

**RESUMEN EJECUTIVO DEL  
INFORME DE AUDITORÍA AMBIENTAL KL / AP58 / N98  
EMITIDO EL 30/12/1999**

**SOBRE LA EFICACIA DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN ASOCIADOS AL  
RÉGIMEN FORESTAL DE LA NACIÓN, INCLUYENDO EL DESEMPEÑO  
AMBIENTAL DE LOS RESPONSABLES DE SU ADMINISTRACIÓN**

## **1. Introducción**

Mediante Decreto Ley N° 11686 del 13 de agosto de 1974 se aprobó la Ley General Forestal de la Nación cuyo objeto era promover, regular y fiscalizar el aprovechamiento, comercialización, industrialización, restauración, protección y conservación de los recursos forestales, con el fin de lograr el desarrollo de este sector para el beneficio socio económico del país (Art. 1°), para lograr estos objetivos la Ley General Forestal creó el Centro de Desarrollo Forestal como única entidad encargada del sector forestal del país.

Este marco legal e institucional para el sector forestal del país estuvo vigente, con pobres resultados hasta la aprobación de la Ley N° 1700, “nueva” Ley Forestal, el 12 de julio de 1996, esta Ley estableció nuevas “reglas de juego” para el sector forestal del país, tomando como principios fundamentales la protección y el uso sostenible de los bosques y tierras forestales.

La Ley N° 100 estableció un marco Institucional para el actual Régimen Forestal de la Nación, desconcentrando las responsabilidades y funciones en varias entidades:

- El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación como organismo nacional rector, cuya responsabilidad es asumida por el Viceministro de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal (VMARNDF).
- La Superintendencia Forestal como organismo regulador.
- El Fondo Nacional de Desarrollo Forestal como organismo financiero.

Participan en apoyo del Régimen Forestal de la Nación, conforme a la presente ley:

- Prefecturas (que deben establecer sus Unidades Forestales).
- Municipalidades (que deben establecer sus Unidades Forestales Municipales).

De esta manera, la aplicación del Régimen Forestal de la Nación requiere el concurso coordinado de varias instituciones y su eficacia está en relación estrecha con la agilidad de los procesos de intercambio de información y la secuencia fluida de pasos sucesivos.

La Ley Forestal ha previsto dentro de sus disposiciones transitorias (primera y tercera) la necesidad de un Régimen de Transición, que dispone la conversión de las empresas del régimen de contratos de aprovechamiento forestal a largo plazo al nuevo régimen de concesiones estableciendo plazos para la adecuación al nuevo régimen. Asimismo, establece un Régimen de Excepción que permitió a los propietarios de pequeñas propiedades continuar aprovechando recursos forestales bajo la modalidad de contratos únicos, hasta que ingresen a

las modalidades establecidas en la Ley Forestal N° 1700. Tanto el régimen de transición como el de excepción han sido encomendados bajo responsabilidad exclusiva a la Superintendencia Forestal.

La regulación de la otorgación de derechos forestales a particulares es uno de los pilares del Régimen Forestal de la Nación, la diferenciación de procedimientos para acceder a los derechos forestales según se trate de tierras fiscales o privadas, ha incrementado la seguridad jurídica para los productores forestales, posibilitando la adopción de una visión de largo plazo, indispensable para que existan procesos sostenibles.

La Ley Forestal asigna una importancia fundamental a la clasificación de tierras, estableciendo una estrecha relación con el proceso de otorgación de derechos al ser condición previa que permite fundamentar las decisiones sobre dónde otorgar y dónde no un determinado derecho.

Para el mantenimiento de los derechos forestales otorgados, la Ley Forestal establece que los instrumentos de gestión forestal, planes de manejo forestal, permisos de desmonte y los programas de abastecimiento y procesamiento de materia prima, son un requerimiento esencial para todo tipo de utilización forestal, constituyendo requisito indispensable para el ejercicio legal de las actividades forestales, formando parte integrante de la resolución de concesión, autorización o permiso de desmonte y de cumplimiento obligatorio.

La Ley Forestal establece en el párrafo II del Art. 22° que el Superintendente Forestal deberá rendir obligatoriamente a la Contraloría General de la República, un informe semestral circunstanciado sobre el real y efectivo cumplimiento del Régimen Forestal de la Nación. Asimismo, el D.S. N° 24566 del 10 de abril de 1997 que aprueba el estatuto de la Superintendencia Forestal, específica en su Art. 18° que la Superintendencia está sujeta al control posterior externo de la Contraloría General de la República en cumplimiento de la Ley N° 1178. Bajo este marco legal la Contraloría decidió iniciar la presente auditoría abarcando no sólo a la Superintendencia Forestal sino a todo el Régimen Forestal, es decir a todo el marco institucional, con el objetivo de contribuir al logro de los principios de protección y sostenibilidad establecidos por la Ley Forestal para los recursos forestales del país.

## **2. Descripción de la auditoría**

El objeto evaluado en la presente auditoría es todo el Régimen Forestal de la Nación. Las disposiciones legales y principios ambientales aplicados se describen en el punto 1.5 del informe, mientras que el ámbito institucional se detalla en el punto 1.6.

El objetivo general de la auditoría es medir la eficacia de los sistemas de gestión asociados al Régimen Forestal de la Nación, incluyendo el desempeño ambiental de los responsables de su administración.

Basándose en los resultados del trabajo de auditoría, se emitió una opinión calificada e independiente sobre la capacidad de los sistemas asociados al Régimen Forestal de la Nación para satisfacer sus principios de protección y sostenibilidad, así como una opinión sobre la validez y confiabilidad de los informes de gestión emitidos por la Superintendencia Forestal (informes de gestión 1997 y 1998). Los objetivos específicos para cumplir con el objetivo general fueron los siguientes:

**a) Primer objetivo específico:**

Verificar la integridad de la normativa complementaria y subsidiaria exigida por la Ley Forestal y su Reglamento.

**b) Segundo objetivo específico:**

Medir la eficacia del sistema de clasificación de tierras regulado por la Ley Forestal y su reglamentación.

**c) Tercer objetivo específico:**

Medir el desempeño de los responsables de aplicar la Primera Disposición Transitoria y el párrafo II de la Tercera Disposición Transitoria de la Ley Forestal, así como las disposiciones reglamentarias sobre las mismas, incluyendo la eficacia de algunos procedimientos asociados a estas disposiciones legales.

**d) Cuarto objetivo específico:**

Medir la eficacia de los procesos de otorgación de derechos forestales y del desempeño de los responsables de su aplicación.

**e) Quinto objetivo específico:**

Medir la eficacia de los procesos de aprobación de los instrumentos de manejo y aprovechamiento forestal, de los programas de abastecimiento y procesamiento de materia prima, incluyendo el desempeño de los responsables de su administración.

**f) Sexto objetivo específico:**

Medir la eficacia de los procesos de recaudación y distribución de ingresos.

**g) Séptimo objetivo específico:**

Medir la eficacia del sistema de planificación del control forestal y el desempeño de los responsables de aplicar los planes y programas de control forestal.

**h) Octavo objetivo específico:**

Medir la eficacia del sistema de control del transporte de productos forestales y el desempeño de los responsables de planificar y administrar este sistema.

Los alcances e indicadores de auditoría diseñados para el cumplimiento de estos objetivos específicos se describen en el punto 2.2 del informe, la metodología utilizada se describe en el punto 2.3.

El periodo examinado cubre desde el 12 de julio de 1996, fecha de promulgación de la Ley N° 1700, hasta el 31 de diciembre de 1998.

### **3. Resultados**

De acuerdo a los indicadores diseñados para la ejecución de la presente auditoría se han obtenido los siguientes resultados generales.

En relación con la integridad de la normativa complementaria y subsidiaria, el Reglamento de la Ley Forestal estableció 10 mandatos sobre emisión de normas al Ministerio de Desarrollo Forestal y Planificación, se evidenció el cumplimiento de 6 de estos mandatos. Además, el Ministerio en relación con la emisión de normas para el cabal cumplimiento del Régimen Forestal, sin mediar un mandato expreso, ha demostrado que no posee todavía un panorama completo de las demandas existentes originadas en vacíos y contradicciones legales, las medidas que ha adoptado no son suficientes y se han observado errores en la interpretación de normas.

El Reglamento de la Ley Forestal incluye 8 mandatos expresos a la Superintendencia Forestal sobre emisión de normas, se evidenció que la superintendencia ha dado cumplimiento a todos los mandatos de emisión de normas, habiendo sólo en un caso, un retraso de dos años. En la revisión de la documentación proporcionada por diferentes reparticiones involucradas en el Régimen Forestal no se han identificado otras demandas normativas no satisfechas.

En relación con la eficacia del sistema de clasificación de tierras, específicamente sobre el grado de avance en la clasificación de tierras, se ha evidenciado que durante los dos primeros años de aplicación de la nueva Ley Forestal los avances en clasificación de tierras no son suficientes. Sobre la coherencia de las normas que regulan el proceso de clasificación de tierras, se evidenció que no son coherentes las normas que rigen la clasificación de tierras por su capacidad de uso, en particular el Mapa de Aptitud de Uso de la Tierra y su Memoria Técnica Descriptiva aprobados por R.M. N° 324/97 el 18 de diciembre de 1997, los Planes de Manejo Forestal y los procedimientos para aplicar la clasificación de tierras en la otorgación de derechos.

En relación con los regímenes de transición y de excepción se evidenció que el proceso de transición, es decir de la conversión de las empresas con contratos de aprovechamiento a largo plazo al régimen actual de concesiones o el mantenimiento del contrato, se ha desarrollado de acuerdo a la Ley Forestal y su Reglamento con algunas observaciones detalladas en el informe de auditoría.

Las áreas que han sido aprovechadas mediante autorizaciones bajo el régimen de excepción, establecido por la Superintendencia Forestal, deben incorporarse a las modalidades de aprovechamiento establecidas por la Ley Forestal.

En relación con la eficacia de los procesos de otorgación de derechos forestales, se ha evidenciado que la licitación de oficio para otorgar nuevas áreas forestales es un proceso que todavía no se ha implementado plenamente. La otorgación directa de concesiones para Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL) es un proceso que presenta retrasos, por lo que no se está facilitando el acceso de un sector importante de la población al recurso forestal. En relación con la otorgación de autorizaciones de aprovechamiento forestal en tierras privadas, el proceso iniciado por la Superintendencia Forestal está respondiendo a la problemática de implantación del Régimen Forestal, dependiendo de la capacidad de control de esta institución y la calidad de los planes de manejo que apruebe, para asegurar el manejo forestal sostenible de estas áreas.

La Superintendencia Forestal ha iniciado la implementación de los instrumentos de gestión forestal, como las herramientas prácticas del manejo sostenible y conservación de los recursos forestales. Se ha evidenciado importantes esfuerzos en la aprobación de planes de manejo, permisos de desmonte y programas de abastecimiento y procesamiento de materia prima, también se han evidenciado deficiencias que deben ser subsanadas.

En la evaluación de la eficacia de los procesos de aprobación de permisos de desmonte se ha incluido la evaluación de la gestión de la Superintendencia Agraria en relación con la quema de pastizales, en razón a que los resultados obtenidos evidencian un desconocimiento de las responsabilidades que le otorgan las normas técnicas para desmontes y quemas controladas (R.M. N° 131/97).

En la evaluación del cumplimiento y desarrollo de las atribuciones establecidas en la Ley Forestal y la coordinación institucional, se ha evidenciado que el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación presenta un desarrollo de actividades bajo, debido a que éstas se vieron interrumpidas por casi un año, a causa de la modificación de la organización del Poder Ejecutivo. La Superintendencia Forestal presenta un desarrollo importante de sus actividades y un grado de institucionalización regular. Las prefecturas evaluadas presentan un desarrollo de actividades bajo y no han cumplido sus atribuciones en el desarrollo forestal de sus departamentos. Los municipios presentan un desarrollo de actividades variable.

-

En relación con la eficacia del sistema de control forestal se ha evidenciado que la estrategia de inspección de la Superintendencia Forestal presenta deficiencias que impiden una mayor eficiencia en la verificación del cabal cumplimiento de las prescripciones de conservación y sostenibilidad dispuestas en la Ley Forestal.

Se evidenció que la capacidad operativa para realizar inspecciones forestales de las unidades operativas de la Superintendencia Forestal es insuficiente, lo que afecta de manera directa a la eficacia para realizar el control de los recursos forestales.

En cumplimiento del párrafo II del Art. 22° de la Ley Forestal la Superintendencia Forestal remitió a la Contraloría General los siguientes informes de su gestión: informe anual 1997, informe del primer semestre 1999 y el informe anual 1998. La

Superintendencia y la Contraloría concertaron las fechas de presentación de los informes de gestión, se evidenció que los informes correspondientes a 1998 no cumplieron con las fechas de envío.

Se evaluó la validez y confiabilidad de los informes de gestión de la Superintendencia Forestal, los mismos han evidenciado presentar varias deficiencias en la confiabilidad de la información que presentan a la Contraloría General.

#### **4. Conclusiones**

Las conclusiones a las que se arribó basándose en los resultados resumidos en el punto anterior se pueden revisar en detalle en el capítulo 4 del informe de auditoría. En su conjunto las conclusiones del presente examen de auditoría indican un avance notable en el aprovechamiento y protección de los recursos forestales del país. Se observa diferencias notables en el cumplimiento de las atribuciones establecidas por la Ley Forestal, por las entidades con importantes atribuciones y responsabilidades dentro de la gestión del Régimen Forestal. Este cumplimiento parcial o desigual no ha permitido que los sistemas asociados al Régimen Forestal, como la emisión de normas, la clasificación de tierras, la aprobación de instrumentos de gestión forestal o el control de recursos o productos forestales, cumplan plenamente con los principios de protección y sostenibilidad establecidos por la Ley Forestal.

#### **5. Recomendaciones**

Se establecen recomendaciones que abarcan los resultados y conclusiones obtenidos, las mismas van dirigidas al Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, específicamente al Viceministro de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal, a la Superintendencia Forestal y a las Prefecturas evaluadas.

Las recomendaciones van dirigidas a la elaboración y aprobación de normas faltantes, a mejorar la eficacia de los sistemas evaluados, así como al mejoramiento del desempeño en el cumplimiento de las atribuciones establecidas por la Ley Forestal a las entidades que forman el marco institucional del Régimen Forestal.