, sino la informalidad en la coordinación institucional entre la SAyDS y la FAO, ya que no se pudo constatar el acto administrativo correspondiente para su aprobación.

Se mantienen la observación y la recomendación.

4.2.3. No existe una designación formal del personal contratado para el proyecto, sólo consta en el informe la nómina del personal afectado a cada sitio piloto.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable expresa:

La DCSyLCD aclara que: *“No existió personal contratado para el proyecto, el mismo no contaba con presupuesto suficiente para este tema, y se pudo desarrollar gracias a que las diferentes instituciones permitieron que los técnicos dediquen parte de su tiempo al proyecto, como parte de la contraparte del país al proyecto”*.

Consideraciones de la AGN:

El equipo de auditoría no tuvo la justificación del vínculo que afectaba al personal asignado al proyecto, marcando la ausencia de acto administrativo que lo relacione. Sólo tuvo vista de su nómina.

Se mantienen la observación y la recomendación.

4.2.4. No constan los informes semestrales que ArgenINTA debía elevar a la SAyDS respecto de las rendiciones de cuenta, según consta en la Carta Acuerdo N° 7 entre la fundación ArgenINTA y el SAyDS (*Exp. N° 1-2002-5351000450/03-08*).

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable expresa:

La titular de la SAyDS, manifiesta que “(...) *la DIRECCION TECNICO ADMINISTRATIVA (D.T.A.) dependiente de la SECRETARIA a mi cargo, es el Área encargada de solicitar a la Fundación ARGENINTA las rendiciones de cuenta parciales y final relativas al Proyecto LADA en el marco del Acta Acuerdo N°7. Dicha rendición fue solicitada por el DIRECTOR TECNICO ADMINISTRATIVO encontrándose a la fecha en trámite*”.

Consideraciones de la AGN:

Con la rúbrica de la Sra. Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable en su respuesta del 7 de marzo ppdo., se refuerzan los términos de la citada observación.

Se mantienen la observación y la recomendación.

4.2.5. No se ha establecido mediante designación formal el grupo de monitoreo, incumpliendo lo establecido en el proyecto.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable expresa:

En referencia este punto, la DCSyLCD responde que *“el proyecto no mencionó el establecimiento ‘formal ni oficial’ de un grupo de monitoreo durante la primer etapa de ejecución del mismo”*.

Consideraciones de la AGN:

Si bien la DCSyLCD destaca que el proyecto no requería una designación formal ni oficial del grupo de monitoreo, se entiende que es necesario contar con el acto administrativo correspondiente dado que de producirse algún tipo de irregularidad sería dificultoso el deslinde de responsabilidad.

Se mantienen la observación y la recomendación.

4.2.6. Desde mayo de 2005 a la fecha de la presente auditoría, no ha habido avances del proyecto. La SAyDS se encuentra a la espera de financiamiento, y sus actividades han quedado limitadas a mantener el vínculo con las instituciones a cargo de cada sitio piloto.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable expresa:

El organismo informa que *“las actividades se retomaron en marzo de 2007 (...)”*.

Consideraciones de la AGN:

Se advierte que el comentario hace referencia a actividades fuera del período auditado.

Se mantienen la observación y la recomendación.

4.3. En virtud de lo analizado, se advierte que los programas nacionales y subregionales son muy abarcativos y persiguen metas de gran magnitud, existiendo un desfase entre los objetivos propuestos y los proyectos diseñados para cumplimentarlos.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable expresa:

En este punto la DCSyLCD no realiza un descargo puntual sobre el comentario realizado, sólo enfatiza como “(...) valioso el desarrollo de programas nacionales, subregionales como herramienta de gestión de los recursos naturales (...)”.

Consideraciones de la AGN:

Los logros mencionados por la DCSyLCD hacen referencia a la articulación político-institucional y no a las actividades de preservación o recuperación de los recursos.

Se mantienen la observación y la recomendación.

Aclaraciones de la AGN respecto del punto 6 - Recomendaciones:

Cabe agregar que las recomendaciones surgen de las observaciones anteriormente formuladas y que el informe de auditoría se efectuó a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable que deberá disponer cómo y quiénes las llevarán adelante.

7. CONCLUSION

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable expresa:

La DCSyLCD no comparte los criterios expresados por el equipo de auditoría respecto de los recursos financieros aplicados y destaca la importancia del acceso a fuentes de financiamiento externo, sin generar deuda pública.

Consideraciones de la AGN:

Este grupo de auditoría no observó el carácter de financiamiento externo, sólo se analizó cómo se ejecutó tal como se describe en el punto 3.3. B, Proyecto GEF “Manejo Sostenible de Tierras en el Ecosistema Transfronterizo del Gran Chaco Americano”, quinto párrafo y en la observación 4.1.2 primer y último punto.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable expresa:

En referencia a que *“el recurso administrativo no genera confiabilidad en el registro de las acciones, ni de los fondos (...)”*, la DCSyLCD destaca que la administración de los fondos se terceriza y son administrados bajo estrictos protocolos y manuales de procedimiento en agencias del Sistema de Naciones Unidas -PNUD-FAO-PNUMA y OEA-.

Consideraciones de la AGN:

Este punto fue analizado en el presente Anexo. Ver 4.2.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable expresa:

En referencia al comentario sobre los recursos humanos reitera que *“(...) el área está constituida por un director, un área técnica, y un área administrativa. Los recursos humanos disponibles son 12 (...)”*. Y que además en la página 5 del informe *“(...) indican siete (7) actividades de trabajo y cada una de las cuales posee su responsable”*.

Consideraciones de la AGN:

La DCSyLCD cuenta con 12 personas, pero del análisis de los proyectos objeto de la muestra (LADA y PAS CHACO) no se pueden determinar cuántos agentes cumplen funciones en cada uno; toda vez que los proyectos resultan operativos con la contratación de consultores externos. Ante la ausencia de financiamiento, se desconocen las tareas que finalmente tomaron los agentes de planta de la DCSyLCD. Asimismo no se tuvo evidencia de un acto administrativo que establezca con claridad la afectación de cada uno.

Según Nota N° 11/06 DCSyLCD del 19/09/06, se tuvo a la vista una nómina del personal de la DCSyLCD de la cual no surge la asignación de funciones a los proyectos citados anteriormente.

Respecto de las siete actividades descriptas, sólo los dos proyectos primeros presentan grados de avance, según las entrevistas con este grupo de auditoría.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable expresa:

Que algunos proyectos han alcanzado formal y satisfactoriamente sus objetivos: Firma del Acuerdo Trinacional para el Gran Chaco Americano; Disposición del Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Firma del Acuerdo de Cooperación entre el Ministerio de Desarrollo Social y la SAyDS; Firma del compromiso financiero del INTA; Acuerdos suscriptos por FAO y la Universidad de Córdoba, El Instituto Argentino de Desarrollo e Investigación en Zonas Áridas IADIZA, la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Agronomía, la Universidad Nacional de Jujuy, el INTA; Convenio SAyDS-INTA-GTZ ALEMANIA.

Consideraciones de la AGN:

El comentario se relaciona a los proyectos contenidos en el programa PAS CHACO y en el proyecto LADA.

Respecto de la firma del Acuerdo Trinacional, se trata de una de las acciones comprendidas en el marco del proyecto como se destaca en el presente Anexo punto 4.1.

En relación a la Disposición del Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Firma del Acuerdo de Cooperación entre el Ministerio de Desarrollo Social y la SAyDS; Firma del compromiso financiero del INTA (...), no forman parte de la documentación analizada ni nos fue facilitada ninguna copia y se ignora en qué fecha fueron firmados, por lo que no se puede emitir opinión.

Posteriormente analiza los Acuerdos suscriptos por FAO y la Universidad de Córdoba, el Instituto Argentino de Desarrollo e Investigación en Zonas Áridas IADIZA, la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Agronomía, la Universidad Nacional de Jujuy, el INTA; Convenios SAyDS-INTA-GTZ ALEMANIA.

En tal sentido se trata de acciones de fortalecimiento institucional y no de medidas concretas para revertir los procesos de desertificación tal cual se analiza en el punto 4.2.6.

En relación al Convenio SAyDS-INTA-GTZ ALEMANIA, al igual que el punto anterior no se trata de una actividad de remediación sino sólo de la difusión de un documento referido a diagnósticos y logros del problema de la desertificación y la pobreza. Cabe aclarar que dicha publicación no fue suministrada a este grupo durante el trabajo de campo. Además el proyecto está desarrollado por el INTA en el marco del mencionado convenio.

BUENOS AIRES, ABRIL DE 2008