

**MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA,  
SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS**

**INFORME DE AUDITORÍA SOBRE EL DESEMPEÑO  
AMBIENTAL RESPECTO DE LA GESTIÓN DE LAS  
ÁREAS PROTEGIDAS DE CARÁCTER NACIONAL**

**INFORME DE AUDITORÍA AMBIENTAL K2/AP11/Y14-E1**

**INDICE GENERAL**  
**INFORME DE AUDITORÍA AMBIENTAL K2/AP11/Y14-E1**

**CONTENIDO**

1.	ANTECEDENTES .....	1
2.	OBJETIVOS Y ALCANCES DE LA AUDITORÍA. ....	3
2.1	Términos de Auditoría.....	3
2.1.1	Objetivo General.....	4
2.1.2	Alcance General.....	4
2.1.2.1	Objeto de examen.....	4
2.1.2.2	Subtipo de auditoría ambiental.....	4
2.1.2.3	Instrumentos normativos aplicables.....	4
2.1.2.4	Sujeto de examen.....	4
2.2	Objetivos y alcances específicos.....	5
2.2.1	Comprensión de los controles internos.....	5
2.2.1.1	Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP).....	5
2.2.1.2	Ministerio de Medio Ambiente y Agua.....	7
2.2.2	Objeto específico de examen.....	7
2.2.3	Sujeto de examen.....	9
2.2.4	Instrumentos normativos considerados.....	16
2.2.5	Definición del periodo.....	23
2.2.6	Definición del enfoque.....	24
2.2.7	Objetivos específicos.....	26
2.3	Criterios, indicadores, métodos y definición de la profundidad.....	27
3.	RESULTADOS.....	29
3.1	Resultados correspondientes al primer objetivo específico.....	29
3.1.1	Criterio.....	29
3.1.2	Condición.....	30
3.1.2.1	Condición asociada a los recursos financieros.....	30
3.1.2.2	Condición asociada a los recursos humanos.....	45
3.1.2.3	Condición asociada a los bienes y servicios.....	51
3.1.2.4	Condición asociada a la organización administrativa.....	52
3.1.2.5	Condición asociada a los instrumentos de gestión.....	56
3.1.2.6	Condición asociada a la consolidación territorial.....	61

3.1.3	Efecto asociado a las consecuencias reales.....	66
3.1.3.1	Respecto de los recursos financieros.....	66
3.1.3.2	Respecto de los recursos humanos.....	67
3.1.3.3	Respecto de los bienes y servicios.....	68
3.1.3.4	Respecto de la organización administrativa.....	68
3.1.3.5	Respecto de los instrumentos de gestión.....	69
3.1.3.6	Respecto de la consolidación territorial.....	70
3.2	Resultados correspondientes al segundo objetivo específico.....	71
3.2.1	Criterio.....	71
3.2.2	Condición.....	71
3.2.3	Efecto asociado a las consecuencias reales.....	76
3.3	Resultados correspondientes al tercer objetivo específico.....	77
3.3.1	Criterio.....	77
3.3.2	Condición.....	77
3.3.2.1	Condición asociada a la protección de las APN.....	77
3.3.2.2	Condición asociada al aprovechamiento de las APN.....	82
3.3.2.3	Condición asociada al turismo de las APN.....	87
3.3.2.4	Condición asociada a la investigación de las APN.....	93
3.3.2.5	Condición asociada al monitoreo de las APN.....	99
3.3.2.6	Condición asociada a la Meta Aichi 11.....	102
3.3.3	Efecto asociado a las consecuencias reales.....	106
3.3.3.1	Respecto de la protección de las APN.....	106
3.3.3.2	Respecto del aprovechamiento de las APN.....	107
3.3.3.3	Respecto del turismo de las APN.....	108
3.3.3.4	Respecto de la investigación de las APN.....	109
3.3.3.5	Respecto del monitoreo de las APN.....	110
3.3.3.6	Respecto de la meta Aichi 11.....	110
3.4	Efecto expresado como riesgos potenciales comunes a los objetivos específicos.....	111
3.4.1	Expansión agrícola del monocultivo.....	112
3.4.2	Asentamientos humanos.....	112
3.4.3	Explotación de recursos naturales renovables y no renovables que afecten la razón de ser de las APN.....	113
3.5	Causas y recomendaciones comunes a los objetivos específicos.....	115
3.5.1	Causa asociada a la normativa de gestión de las APN.....	116
3.5.1.1	No fue elaborado el marco normativo.....	116

3.5.1.2	No fue implementado el marco normativo.....	117
3.5.1.3	Existen contraposiciones en la normativa aplicada.....	118
3.5.2	Causa asociada a la organización administrativa y la programación de actividades. ...	124
3.5.3	Causa asociada a los Planes de Manejo de las APN. ....	129
3.5.3.1	De la aprobación de los Planes de Manejo. ....	129
3.5.3.2	De la implementación del Plan de Manejo.....	132
3.5.4	Causa asociada a los recursos económicos. ....	138
4	CONCLUSIONES.....	149

## INDICE DE CUADROS

	<b>CONTENIDO</b>	<b>N.º pag.</b>
Cuadro 1	Informes de auditoría y seguimiento a recomendaciones, relativos a áreas protegidas de interés nacional, que fueron emitidos por la Contraloría	2
Cuadro 2	Atribuciones de las unidades que forman parte de la estructura del SERNAP respecto del objeto específico de examen	15
Cuadro 3	Delimitación de los instrumentos normativos respecto del objeto y sujeto de examen	19
Cuadro 4	Diseño del enfoque de la auditoría ambiental	25
Cuadro 5	Áreas Protegidas Nacionales con Planes de Manejo vigentes a diciembre 2014	30
Cuadro 6	Información del marco programático del PM respecto de las actividades programadas en los POA - ANMI San Matías	32
Cuadro 7	Información del marco programático del PM respecto de las actividades programadas en los POA Reserva de la Biosfera y Territorio Indígena Pilon Lajas	35
Cuadro 8	Información del marco programático del PM respecto de las actividades programadas en los POA- Reserva Eduardo Avaroa	37
Cuadro 9	Información del marco programático del PM respecto de las actividades programadas en los POA – Área Natural de Manejo Integrado Serranía del Iñaño	38
Cuadro 10	Información del marco programático del PM respecto de las actividades programadas en los POA – Reserva Nacional de Vida Silvestre Amazónica Manuripi	38
Cuadro 11	Información por APN de actividades que no fueron realizadas por falta de presupuestos entre los años 2009-2014	39
Cuadro 12	Presupuesto general del SERNAP periodo 2009-2014 (Bs.)	44
Cuadro 13	Recursos TGN asignados al SERNAP (Bs.)	44
Cuadro 14	Actividades esenciales reportadas que no se realizaron por falta de recursos humanos	46
Cuadro 15	Relación del personal que presta servicios en las Áreas Protegidas Nacionales	48
Cuadro 16	Techos presupuestarios para recursos humanos en las Áreas Protegidas Nacionales	50
Cuadro 17	APN con Planes de Manejo aprobados con Resolución Ministerial a diciembre 2014	56
Cuadro 18	APN con Planes de Manejo aprobados con RA del VMABCCGDF	57
Cuadro 19	APN con Planes de Manejo aprobados con Resolución Administrativa a diciembre 2014	58
Cuadro 20	APN con Planes de Manejo en preparación hasta diciembre 2014	59

<b>CONTENIDO</b>		<b>N.º pag.</b>
Cuadro 21	APN con Planes de Manejo planificados y presupuestados	60
Cuadro 22	APN cuyos Planes de Manejo aún no han sido planificados ni presupuestados	61
Cuadro 23	Presupuesto asignado a las APN para saneamiento de tierras	61
Cuadro 24	Detalle de los convenios suscritos para el saneamiento de tierras en las APN	63
Cuadro 25	Situación del proceso de saneamiento de tierras en las 22 APN	65
Cuadro 26	APN con sobreposición de tierras y gestión compartida	72
Cuadro 27	Categorías de Manejo de las APN	78
Cuadro 28	Actividades permitidas según zonificación	78
Cuadro 29	Determinación de recursos humanos y bienes y servicios para realizar actividades de protección en las APN	80
Cuadro 30	Licencias Ambientales emitidas en las APN relacionadas con actividades de aprovechamiento de recursos naturales y obras de infraestructura	84
Cuadro 31	APN con Reglamento de Operación Turística Específico aprobado	87
Cuadro 32	Empresas Operadores de Turismo con Licencias de Operación en las APN	89
Cuadro 33	Superficie de las AP a nivel nacional	104
Cuadro 34	Situación de los Planes de Manejo de las APN	129
Cuadro 35	Presupuesto general del SERNAP periodo 2009-2014 (Bs.)	140
Cuadro 36	Fuentes y porcentaje de asignación de recursos al SERNAP	141
Cuadro 37	Fuentes de asignación de recursos a las APN expresado en porcentaje respecto del total	142

## ÍNDICE DE ANEXOS

### CONTENIDO

- ANEXO 1. MAPAS
- ANEXO 2. CUADRO DE CRITERIOS, SUSTENTO NORMATIVO, INDICADORES, PROFUNDIDAD
- ANEXO 3. GRÁFICOS DE VARIACIONES DE LOS TECHOS PRESUPUESTARIOS EN LAS APN
- ANEXO 4. GRÁFICOS DE VARIACIONES DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS APN

## ACLARACIÓN DE ABREVIATURAS

AACN:	Autoridad Ambiental Competente Nacional
ADAP:	Autoridad Departamental de Áreas Protegidas
ANAP:	Autoridad Nacional de Áreas Protegidas
ANMI:	Área Natural de Manejo Integrado
AOP:	Actividad Obra o Proyecto
AP:	Áreas Protegidas
APN:	Áreas Protegidas Nacionales
CDB:	Convenio de Diversidad Biológica
CPE:	Constitución Política del Estado
COMTEMA:	Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente
DGBAP:	Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas
EBB:	Estación Biológica del Beni
EEIA-AI:	Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental Analítico Integral
FUNDESNA:	Fundación para el Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas
ICAs:	Instituciones Científicas Autorizadas
INRA:	Instituto Nacional de Reforma Agraria
LA:	Licencia Ambiental
MAE:	Máxima Autoridad Ejecutiva
MMAyA:	Ministerio de Medio Ambiente y Agua
MOF:	Manual de Organización y Funciones
mp:	Marco Programático
NBSOA:	Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa
NBSPO:	Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones
OLACEFS:	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
PM:	Plan de Manejo
PN:	Parque Nacional
POA:	Programa de Operaciones Anual
RA:	Resolución Administrativa
REA:	Reserva Eduardo Avaroa
RESOA:	Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa
RGAP:	Reglamento General de Áreas Protegidas
RGOT:	Reglamento General de Operaciones Turísticas
RN:	Reserva Nacional
ROTE:	Reglamento de Operación Turística Específico
SERNAP:	Servicio Nacional de Áreas
SISCO:	Sistema de Cobro
SNAP:	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SOA:	Sistema de Organización Administrativa
SPO:	Sistema de Programación de Operaciones
TGN:	Tesoro General de la Nación
TIOC:	Territorio Indígena Originario Campesino
VMABCCGDF:	Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambio Climático y de Gestión y Desarrollo Forestal

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe de auditoría contiene una opinión sobre el desempeño ambiental de las instancias relacionadas con la gestión de las Áreas Protegidas de carácter Nacional.

Las áreas protegidas ya fueron tema de interés para la Contraloría General del Estado, se emitieron informes entre los años 2000 y 2009 sobre temas relacionados con la eficacia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de manera general y de manera particular se evaluó a la Reserva Nacional de Fauna Andina Eduardo Avaroa.

La presente auditoría surgió como resultado de las determinaciones generadas en la XII reunión anual de la Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente<sup>1</sup>, en la que participaron varias Entidades Fiscalizadoras Superiores, entre ellas la Contraloría General del Estado de Bolivia, definiendo llevar adelante una Auditoría Coordinada de Biodiversidad que posteriormente se orientó al tema de las áreas protegidas.

La línea de acción marcada y los aspectos comunes definidos en la planificación general de la auditoría coordinada, dieron pie a la realización de la presente auditoría sobre el desempeño ambiental en la gestión de las Áreas Protegidas de carácter Nacional.

La auditoría planteó como objetivo general evaluar el desempeño ambiental de los responsables de la gestión de las Áreas Protegidas de carácter Nacional. Los responsables que conforman el sujeto de examen fueron el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, su Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal, la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Servicio Nacional de Áreas Protegidas.

Para evaluar el desempeño ambiental en la gestión de las Áreas Protegidas de carácter Nacional se formularon tres objetivos específicos que buscaron evaluar si las condiciones para la implementación y consolidación de las áreas protegidas nacionales son suficientes y seguras; evaluar la capacidad de la articulación entre los actores involucrados en la gestión de las áreas protegidas y; evaluar la capacidad de la gestión de estas áreas respecto a la conservación y/o aprovechamiento sostenible del medio ambiente y sus recursos naturales. Se evaluó el desempeño ambiental de las acciones realizadas entre los años 2009-2014.

Para la evaluación de cada uno de estos objetivos específicos se formularon criterios e indicadores que permitieron definir la condición del hallazgo y establecer el efecto o las consecuencias reales y los riesgos potenciales que existen y/o podrían generarse de mantenerse la condición evidenciada.

Para evaluar si las condiciones para la implementación y consolidación de las áreas protegidas nacionales son suficientes y seguras, se analizaron varios temas relacionados con

---

<sup>1</sup> Realizada en Buenos Aires, Argentina, en fecha 28 de marzo de 2014.

los recursos financieros, recursos humanos, bienes y servicios, así como la organización administrativa, los instrumentos de gestión y la consolidación territorial de las APN.

Sobre estos temas se determinó que los recursos financieros asignados a las APN no son suficientes ni seguros para su gestión, aspecto constatado con los reportes de incumplimiento de actividades programadas debido a limitaciones en el presupuesto, asimismo, las fluctuaciones que muestran los techos presupuestarios de las diferentes APN y el hecho de que alrededor del 80% del presupuesto de la entidad depende de donaciones y/o fuentes externas, manifiestan que los recursos financieros no están asegurados para ejecutar las actividades programadas en las diferentes APN.

Los recursos humanos y los bienes y servicios tampoco son suficientes ni seguros. La insuficiencia se advirtió mediante los reportes de algunas áreas al momento de referirse al incumplimiento de actividades programadas debido a limitaciones en estos aspectos y el hecho de que no se determinaron estas necesidades en la programación anual, ocasionando que estos no estén asegurados para la gestión de las APN.

Cabe mencionar que si bien ha existido un incremento en el techo presupuestario para los recursos humanos a través de recursos del TGN, este no ha sido suficiente para cubrir las demandas existentes.

La organización administrativa no es suficiente ni segura para la gestión de las APN. Se observó que el SERNAP no ha llevado a cabo, durante el periodo de evaluación ningún análisis organizacional para evaluar y optimizar su estructura organizacional respecto al logro de objetivos de la entidad. Si bien cuenta con algunos documentos como el Manual de Organización y Funciones y Manuales de Procedimientos Específicos, estos no responden a una aplicación e implementación cabal de las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa, ni del Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa (RESOA) del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, del cual dependen. Asimismo, el VMABCCGDF no tiene definido en su MOF la dirección que debe realizar la supervisión orgánica y administrativa del SERNAP, para precisamente observar, entre otros, este aspecto observado.

En cuanto a los instrumentos de gestión, estos no son suficientes ni seguros, sólo 10 de las 22 APN cuentan con Planes de Manejo (PM) aprobados, todos con resoluciones administrativas del SERNAP y de estas sólo 5 con Resolución Ministerial, lo que implica que 12 APN, es decir más del 50% aún no cuentan con PM aprobados. Asimismo, existen APN cuyos Planes de Manejo aún no han sido programados ni presupuestados, por lo que su elaboración no está asegurada.

En lo que concierne a la consolidación territorial se advirtió que las acciones de planificación y coordinación interinstitucional, así como los resultados del saneamiento de tierras en las 22 APN, no fueron suficientes ni seguros, porque la planificación y coordinación sólo se tramitó durante dos gestiones dentro el periodo evaluado, dejando de

lado estas tareas en los últimos años, por lo que el proceso de saneamiento no llegó a culminar habiendo sido saneada sólo una de las 22 APN, asimismo la ausencia de estas actividades en la programación anual de las APN, no ha asegurado que el proceso de saneamiento de tierras continúe en el tiempo.

Para evaluar la capacidad de articulación entre los actores involucrados en la gestión de las áreas protegidas nacionales se evaluó la implementación de la gestión compartida como modalidad de conducción de las APN destinada a profundizar la participación social en la gestión de éstas, sin embargo esta no se hizo efectiva en ninguna de las 12 APN que tienen sobreposición de territorio con comunidades y pueblos indígenas originarios campesinos.

Si bien el SERNAP ha trabajado en la creación de Comités de Gestión en algunas áreas protegidas en observancia a lo establecido en el Reglamento General de Áreas Protegidas, estos dejaron de estar vigentes con la promulgación del D.S. 25925, debiendo implementarse en su lugar los Consejos de Administración como instancias de participación de las comunidades locales y entidades públicas y privadas en la gestión de las APN, sin embargo estos últimos no fueron implementados debido al desacuerdo del SERNAP respecto de estas disposiciones y a la ausencia de acciones por parte de esta instancia y del propio Ministerio de Medio Ambiente y Agua para definir la situación sobre este tema. Tampoco fue elaborada ninguna norma para regular la participación de las diferentes instancias en la administración de las APN.

Para evaluar la capacidad de la gestión de las áreas protegidas nacionales respecto a la conservación y/o aprovechamiento sostenible del medio ambiente y los recursos naturales, se analizó de manera particular las actividades esenciales y su capacidad de gestión al interior de las APN, así como la implementación de la meta Aichi 11.

Se advirtió que no ha existido capacidad para asegurar la protección en las APN debido a problemas de fondo, pues las APN no cuentan con datos de categorías de manejo y zonificaciones actualizadas y acordes al actual uso de suelo lo que repercute en el desarrollo de actividades que pueden o no ser permitidas al interior de las áreas. Asimismo no ha existido una efectiva determinación y/o asignación de recursos humanos y bienes y servicios para realizar estas actividades.

En lo que se refiere a turismo se observó que, si bien la mayor parte de las APN que cuentan con actividad turística han elaborado sus Reglamentos de Operación Turística Específico (ROTE), estos no son completos en cuanto a procedimientos para regular las actividades de operadores turísticos, el SERNAP no tiene información completa de estos operadores para generar estadísticas sobre esta actividad, tampoco tienen la capacidad de controlarlos pues sólo los que operan en una de las 12 APN con este tipo de actividad, cuentan con licencias de operación; no regulan la construcción de infraestructura turística y tampoco realizan control y seguimiento a las actividades turísticas que se desarrollan al interior de las APN.

En lo que se refiere a investigación, se observó la ausencia de un Consejo Consultivo que asesore, coordine y apoye en la gestión de las Áreas Protegidas desde el punto de vista técnico-científico. En lo que a la DGBAP compete se ha visto que sí gestiona la autorización de permisos y refrenda convenios para llevar adelante proyectos de investigación científica, también han trabajado en la delimitación de líneas de investigación priorizadas que forman parte de planes de acción, sin embargo, ninguna de estas acciones ha sido desarrollada de manera exclusiva para las APN. Los Planes de Manejo no han sido un elemento de referencia básico para la selección de temas de investigación y entre otros aspectos, las instancias del ministerio no han promovido de manera efectiva la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas en los proyectos y actividades de investigación científica.

En lo que compete al SERNAP, no existe un seguimiento y supervisión de los proyectos y actividades de investigación científica, ocasionando que no generen información completa de los resultados de las investigaciones que se realizan al interior de las APN.

En lo referido al monitoreo se advirtió que el SERNAP no desarrolló, ni emitió normas especiales para monitoreo de la biodiversidad en APN no implementaron a cabalidad instrumentos y mecanismos para el monitoreo y evaluación del estado de conservación de la biodiversidad en las APN, a pesar de que la mayor parte de las APN cuentan con Programas de Monitoreo, existen deficiencias en la coordinación de actividades y no existe un monitoreo periódico de la biodiversidad, por lo que esta actividad no provee información completa para el logro de los objetivos en las 22 APN.

En lo que se refiere a aprovechamiento de los recursos naturales se advirtió que sólo 2 de las 22 APN cuentan con Reglamentos de Uso, a pesar de que a través de la autorización para emitir licencias ambientales a actividades de aprovechamiento e infraestructura, se advirtió que existen actividades de aprovechamiento al interior de más del 90% de las APN.

Asimismo, la regulación del aprovechamiento y uso de recursos a través de un marco normativo de aplicación nacional y/o general, ha sido considerado no aplicable para las APN, desde la perspectiva de la diversidad de características que conforman cada una de estas, haciéndose necesario contar con una reglamentación específica para cada una a través de los Reglamentos de Uso.

Finalmente en lo que concierne al cumplimiento de la meta Aichi 11 se vio que a través de la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas lograron incrementar la superficie hasta conseguir que el 23% se conserve por medio de áreas protegidas (que incluye a las AP de carácter nacional, departamental y municipal) logrando que más del 17% del país se conserve por medio de áreas protegidas, alcanzando así la meta Aichi 11. Debe notarse que a nivel nacional las APN representen el 15.35% de la superficie del país.

Si bien se ha alcanzado la meta Aichi 11 en cuanto a superficie, ésta también espera que esta superficie del país esté administrada eficaz y equitativamente, que sea ecológicamente

representativa e interconectada, sin embargo estos aspectos no han sido cumplidos a cabalidad toda vez que existen importantes deficiencias en la administración de las áreas protegidas de carácter nacional que se han advertido a través de esta auditoría, asimismo; la información recabada señala que si bien las áreas protegidas cubren gran parte de los espacios prioritarios para la conservación, no llegan a representar en su totalidad a todos los tipos de ecosistemas presentes en Bolivia. En consecuencia, existen aspectos que aún deben ser trabajados para cumplir en su integridad con la meta Aichi 11 hasta el año 2020.

Por todo lo señalado, en el marco del alcance de esta auditoría, se ha podido evidenciar que el desempeño ambiental en la gestión de las Áreas Protegidas de carácter Nacional, del Ministerio de Medio Ambiente y Agua a través del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambio Climático y de Gestión y Desarrollo Forestal y el SERNAP como entidad operativa, no han logrado que las condiciones para implementar y consolidar las áreas protegidas nacionales sean suficientes y seguras, que exista capacidad de articulación entre los actores involucrados en la gestión de las áreas protegidas nacionales para el logro de sus objetivos, y que exista capacidad de gestión en las áreas protegidas nacionales para conservar y/o aprovechar de manera sostenible el medio ambiente y los recursos naturales que estas albergan.

Producto de esta evaluación se identificaron las causas que originaron la condición determinada en el examen, que responden a aspectos de fondo, evidenciados a través de deficiencias que son comunes a los temas examinados.

Las causas están vinculadas a los tres objetivos específicos de esta auditoría y están asociadas a los siguientes temas: la normativa de la gestión de las APN que no ha sido elaborada, implementada o que presenta contraposiciones con la normativa de mayor jerarquía vigente; deficiencias en la organización administrativa y en la programación de operaciones; deficiencias en lo que respecta a la aprobación e implementación de los Planes de Manejo; finalmente a los recursos económicos que se muestran insuficientes para cubrir las necesidades de gestión junto a la inestabilidad de estos al no estar aseguradas las fuentes que los proveen.

Dada esta situación y con la finalidad de contribuir a la mejora de la gestión de las Áreas Protegidas de carácter Nacional, la Contraloría General del Estado ha formulado once (11) recomendaciones orientadas a corregir y mejorar el desempeño ambiental de las entidades que han conformado el sujeto de examen, a fin de lograr prevalecer la protección y conservación de la flora y fauna silvestre, recursos genéticos, ecosistemas naturales, cuencas hidrográficas y valores de interés científico, estético, histórico, económico y social que son albergados al interior de las Áreas Protegidas de carácter Nacional.

-----0-----

**MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA  
SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS**

**INFORME DE AUDITORÍA SOBRE EL DESEMPEÑO AMBIENTAL RESPECTO  
DE LA GESTIÓN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS DE CARÁCTER NACIONAL**

**INFORME DE AUDITORÍA AMBIENTAL K2/AP11/Y14-E1**

**1. ANTECEDENTES.**

La Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente (COMTEMA) fue creada en noviembre de 1998 durante las VIII Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), de la cual forma parte la Contraloría General del Estado.

La misión definida para la COMTEMA fue la de contribuir al desarrollo de auditorías ambientales por las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) miembros de la OLACEFS, promoviendo el control de la gestión ambiental y garantizando el fortalecimiento y la integración de las EFS de la Organización.

La participación de varios países en la COMTEMA ha permitido abordar temas de interés regional y mundial a través de auditorías coordinadas.

En la XII reunión anual de la COMTEMA<sup>2</sup>, en la que participaron varias EFS entre ellas la Contraloría General del Estado de Bolivia, determinaron llevar adelante una Auditoría Coordinada de Biodiversidad, definiendo en esta reunión los Términos de Referencia y el Cronograma de actividades.

En la planificación de la auditoría coordinada sobre biodiversidad<sup>3</sup> se determinó realizar una auditoría coordinada específicamente sobre áreas protegidas en América Latina, y se definieron los aspectos comunes a considerar para que cada país lleve adelante este trabajo en el marco de sus propias disposiciones normativas.

De esta manera se trazó una línea de trabajo para iniciar la auditoría ambiental sobre las áreas protegidas nacionales en Bolivia, que si bien ha seguido las directrices para la auditoría coordinada a nivel Latino América, también ha definido sus propios alcances específicos a partir del marco normativo que rige al Sistema Nacional de Áreas Protegidas del país.

---

<sup>2</sup> Realizada en Buenos Aires, Argentina, en fecha 28 de marzo de 2014.

<sup>3</sup> Llevada a cabo en Brasilia, Brasil del 05 al 09 de mayo de 2014.

Cabe mencionar que las áreas protegidas de interés nacional fueron objeto de auditorías ambientales anteriormente, cuyos informes contenían recomendaciones que a su vez fueron objeto de seguimiento. En el cuadro siguiente se detallan los seis informes emitidos por la Contraloría respecto de lo anotado.

**Informes de auditoría y seguimiento a recomendaciones, relativos a áreas protegidas de interés nacional, que fueron emitidos por la Contraloría**

**Cuadro 1**

<b>Nombre del examen</b>	<b>Código del informe</b>	<b>Fecha de emisión</b>
Informe de auditoría ambiental sobre la eficacia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y desempeño ambiental de los responsables de su administración <sup>4</sup> .	KL/AP53/N98	11/02/2000
Informe de auditoría ambiental sobre la eficacia del sistema de Gestión Ambiental de la Reserva Nacional de Fauna Andina Eduardo Avaroa, incluyendo el desempeño ambiental de los responsables de su administración <sup>2</sup> .	KL/AP32/F00	08/11/2000
Informe de auditoría ambiental de eficacia de los Sistemas de Gestión Ambiental asociados a los planes de manejo de las áreas protegidas del país.	K2/AP07/E05	30/06/2006
Seguimiento a la implantación de seis recomendaciones relativas al proceso de elaboración de planes de manejo de áreas protegidas.	K2/AP07/E05/E1 (PO08/1)	26/12/2008
Informe de auditoría ambiental sobre el desempeño en la gestión ambiental de la Reserva Nacional de Fauna Andina Eduardo Avaroa.	K2/AP25/J07	31/12/2007
Seguimiento a la implantación de trece recomendaciones relativas al desempeño en la gestión ambiental de la Reserva Nacional de Fauna Andina Eduardo Avaroa.	K2/AP25/J07/E1 (PS09/1)	15/12/2009

Fuente: elaboración propia en base de la información de gestión de la Gerencia de Evaluaciones Ambientales.

Los resultados de los informes de seguimiento muestran que el cumplimiento de las recomendaciones del informe de auditoría K2/AP07/E05, logrado paulatinamente hasta diciembre de 2012, permitió mejorar los sistemas de administración y control relativos a la elaboración y aprobación de planes de manejo de las áreas protegidas de interés nacional. Cabe resaltar que en el seguimiento no se verificó que hubieran logrado emitir todos los planes de manejo de las 22 áreas protegidas, puesto que las recomendaciones se orientaron a mejorar los sistemas encargados de esos planes de manejo, con lo que se esperaba que el Servicio Nacional Áreas Protegidas (SERNAP) pudiera mejorar su desempeño en ese tema.

Las recomendaciones del informe de auditoría ambiental K2/AP25/J07, implantadas de forma progresiva hasta diciembre de 2012, permitieron mejorar el desarrollo de los instrumentos que regulan la gestión de la Reserva Nacional de Fauna Andina Eduardo Avaroa, el Comité de Gestión y su Consejo Técnico, las licencias ambientales a las

<sup>4</sup> En la gestión 2002 se decidió reemplazar los procesos de seguimiento de los informes de auditoría ambiental KL/AP53/N98 y KL/AP32/F00 por nuevos procesos de auditoría, debido a las consideraciones expuestas en el documento «Evaluación de los seguimientos a la implantación de las recomendaciones emergentes de informes de auditoría ambiental, durante el periodo 1995 - 2002». Las auditorías realizadas conforme esa decisión son las identificadas con los códigos K2/AP07/E05 y K2/AP25/J07.

Actividades, Obras o Proyectos de extracción de recursos naturales y el tratamiento o remediación de pasivos ambientales existentes al interior del área.

En lo que respecta a la auditoría ambiental K2/AP11/Y14-E1 de la que trata el presente informe, tiene el propósito de continuar con la mejora de la gestión de las áreas protegidas de interés nacional.

Las Áreas Protegidas son territorios especiales, geográficamente definidos, jurídicamente declarados y sujetos a legislación, manejo y jurisdicción especial para la consecución de objetivos de conservación de la diversidad biológica<sup>5</sup>. Asimismo, las áreas protegidas en términos legales constituyen áreas naturales con o sin intervención humana, declaradas bajo protección del Estado, con el propósito de proteger y conservar la flora y fauna silvestre, recursos genéticos, ecosistemas naturales, cuencas hidrográficas y valores de interés científico, estético, histórico, económico y social, con la finalidad de conservar y preservar el patrimonio natural y cultural del país<sup>6</sup>.

En el país existen 22 Áreas Protegidas de Carácter Nacional creadas entre los años 1939 y 2000<sup>7</sup>, este conjunto de áreas de diferentes categorías de manejo, ordenadamente relacionadas entre sí, forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y se encuentran bajo administración especial del SERNAP (ver ubicación de las áreas protegidas nacionales en el mapa 1 del anexo 1 de este documento).

## **2. OBJETIVOS Y ALCANCES DE LA AUDITORÍA.**

### **2.1 Términos de Auditoría.**

De acuerdo a las Normas de Auditoría Ambiental<sup>8</sup> la planificación de una auditoría comprende dos niveles: uno general y otro específico. El producto de la planificación general son los Términos de Auditoría.

La planificación general inició en mayo de 2014 y concluyó en julio del mismo año con la presentación de los Términos de Auditoría en fecha 04 de julio de 2014. A la reunión de presentación asistieron funcionarios del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) y de la Dirección de Biodiversidad y Áreas Protegidas del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad Cambio Climático y de Gestión y Desarrollo Forestal del Ministerio de Medio Ambiente y Agua.

A través de esta presentación, las entidades señaladas tuvieron conocimiento de la planificación general de la auditoría.

---

<sup>5</sup> Definición extractada del D.S. 24781 del 31 de julio de 1997, que aprueba el Reglamento General de Áreas Protegidas.

<sup>6</sup> Definición extractada del artículo 60 de la Ley 1333 del Medio Ambiente.

<sup>7</sup> Información extractada de la nota SERNAP-DP-172-CAR/2014 recibida el 30 de abril de 2014, donde proporcionan información de los documentos base legal de creación de cada una de las 22 APN.

<sup>8</sup> Aprobadas mediante Resolución CGE/094/2012 del 27 de agosto de 2012.

Los Términos de Auditoría contienen el objetivo general y los alcances generales definidos a través de una comprensión del tema a auditar, que a continuación se presentan.

### **2.1.1 Objetivo General.**

Evaluar el desempeño ambiental de los responsables de la gestión de las Áreas Protegidas de Carácter Nacional.

### **2.1.2 Alcance General.**

#### *2.1.2.1 Objeto de examen.*

Acciones de la gestión ambiental encargada de las 22 áreas protegidas de interés nacional.

#### *2.1.2.2 Subtipo de auditoría ambiental.*

Auditoría de desempeño ambiental.

#### *2.1.2.3 Instrumentos normativos aplicables.*

- Constitución Política del Estado.
- Ley 1333 del Medio Ambiente, del 27 de abril de 1992:
- Decreto Supremo 24781 del 31 de julio de 1997, que aprobó el Reglamento General de Áreas Protegidas.
- Decreto Supremo 28591 del 17 de enero de 2006, que aprobó el Reglamento General de Operaciones Turísticas en Áreas Protegidas.
- Decreto Supremo 25925 del 06 octubre de 2000, modificadorio al Reglamento General de Áreas Protegidas en lo referente a la denominación y funciones de los Comités de Gestión.
- Decreto Supremo 26556 del 19 de marzo del 2002, que aprobó la Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad.

#### *2.1.2.4 Sujeto de examen.*

El Ministerio de Medio Ambiente a través del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal, que debe ejercer tuición, control, supervisión orgánica y administrativa del SERNAP, entidad

desconcentrada, que forma parte de la estructura del mencionado ministerio, que tiene independencia de gestión técnica y administrativa y cuenta con su propia estructura y competencia de alcance nacional, con la misión de garantizar la gestión integral de las áreas protegidas de interés nacional.

## **2.2 Objetivos y alcances específicos.**

En un acápite anterior se señaló que de acuerdo a las Normas de Auditoría Ambiental la planificación de una auditoría comprende dos niveles: uno general y otro específico. El nivel general fue explicado en los acápites previos.

En lo que respecta a la planificación específica, las aclaraciones de la norma 241 de las Normas de Auditoría Ambiental, indican que esta incluye la comprensión de los controles internos, la definición del alcance específico que implica la delimitación del objeto y sujeto de examen, los instrumentos normativos, la definición del periodo de evaluación y la profundidad de la auditoría, asimismo, esta planificación engloba la formulación de los objetivos específicos y el diseño de los criterios y métodos de evaluación.

Es importante resaltar que todas las etapas de la presente auditoría se realizaron conforme las Normas de Auditoría Ambiental, aprobadas mediante Resolución de la Contraloría General del Estado CGE/094/2012 del 27 de agosto de 2012 y el Manual para ejecutar Auditorías Ambientales, aprobado mediante Resolución CGE/166/2013 del 31 de diciembre de 2013.

### **2.2.1 Comprensión de los controles internos.**

La aclaración 05.1 de la Norma de Auditoría Ambiental 241 relativa a la planificación, señala que se deben comprender los controles internos conforme la Norma de Auditoría Ambiental 243, para considerarlos en las siguientes actividades de la planificación específica. En los párrafos siguientes se expone lo realizado para cumplir con las normas citadas.

#### *2.2.1.1 Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP).*

El SERNAP recibió una solicitud<sup>9</sup> relativa a la implementación de la norma sobre los controles internos<sup>10</sup> y los Manuales de Procesos que hubieran emitido, como parte del Sistema de Organización Administrativa, con procedimientos relativos a la gestión de las Áreas Protegidas de Carácter Nacional.

---

<sup>9</sup> A través de la nota CGE/SCST/GEA/237/2014 recibida el 13 de junio de 2014.

<sup>10</sup> Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental, aprobadas mediante resolución CGR-1/070/2000, del 21 de septiembre de 2000.

La entidad respondió<sup>11</sup>, informando que los reglamentos específicos que aplican al SERNAP corresponden a los del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, ya que es una entidad desconcentrada del mismo. También indicaron que se encuentran implementando los «mecanismos de control interno». Luego, detallaron los documentos que actualmente estarían vigentes en el SERNAP.

La respuesta del SERNAP no indicó con claridad ni detalle las acciones que estarían realizando para implementar la norma relativa a los controles internos, pero sí presentaron y adjuntaron los reglamentos y manuales en los que estarían sus controles. A continuación, se presentan algunos comentarios sobre los documentos remitidos por el SERNAP en relación a lo antes indicado:

- Reglamento General de Áreas Protegidas: es una norma, no contiene controles internos.
- Manual de Organización y Funciones, el cual contiene la estructura organizacional pero no los procesos relacionados con la gestión de las áreas protegidas.
- El Manual de procedimientos de contrataciones, el Manual de procedimientos de caja chica y el Reglamento interno de fondos en avance, documentos que señalaron que estaban actualizando. Esos documentos no forman parte directa de la gestión de las áreas protegidas en sus propósitos ambientales, solo se refieren a procesos administrativos.
- Reglamentos específicos de los Sistemas de Administración de Bienes y Servicios, Administración de Personal, Sistema de Contabilidad Integrada, Sistema de Organización Administrativa y del Sistema de Programación de Operaciones. Por lo que señalaron respecto de su condición como entidad desconcentrada del Ministerio, esos reglamentos son generales y sólo se orientan a implementar los sistemas de administración en la entidad.
- Estrategia Nacional de Protección Integral del Sistema Nacional de Áreas Protegidas o Manual de Protección, documento que indicaron que no utilizan y que están actualizando.
- Manual de procedimientos para la elaboración de planes de manejo. Indicaron que es un documento vigente, aprobado por la resolución administrativa 105/2010 y que lo adjuntaron, pero en lugar del documento precitado presentaron la Guía para la elaboración y actualización de planes de manejo de áreas protegidas, de enero de 2012. Durante el seguimiento a las recomendaciones del informe de auditoría ambiental K2/AP07/E05, sobre la eficacia de los Sistemas de Gestión Ambiental asociados a los planes de manejo de las áreas protegidas del país, se obtuvo la resolución administrativa 105/2010, del 03 de diciembre de 2010, que aprobó el Manual de procedimientos para la elaboración de planes de manejo de áreas protegidas de interés nacional, el cual también se recibió en ese seguimiento. El manual se relaciona directamente con la gestión de las áreas protegidas y podría contener controles internos, aunque la respuesta

---

<sup>11</sup> A través de la nota SERNAP-DP-282-CAR/14 recibida el 18 de julio de 2014.

del SERNAP permite afirmar que no responde de forma completa a los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental.

### *2.2.1.2 Ministerio de Medio Ambiente y Agua.*

El Ministerio recibió una solicitud<sup>12</sup> de información respecto de la manera en que implementaron la norma relativa a los controles internos y sobre los Manuales de Procesos que hubieran emitido como parte del Sistema de Organización Administrativa, con procedimientos relativos a la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal.

Luego de una reiteración a la solicitud de información, el ministerio respondió proporcionando<sup>13</sup> un informe técnico preparado por la Dirección General de Biodiversidad, en la que indican que el ministerio aplica a cabalidad la norma respecto de los controles internos, presentando un disco compacto con los reglamentos y manuales<sup>14</sup> en los que se constató lo que indicaron. Luego, informaron que la Dirección General de Biodiversidad tiene previsto desarrollar «protocolos» para el seguimiento a la aprobación de planes de manejo, seguimiento a la gestión y mecanismos de coordinación de gestión de conflictos, los que desarrollarían con la Unidad de Desarrollo Organizacional y el SERNAP en la gestión 2015.

Los reglamentos y manuales presentados por el Ministerio son documentos que no forman parte directa de la gestión de las áreas protegidas en sus propósitos de conservación, los documentos recibidos contienen controles internos que no se refieren a la gestión de áreas protegidas de interés nacional, sino a la administración general del Ministerio.

Por lo expuesto y como resultado de la comprensión de los controles internos considerando la Norma de Auditoría Ambiental 243, los mismos no fueron de interés en las actividades de la planificación específica.

### **2.2.2 Objeto específico de examen.**

En los Términos de Auditoría se definió el objeto de examen, es decir la materia o asunto que se examina. Para delimitar ese objeto de examen, es decir para fijar con precisión sus límites, se procedió a conocer sus características, analizando información sobre las acciones

<sup>12</sup> A través de la nota CGE/SCST/GEA/237/2014 recibida el 13 de junio de 2014.

<sup>13</sup> A través de la nota MMAYA/DESPACHO N.º1345/2014 recibida el 08 de septiembre de 2014.

<sup>14</sup> Cedoca, Código de ética, Manual de organización y funciones, Manual de procedimientos de auditoría interna, Manual de procesos y procedimientos SABS, Manual de procesos y procedimientos SAP, Manual de procesos y procedimientos SCI, Manual de procesos y procedimientos SOA, Manual de procesos y procedimientos SP, Manual de procesos y procedimientos SPO, Manual de procesos y procedimientos ST, Manual para elaboración POA, Reglamento específico SOA, Reglamento específico ST, Reglamento específico – SABS, Reglamento específico – SAP, Reglamento específico – SCI, Reglamento específico – SP, Reglamento específico – SPO, Reglamento interno de personal, Reglamento interno UTRA, Reglamento para administración y uso de vehículos, Reglamento para contratación por emergencia, Reglamento para denuncias – UTRA, Reglamento para fondo rotativo, Reglamento para fondo social, Reglamento para fondos en avance, Reglamento para uso de caja chica, Reglamento para uso de celulares, Reglamento pasajes y viáticos, Reglamento pasantías, Reglamento servicio de internet, Reglamento sustentar- UDS y Reglamento y manual del usuario CITEC.

de la gestión ambiental encargada de las 22 áreas protegidas de interés nacional. Lo señalado fue complementado con los resultados de una reunión realizada en el marco de las actividades de la auditoría coordinada sobre biodiversidad, en el seno de la Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente (COMTEMA), de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

La delimitación del objeto de examen se basó en la identificación de riesgos respecto de las condiciones normativas, institucionales y operacionales necesarias para que las áreas protegidas alcancen los objetivos para las cuales fueron creadas.

Para conocer en detalle el tipo de acciones que constituyen las condiciones normativas, institucionales y operacionales de la gestión de las áreas protegidas nacionales, se revisó la normativa aplicable vigente en el país. Los resultados de esa revisión, permitieron definir las acciones que constituyen el objeto específico de examen, que se presentan a continuación:

- Acciones sobre las condiciones necesarias para la implementación y consolidación de las áreas protegidas nacionales:
  1. Recursos financieros para la gestión de las APN.
  2. Recursos humanos para la gestión de las APN.
  3. Organización administrativa para la gestión de las APN.
  4. Bienes y servicios para la gestión de las APN.
  5. Instrumentos de gestión de las APN.
  6. Consolidación territorial de las APN.
  
- Acciones respecto de la articulación entre los actores involucrados en la gestión de las áreas protegidas nacionales para el logro de los objetivos previstos para esas áreas:
  7. Articulación entre actores gubernamentales, actores no gubernamentales y naciones y pueblos indígena originario campesinos para la gestión de las APN.
  
- Acciones respecto de la conservación y/o aprovechamiento sostenible del medio ambiente y los recursos naturales de las áreas protegidas nacionales:
  8. Protección en las áreas protegidas nacionales.
  9. Aprovechamiento sostenible en las áreas protegidas nacionales.
  10. Turismo en las áreas protegidas nacionales.
  11. Investigación en las áreas protegidas nacionales.
  12. Monitoreo en las áreas protegidas nacionales.
  13. Implementación de la meta de Aichi 11.

### 2.2.3 Sujeto de examen.

Se delimitó el sujeto de examen, conformado por las entidades responsables de implementar las acciones de la gestión ambiental de las áreas protegidas nacionales que constituyen el objeto específico de examen. Para ello, se tomó como punto de partida el sujeto de examen definido en los Términos de Auditoría.

Como señala el Manual para Ejecutar Auditorías Ambientales, aprobado mediante resolución CGE/166/2013 del 31 de diciembre de 2013, se revisó si el sujeto de examen de los Términos de Auditoría guardaba correspondencia con todos los aspectos que conforman el objeto específico de examen. Los resultados de esa revisión, se exponen a continuación.

Se revisaron los Decretos Supremos 29894 del 07 de febrero de 2009, de Organización del Órgano Ejecutivo, y 0429 del 10 de febrero de 2010, que modifica la anterior norma, seleccionando las responsabilidades que tienen relación con el objeto específico de examen. Los resultados de la selección efectuada se muestran a continuación:

El artículo 94 del D.S. 29894 estableció la estructura jerárquica del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, la cual fue modificada por el artículo 6 del D.S. 0429, como se muestra a continuación:

#### MINISTRA(O) DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA

- Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico
  - Dirección General de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario
  - Dirección General de Gestión Integral de Residuos Sólidos
- Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego
  - Dirección General de Cuencas y Recursos Hídricos
  - Dirección General de Riego
- Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal
  - Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas
  - Dirección General de Medio Ambiente y Cambios Climáticos
  - Dirección General de Gestión y Desarrollo Forestal

El artículo 95 del D.S. 29894 establece las atribuciones de la Ministra(o) de Medio Ambiente y Agua. Esas atribuciones no fueron complementadas por el artículo 11 del D.S. 0429. De esas atribuciones, se seleccionaron las siguientes en relación con el objeto específico de examen:

- b) Formular políticas y normas, establecer y estructurar mecanismos para la conservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, agua, conservación y protección del medio ambiente, así como formular políticas sobre biocomercio, prevención y control de riesgos, contaminación hídrica, atmosférica, sustancias peligrosas y gestión de residuos sólidos y promover mecanismos institucionales para el ejercicio del control y la participación social en las actividades emergentes de las mismas.
- j) Conducir, supervisar y evaluar el funcionamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas así como formular e implementar políticas para áreas protegidas, corredores de biodiversidad y ecosistemas prioritarios, impulsando el desarrollo sustentable de las poblaciones vinculadas a las mismas, y normar e implementar la gestión compartida en sujeción a las normas y procedimientos propios de las naciones y

pueblos indígena originario campesinas respetando el objeto de creación de las áreas protegidas para su aplicación en áreas que tengan sobreposición con territorios indígenas originarios campesinos.

n) Presidir las comisiones binacionales, mixtas e intersectoriales, bilaterales y multilaterales, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, relacionadas con la temática de recursos hídricos, biodiversidad, medio ambiente y cambios climáticos y asumir la representación del país como Responsable ante la Conferencia de las Partes de la Convención de Cambio Climático y ante la Agenda Ambiental Andina de la Comunidad Andina de Naciones – CAN y otras instancias internacionales competentes.

o) Formular y normar políticas regulatorias, así como de fiscalización, supervisión y control de las actividades relacionadas con el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en lo relativo al medio ambiente biodiversidad, agua potable, saneamiento básico, riego y recursos hídricos.

El Ministro tiene atribuciones que no se relacionan directamente con el objeto específico de examen<sup>15</sup>, sino que configuran el marco en el que se desarrolla la gestión propiamente dicha de las áreas protegidas nacionales. Revisado el Manual de Organización y Funciones del Ministerio, remitido por la entidad en formato digital, se llegó a la misma conclusión al revisar las atribuciones y obligaciones generales, y las funciones y atribuciones específicas, del Despacho del Ministro.

El artículo 98 del D.S. 29894 establece las atribuciones del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal, entre las cuales se seleccionaron las siguientes en relación con el objeto específico de examen:

- a) Formular e implementar políticas generales, planes, normas, programas y proyectos para el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, el uso sostenible de los recursos naturales, protección y conservación del medio ambiente, y recursos hídricos articulados con los procesos productivos y el desarrollo social y tecnológico.
- i) Coadyuvar, coordinar la formulación e implementación de normas y políticas para áreas protegidas, corredores de biodiversidad y ecosistemas especiales, en el marco del uso sustentable de los recursos naturales, la conservación y protección del medio ambiente e impulsar el desarrollo económico y social de las poblaciones vinculadas a las áreas protegidas.
- n) Promover la conservación y recuperación de especies, germoplasma forestal y otros relativos a la biodiversidad y del medio ambiente
- o) Gestionar, autorizar y controlar proyectos de investigación científica en áreas protegidas y forestales.
- p) Ejercer tuición, control, supervisión orgánica y administrativa del Servicio Nacional de Áreas Protegidas y otras entidades en el área de su competencia.
- r) Coordinar con las diferentes instancias del Estado Plurinacional, las acciones orientadas a formular e implementar el régimen general de biodiversidad, medio ambiente, recursos forestales y suelos.
- cc) Efectuar el seguimiento de la agenda internacional de medio ambiente, cambios climáticos, recursos renovables y biodiversidad.
- ee) Promover la recuperación de los conocimientos y saberes tradicionales para su articulación al manejo sustentable de la biodiversidad

---

<sup>15</sup> Acciones relativas a los recursos financieros, recursos humanos, organización administrativa, bienes y servicios, instrumentos de gestión, consolidación territorial, articulación entre actores gubernamentales, actores no gubernamentales y naciones y pueblos indígena originario campesinos, protección, aprovechamiento sostenible, turismo, investigación, monitoreo para la gestión de las APN e implementación de la meta de Aichi 11.

Las atribuciones del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal se relacionan indirectamente con el objeto específico de examen. Revisado el Manual de Organización y Funciones del Ministerio, remitido por la entidad en formato digital, se ratificó lo antes indicado.

En el Manual de Organización y Funciones del Ministerio, remitido por la entidad en formato digital, se identificó a la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas, dependiente del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal, como una unidad con funciones y atribuciones específicas, que aunque no citan expresamente a las áreas protegidas, se relacionan con la conservación de la biodiversidad. Lo indicado significa a su vez que no se relaciona directamente con el objeto específico de examen. Esas funciones y atribuciones específicas son las siguientes:

- a) Revisar y aprobar planes y programas de aprovechamiento y conservación en materia de diversidad biológica.
- b) Revisar y autorizar proyectos de investigación científica en la temática.
- c) Normar y regular programas y proyectos para el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y el biocomercio.
- d) Realizar el seguimiento a actividades de manejo y conservación de fauna silvestre ex situ.
- e) Dirigir, coordinar y supervisar actividades técnicas y operativas en la temática.
- f) Desarrollar la formulación e implementación de normas y políticas para áreas protegidas, corredores de biodiversidad y ecosistemas especiales, en el marco del uso sustentable de los recursos naturales, la conservación y protección del medio ambiente e impulsar el desarrollo económico y social de las poblaciones vinculadas a las áreas protegidas.
- g) Promover la conservación y recuperación de especies, germoplasma forestal y otros relativos a la biodiversidad y del medio ambiente.
- h) Coordinar con entidades del Órgano Ejecutivo, Prefecturas, Municipios, Organizaciones Sociales, organizaciones privadas e instituciones académicas en el desarrollo de actividades en la temática.
- i) Realizar seguimiento a convenios y acuerdos internacionales en la temática.
- j) Administrar y aplicar el régimen de acceso y soberanía a recursos genéticos, y velar por la distribución justa y equitativa de los beneficios de los beneficios derivados por la protección de los conocimientos tradicionales asociados.
- k) Ejercer soberanía nacional para el uso de productos transgénicos y biotecnología moderna.

Dependiente de la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas, se encuentra la Unidad de Vida Silvestre y Áreas Protegidas, que sí presenta funciones y atribuciones específicas respecto de la gestión de áreas protegidas, como se expone a continuación:

- g) Hacer seguimiento al trabajo del Servicio Nacional de Áreas Protegidas.
- i) Aplicar la normativa sobre áreas protegidas en Bolivia.

Cabe notar que las dos funciones antes transcritas se refieren a la tuición, control y supervisión orgánica y administrativa del SERNAP, entidad que forma parte de la estructura del mencionado ministerio como servicio desconcentrado. Ante consultas

realizadas sobre lo anotado, el Viceministerio informó que la Unidad de Vida Silvestre y Áreas Protegidas también desarrolla políticas de gestión de áreas protegidas.

El SERNAP es una entidad desconcentrada, que forma parte de la estructura del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, que tiene independencia de gestión técnica y administrativa y cuenta con su propia estructura y competencia de alcance nacional, con la misión de garantizar la gestión integral de las áreas protegidas de interés nacional. Las siguientes normas, se refieren a lo anotado:

Ley 1788 del 16 de septiembre de 1997, de Organización del Poder Ejecutivo:

Artículo 9.- I.- Los Servicios Nacionales, son estructuras operativas de los Ministerios, encargadas de administrar regímenes específicos, con atribuciones, competencia y estructura de alcance nacional. La descripción de atribuciones y funciones se determinará, en cada caso, mediante Decreto Supremo. Los Directores de los Servicios Nacionales, serán designados por Resolución Suprema. II.- Al margen de los Servicios Nacionales creados por Ley expresa, cuya naturaleza y objeto son distintos a los que se refiere el presente artículo, créanse los siguientes Servicios Nacionales, con base en la reconversión de las dependencias que actualmente administran las materias y regímenes correspondientes: ... Servicio Nacional de Áreas Protegidas.

Decreto Supremo 29894 del 07 de febrero de 2009, de Organización del Órgano Ejecutivo y Decreto Supremo 0429 del 10 de febrero de 2010:

Artículo 94 del Decreto Supremo 29894, crea el Ministerio de Medio Ambiente y Agua y su estructura, dentro del cual está el Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad y Cambios Climáticos. El artículo 10 del Decreto Supremo 0429 modificó esa estructura, estableciendo el Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal. El artículo 98 (inciso p), del Decreto Supremo 29894, establece que ese Viceministerio debe ejercer tuición, control, supervisión orgánica y administrativa del Servicio Nacional de Áreas Protegidas.

Decreto Supremo 25158 del 04 de septiembre de 1998, estableció las normas de organización y funcionamiento, así como las atribuciones, del SERNAP:

Artículo 2, define al SERNAP como una estructura operativa desconcentrada. El artículo 3 establece que el SERNAP tiene como misión institucional la de coordinar el funcionamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, garantizando la gestión integral de las áreas protegidas de interés nacional, a efectos de conservar la diversidad biológica, en el área de su competencia. El artículo 5 define que el SERNAP tiene independencia de gestión técnica y administrativa y cuenta con su propia estructura y competencia de alcance nacional.

Para delimitar el sujeto de examen, se revisó si el definido en los Términos de Auditoría guardaba correspondencia con todos los aspectos que conforman el objeto específico de examen, es decir con las acciones relativas a los recursos financieros, recursos humanos, organización administrativa, bienes y servicios, instrumentos de gestión, consolidación territorial, articulación entre actores gubernamentales, actores no gubernamentales y naciones y pueblos indígena originario campesinos, protección, aprovechamiento sostenible, turismo, investigación y monitoreo para la gestión de las áreas protegidas nacionales.

Se revisó el Decreto Supremo 25158 del 04 de septiembre de 1998, que estableció las normas de organización y funcionamiento, así como las atribuciones del SERNAP; asimismo, se analizó el Decreto Supremo 25983 del 16 de noviembre de 2000, que modificó el anterior decreto, resultado de lo cual el SERNAP debe tener los siguientes niveles de organización técnico administrativa:

- Nivel de Dirección: Director del Servicio Nacional
- Nivel de Coordinación: Consejo Técnico
- Nivel Asesoramiento: Asesor General
- Nivel de Control: Auditor Interno
- Nivel ejecutivo y operativo técnicos de (según el artículo 1 del D.S. 25983):
  - Planificación
  - Monitoreo Ambiental
- Nivel de Apoyo Ejecutivo:
  - Director Administrativo
    - Unidad de Planificación
    - Unidad de Seguimiento y Evaluación
  - Director Jurídico
    - Unidad de Medio Ambiente y Monitoreo
    - Unidad de Manejo de Recursos
- Nivel Desconcentrado: Directores Distritales

Según los artículos 11 y 12 del D.S. 25158, el Consejo Técnico<sup>16</sup> constituye la principal instancia de coordinación institucional y el Asesor General presta apoyo al Director del SERNAP (depende directamente de este) y a los Directores Técnicos en el análisis, revisión y despacho de asuntos que se tramiten en la institución o que se promuevan por ella.

De acuerdo a los artículos 20 y 21 del D.S. 25158, con el propósito de lograr una adecuada coordinación y apoyo técnico a todas las áreas protegidas, se debían establecer Direcciones Distritales en base a los sistemas ecológicos de paisaje y técnico estratégicos de áreas protegidas. Establecieron los distritos: andino, sub-andino, chaqueño y amazónico y las áreas protegidas relativas a cada uno, pero indicaron que esa conformación distrital, podría ser ampliada o modificada en función de las necesidades del Servicio o el establecimiento de nuevas áreas protegidas.

El artículo 22 del D.S. 25158 estableció que las Direcciones Distritales estarían conformadas por un Director Distrital y las siguientes unidades: Administrativa, Jurídica, de Coordinación Técnica y de Protección. También señala que las Direcciones Distritales administran el Servicio en su Distrito y tienen a su cargo la coordinación y el control de las áreas protegidas establecidas en el mismo, de conformidad a las políticas y normas que establezca el Servicio Nacional. Por último, establece que la administración y gestión directa de las áreas protegidas, estará sujeta a un Reglamento de Operaciones específico, el

<sup>16</sup> Se halla presidido por el Director del Servicio Nacional y está integrado por los Directores Técnicos y el Asesor General del Servicio. Debe reunirse una vez al mes, en forma ordinaria, y en forma extraordinaria, a convocatoria del Director del Servicio Nacional. El Director Jurídico ejerce la secretaría del Consejo Técnico.

cual establecerá la organización, modalidades operativas y responsabilidades de los Administradores de Áreas Protegidas, así como la operatividad de planes, programas y proyectos de protección, conservación y monitoreo de áreas protegidas y de la biodiversidad, de conformidad a lo dispuesto por la Ley del Medio Ambiente en lo referente a las áreas protegidas.

Al respecto, el SERNAP remitió su Manual de Organización y Funciones, vigente desde el 24 de noviembre de 2011, en el que no se observan direcciones distritales sino Direcciones por cada área protegida, las cuales tienen como objetivo el supervisar y coordinar el funcionamiento técnico administrativo y de servicios del áreas, siguiendo las directrices y normas generales emanadas por la Autoridad Nacional o Autoridad Departamental.

El artículo 24 del D.S. 25158 indica que el SERNAP financia sus operaciones con las siguientes fuentes de ingresos: asignaciones presupuestarias anuales del Tesoro General de la Nación, fuentes de cooperación o financiamiento, internas o externas y recursos propios por prestación de servicios y otros, de conformidad a reglamentación específica.

El artículo 25 del D.S. 25158 señala que la administración del SERNAP está sujeta a los Sistemas de la Ley 1178 y las Normas Básicas establecidas para cada uno de ellos. El artículo 26 indica que los funcionarios del SERNAP son servidores públicos y, por tanto, se hallan sujetos a las normas y procedimientos del Sistema de Administración de Personal. El artículo 27 estableció un plazo para la emisión del Reglamento Interno, el Manual de Organización y Funciones y el Reglamento de Operaciones, documentos que debían ser aprobados mediante resolución ministerial.

El artículo 29 del D.S. 25158 estableció que el entonces Ministerio de Hacienda debía adoptar las previsiones y efectuar las correspondientes transferencias presupuestarias a fin de posibilitar el efectivo funcionamiento del SERNAP.

Lo precitado confirma que el SERNAP es la entidad a cargo de las gestiones relativas a los recursos humanos, organización administrativa y bienes y servicios de las áreas protegidas nacionales; asimismo, que esas gestiones, parte del objeto específico de examen, se realizan conforme los sistemas de la Ley 1178. Respecto de los recursos financieros, otro aspecto parte del objeto específico de examen, son responsables el SERNAP a través de las gestiones que realice con el actual Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Respecto de siete de los aspectos que forman parte del objeto específico de examen, se revisaron los artículos 2 y 3 del D.S. 25983, que reemplazaron a los artículos 16 y 17 del D.S. 25158, para preparar el siguiente cuadro:

**Atribuciones de las unidades que forman parte de la estructura del SERNAP respecto del objeto específico de examen**

**Cuadro 2**

Aspectos del objeto específico de examen	Atribuciones del artículo 2 del D.S. 25983, relativas a la Dirección de Planificación	Atribuciones del artículo 3 del D.S. 25983, relativas a la Dirección de Monitoreo Ambiental
Instrumentos de gestión Consolidación territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación para el SERNAP, en el marco de las políticas y normas nacionales.</li> <li>• Desarrollar normas, instrumentos y procedimientos técnicos para la gestión del SERNAP en el ámbito de su competencia.</li> <li>• Acompañar los procesos de elaboración de planes operativos, planes de manejo y el plan maestro del sistema.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recomendar el establecimiento, categorización, delimitación y zonificación de las áreas protegidas en base a criterios técnicos y reglamentación establecida.</li> </ul>
Articulación entre actores gubernamentales, actores no gubernamentales y naciones y pueblos indígena originario campesinos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer y coordinar la participación de actores locales en la gestión de áreas protegidas.</li> <li>• Realizar el seguimiento a los mecanismos de participación social del sistema de áreas protegidas y proponer nuevas formas de participación en caso necesario, enmarcadas en la misión y objetivos del sistema.</li> </ul>	--
Protección	--	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinar la evaluación técnica de actividades que ocasionen impactos ambientales y proponer las adecuaciones necesarias.</li> </ul>
Aprovechamiento sostenible	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesorar y proponer la implementación de programas de desarrollo sostenible local en las áreas protegidas.</li> </ul>	--
Investigación	--	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar propuestas técnicas para normas especiales sobre servicios ambientales, servidumbre, seguimiento ambiental, bioprospección, manejo de recursos naturales, investigación, monitoreo y evaluación de conservación y otras de carácter técnico para la gestión del SERNAP.</li> </ul>
Monitoreo	--	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar, estructurar e implementar instrumentos y mecanismos para el monitoreo y evaluación del estado de conservación de la biodiversidad en áreas protegidas.</li> <li>• Coordinar la evaluación de las actividades de manejo de recursos, investigación, servicios ambientales, servidumbre, seguimiento ambiental, bioprospección, monitoreo y evaluación de conservación y otras de carácter técnico para la gestión del SERNAP.</li> </ul>

Fuente: extractado del Memorándum de Planificación de Auditoría.

En el caso del último aspecto que conforma el objeto específico de examen, el turismo, en el artículo 5 del D.S. 25158, fueron establecidas dos atribuciones relacionadas para el

SERNAP, las cuales no se mencionan en las unidades que fueron creadas por ese Decreto. Esas atribuciones son las siguientes:

- f. Autorizar el uso en las áreas protegidas para la conservación de la biodiversidad, investigación científica, bioprospección y turismo, mediante concesiones, autorizaciones y otros mecanismos a ser establecidos en la reglamentación expresa.
- g. Promocionar la protección y conservación de los recursos naturales, la investigación científica, recreativa, educativa y de turismo ecológico, en el ámbito de las áreas protegidas.

Como conclusión respecto de la delimitación del sujeto de examen, se considera como tal al Ministerio de Medio Ambiente y Agua, a su Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal, a la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas y al Servicio Nacional de Áreas Protegidas, como entidad desconcentrada del citado ministerio e instancia operativa en la gestión de las áreas protegidas de carácter nacional.

#### **2.2.4 Instrumentos normativos considerados.**

Como señala el Manual para Ejecutar Auditorías Ambientales, aprobado mediante resolución CGE/166/2013 del 31 de diciembre de 2013, en los Términos de Auditoría ya se definieron los instrumentos normativos aplicables a la auditoría<sup>17</sup>, los cuales fueron revisados conforme las delimitaciones del objeto de examen y del sujeto de examen.

A continuación, se presenta los resultados de la revisión de las normas consideradas en los Términos de Auditoría, primero la Constitución y luego las siguientes, respecto de las delimitaciones efectuadas respecto del objeto y sujeto de examen.

#### **Constitución Política del Estado.**

De la vigente Constitución se presentan a continuación los mandatos que tienen relación con el medio ambiente y el desarrollo sostenible de forma general, para luego enseñar los que se relacionan con la gestión de la diversidad biológica o biodiversidad<sup>18</sup> y de áreas protegidas<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Constitución Política del Estado. Ley 1333 del Medio Ambiente, del 27 de abril de 1992. Decreto Supremo 24781 del 31 de julio de 1997, que aprobó el Reglamento General de Áreas Protegidas. Decreto Supremo 28591 del 17 de enero de 2006, que aprobó el Reglamento General de Operaciones Turísticas en Áreas Protegidas. Decreto Supremo 25925 del 06 octubre de 2000, modificatorio al Reglamento General de Áreas Protegidas en lo referente a la denominación y funciones de los Comités de Gestión. Decreto Supremo 26556 del 19 de marzo del 2002, que aprobó la Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad.

<sup>18</sup> La Ley 1580 del 18 de julio de 1994, aprobó y ratificó el Convenio sobre la Diversidad Biológica, suscrito por el Gobierno de Bolivia el 10 de junio de 1992, en ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 realizada en Río de Janeiro, Brasil. El mencionado convenio define la diversidad biológica como la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.

<sup>19</sup> El artículo 60 de la Ley 1333 del Medio Ambiente, del 27 de abril de 1992, establecer que las áreas protegidas constituyen áreas naturales con o sin intervención humana, declaradas bajo protección del Estado mediante disposiciones legales, con el propósito de proteger y conservar la flora y fauna silvestre, recursos genéticos, ecosistemas naturales, cuencas hidrográficas y valores de interés científico, estético, histórico, económico y social, con la finalidad de conservar y preservar el patrimonio natural y cultural del país.

El artículo 1 de la Constitución señala que Bolivia es un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. El Estado, entendido de forma general como el conjunto de los órganos de gobierno<sup>20</sup>, como señala el numeral 6 del artículo 9 de la Constitución, tiene entre sus funciones y fines esenciales el promover y garantizar la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

El artículo 9 de la Constitución, relativo a los fines y funciones esenciales del Estado, incluye entre los mismos el siguiente: promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización, a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

El artículo 298 de la Constitución, en su párrafo primero, señala las competencias privativas del nivel central del Estado, incluyendo entre estas (numeral 20) a la política general de biodiversidad y medio ambiente. Lo anterior significa que el nivel central del Estado se encarga de legislar, reglamentar y ejecutar la política general de biodiversidad y medio ambiente, sin poder transferir ni delegar esa competencia.

Entonces, el nivel central del Estado tiene como competencia privativa la política general de biodiversidad y medio ambiente. Se puede entender la misma como la actividad orientada a la toma de decisiones del nivel central del Estado para alcanzar los objetivos de la biodiversidad y el medio ambiente, realizando para ello las actividades de legislar, reglamentar y ejecutar la política general de biodiversidad y medio ambiente, sin transferir ni delegar esa competencia.

El artículo 298 de la Constitución, en su párrafo segundo, señala las competencias exclusivas del nivel central del Estado e incluye entre las mismas (numeral 6) al régimen general de biodiversidad y medio ambiente y a (numeral 19) las áreas protegidas bajo responsabilidad del nivel central del Estado. Lo señalado significa que el nivel central del Estado tiene las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas, respecto del régimen (conjunto de normas que rigen una actividad) general de biodiversidad y medio ambiente y las áreas protegidas nacionales.

El nivel central del Estado tiene como competencia exclusiva el régimen general de biodiversidad y medio ambiente, debiendo legislar, reglamentar y ejecutar el conjunto de normas en esos dos temas. Puede transferir y delegar las facultades reglamentaria y ejecutiva.

Asimismo, el nivel central del Estado tiene como competencia exclusiva las áreas protegidas nacionales, debiendo legislar, reglamentar y ejecutar la gestión de las mismas. Puede transferir y delegar las facultades reglamentaria y ejecutiva.

El artículo 298 de la Constitución, en su párrafo tercero, establece las competencias que se ejercerán de forma concurrente por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, entre las cuales, como primera, incluye la relativa a preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental.

---

<sup>20</sup> El párrafo primero del artículo 12 de la Constitución, señala que el Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral, indicando que La organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos.

Según el artículo 297, las competencias concurrentes son aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva. Por ello, el nivel central del Estado es responsable de la legislación respecto de preservar, conservar y contribuir a la protección de la fauna silvestre, aspecto este que corresponde al ámbito de las áreas protegidas nacionales. Claro está, los otros niveles del Estado, junto al central, ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.

El artículo 304, párrafo tercero, señala que las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer competencias concurrentes, entre las cuales incluyeron la conservación de recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente (numeral tercero). Conforme el artículo 297, la legislación en esos tres temas corresponde al nivel central, pero las autonomías indígena originario pueden ejercer las facultades reglamentaria y ejecutiva respecto de la conservación de la biodiversidad.

En este punto es conveniente indicar que a pesar de que la Constitución está vigente desde febrero del año 2009, a la fecha de emisión de este informe no se emitió legislación que permita implementar lo señalado en los artículos 298 y 304.

El artículo 342 establece que es deber del Estado y de la población conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y la biodiversidad, así como mantener el equilibrio del medio ambiente.

El artículo 385 establece que las áreas protegidas constituyen un bien común y forman parte del patrimonio natural y cultural del país; cumplen funciones ambientales, culturales, sociales y económicas para el desarrollo sustentable. También determina que donde exista sobreposición de áreas protegidas y territorios indígena originario campesinos, la gestión compartida se realizará con sujeción a las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originaria campesinos, respetando el objeto de creación de estas áreas.

El artículo 342 configura el marco general en el tema biodiversidad. El artículo 385 se refiere a las áreas protegidas de forma general, pero también establece la forma de proceder cuando exista sobreposición con territorios indígena originario campesinos.

Como conclusión de la revisión de la Constitución, cabe indicar que la misma establece el marco general de la gestión ambiental relativa a las áreas protegidas nacionales.

También se revisó si se hubieran emitido leyes derivadas de los mandatos constitucionales con normas de gestión más específicas relativas a las áreas protegidas nacionales, pero no se encontró ninguna, por lo que siguen vigentes las normas preconstitucionales.

En el cuadro siguiente se presentan los resultados de la revisión del resto de instrumentos normativos, aparte de la Constitución Política del Estado, respecto del objeto específico de examen y de las entidades que forman parte del sujeto delimitado de examen.

**Delimitación de los instrumentos normativos respecto del objeto y sujeto de examen**  
**Cuadro 3**

Objeto específico de examen	Sujeto delimitado de examen	Delimitación de los instrumentos normativos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones sobre las condiciones necesarias para la implementación y consolidación de las áreas protegidas nacionales:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recursos financieros para la gestión de las APN.</li> <li>2. Recursos humanos para la gestión de las APN.</li> <li>3. Organización administrativa para la gestión de las APN.</li> <li>4. Bienes y servicios para la gestión de las APN.</li> <li>5. Instrumentos de gestión de las APN.</li> <li>6. Consolidación territorial de las APN.</li> </ol> </li> </ul>	<p>Ministerio de Medio Ambiente y Agua, a su Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal, a la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas y a la Unidad de Vida Silvestre y Áreas Protegidas.</p> <p>SERNAP, en especial a sus Direcciones de Planificación, de Monitoreo Ambiental y las Direcciones de Áreas Protegidas.</p>	<p>La Constitución Política del Estado y la Ley 1333 del Medio Ambiente y el Decreto Supremo 26556 del 19 de marzo del 2002, que aprobó la Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad, responden a las delimitaciones expuestas en las dos columnas previas, configuran el marco general de la gestión de áreas protegidas.</p> <p>El Decreto Supremo 24781 del 31 de julio de 1997, que aprobó el Reglamento General de Áreas Protegidas, regula la gestión de las áreas protegidas consideradas, responde entonces a las dos delimitaciones realizadas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones respecto de la articulación entre los actores involucrados en la gestión de las áreas protegidas nacionales para el logro de los objetivos previstos para esas áreas:               <ol style="list-style-type: none"> <li>7. Articulación entre actores gubernamentales, actores no gubernamentales y naciones y pueblos indígena originario campesinos para la gestión de las APN.</li> </ol> </li> </ul>		<p>El Decreto Supremo 25158 del 04 de septiembre de 1998, que establece las normas de organización y funcionamiento del Servicio Nacional de Áreas Protegidas, así como sus atribuciones.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones respecto de la conservación y/o aprovechamiento sostenible del medio ambiente y los recursos naturales de las áreas protegidas nacionales:               <ol style="list-style-type: none"> <li>8. Protección en las áreas protegidas nacionales.</li> <li>9. Aprovechamiento sostenible en las áreas protegidas nacionales.</li> <li>10. Turismo en las áreas protegidas nacionales.</li> <li>11. Investigación en las áreas protegidas nacionales.</li> <li>12. Monitoreo en las áreas protegidas nacionales.</li> <li>13. Implementación de la meta de Aichi 11.</li> </ol> </li> </ul>		<p>El Decreto Supremo 25925 del 06 de octubre de 2000, modificatorio al Reglamento General de Áreas Protegidas en lo referente a la denominación y funciones de los Comités de Gestión, el cual responde directamente al aspecto de articulación del objeto específico de examen. En el MOF del SERNAP citan como una de las normas que forman el marco legal de ese documento, al Decreto Supremo 25925.</p> <p>Respecto del Decreto Supremo 28591 del 17 de enero de 2006, que aprobó el Reglamento General de Operaciones Turísticas en Áreas Protegidas, en su artículo 8 establece que el SERNAP tiene facultades para velar por el fomento, desarrollo, fiscalización de la actividad turística en las AP's nacionales del SNAP y apoyar a las autoridades competentes de AP's a nivel departamental y municipal, asimismo el ejercicio de las demás atribuciones que permitan el cumplimiento eficiente de fines y objetivos del presente Reglamento. También indica que el Director Ejecutivo del SERNAP es la Autoridad Nacional de Areas Protegidas (ANAP) para las AP's de carácter nacional. Por lo señalado, el citado Reglamento configura la gestión del turismo en APN.</p>

Fuente: extractado del Memorándum de Planificación de Auditoría.

Lo expuesto en el cuadro anterior valida los instrumentos normativos incluidos en los Términos de Auditoría y también los delimita. El considerar la implementación de la meta de Aichi 11, hace necesario agregar otros instrumentos normativos, como se explica en los siguientes párrafos.

En el acápite de considerandos del Decreto Supremo 24781 del 31 de julio de 1997, que aprobó el Reglamento General de Áreas Protegidas, se indica que se elaboró ese reglamento para regular la gestión de éstas en función a lo establecido en la Ley del Medio Ambiente y el Convenio sobre Diversidad Biológica, aprobado por Ley 1580 del 15 de junio de 1994. La Ley 1580 aprueba y ratifica el Convenio sobre la Diversidad Biológica suscrito por el Gobierno de Bolivia el 10 de junio de 1992, en ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 realizada en Río de Janeiro, Brasil.

El Decreto Supremo 26556 del 19 de marzo del 2002, que aprobó la Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad, en su artículo segundo indica que las políticas de la Estrategia deben ser consideradas como medidas de orientación en los planes generales de desarrollo económico y social, así como en los planes sectoriales en los ámbitos nacional, departamental y local, en el marco del Convenio sobre Diversidad Biológica, ratificado mediante Ley 1580 de 25 de julio de 1994 y otras normas nacionales pertinentes.

Por su parte, la vigente Constitución Política del Estado, en la novena de sus Disposiciones Transitorias, estableció que los tratados internacionales anteriores a la Constitución y que no la contradigan se mantendrán en el ordenamiento jurídico interno, con rango de ley. También señaló que en el plazo de cuatro años desde la elección del nuevo Órgano Ejecutivo, éste denunciará y, en su caso, renegociará los tratados internacionales que sean contrarios a la Constitución. Asimismo, el artículo 410 de la Constitución, en su parágrafo segundo, establece lo siguiente:

La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país. La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales:

1. Constitución Política del Estado.
2. Los tratados internacionales.
3. Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena.
4. Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.

Por lo señalado, se debe añadir como instrumento normativo la Ley 1580 y el Convenio sobre la Diversidad Biológica<sup>21</sup>, el cual se ha revisado encontrando las siguientes normas aplicables al objeto específico de examen:

Artículo 8. Conservación in situ. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

- a) Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;
- b) Cuando sea necesario, elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;
- c) Reglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible;
- d) Promoverá la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales;
- e) Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas;
- f) Rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación;
- g) Establecerá o mantendrá medios para regular, administrar o controlar los riesgos derivados de la utilización y la liberación de organismos vivos modificados como resultado de la biotecnología que es probable tengan repercusiones ambientales adversas que puedan afectar a la conservación y a la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana;
- h) Impedirá que se introduzcan, controlará o erradicará las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies;
- i) Procurará establecer las condiciones necesarias para armonizar las utilidades actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes;
- j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente;
- k) Establecerá o mantendrá la legislación necesaria y/u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas;
- l) Cuando se haya determinado, de conformidad con el artículo 7, un efecto adverso importante para la diversidad biológica, reglamentará u ordenará los procesos y categorías de actividades pertinentes;
- y
- m) Cooperará en el suministro de apoyo financiero y de otra naturaleza para la conservación in situ a que se refieren los apartados a) a l) de este artículo, particularmente a países en desarrollo.

Artículo 20. Recursos financieros.

1. Cada Parte Contratante se compromete a proporcionar, con arreglo a su capacidad, apoyo e incentivos financieros respecto de las actividades que tengan la finalidad de alcanzar los objetivos del presente Convenio, de conformidad con sus planes, prioridades y programas nacionales.

<sup>21</sup> Según la página web: <http://www.un.org/es/events/biodiversityday/convention.shtml>. El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) quedó listo para la firma el 5 de junio de 1992 en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro, y entró en vigor el 29 de diciembre de 1993. También indica que existen 193 Partes.

Por último, de forma general aplica la Ley 071 de Derechos de la Madre Tierra, del 21 de diciembre de 2010, cuyo propósito es reconocer los derechos de la Madre Tierra, así como las obligaciones y deberes del Estado Plurinacional y de la sociedad para garantizar el respeto de estos derechos<sup>22</sup>. Entre los derechos, el artículo 7 establece los siguientes: a la vida, al agua, a la diversidad de la vida, al aire limpio, al equilibrio, a la restauración y a vivir libre de contaminación, de los cuales presentan mayor relación con las áreas protegidas nacionales los derechos a la vida, a la diversidad de la vida, al equilibrio, restauración y a vivir libre de contaminación.

De la ley citada, también interesa el artículo 8 sobre las obligaciones del Estado Plurinacional, que indica que el mismo, en todos sus niveles y ámbitos territoriales y a través de todas sus autoridades e instituciones, tiene las siguientes obligaciones: 1. Desarrollar políticas públicas y acciones sistemáticas de prevención, alerta temprana, protección, precaución, para evitar que las actividades humanas conduzcan a la extinción de poblaciones de seres, la alteración de los ciclos y procesos que garantizan la vida o la destrucción de sistemas de vida, que incluyen los sistemas culturales que son parte de la Madre Tierra.

Por lo antes expuesto, el resultado de la delimitación de los instrumentos normativos es el siguiente:

- Constitución Política del Estado.
- Convenio sobre la Diversidad Biológica, aprobado y ratificado por la Ley 1580 del 15 de junio de 1994.
- Ley 071 de Derechos de la Madre Tierra, del 21 de diciembre de 2010.
- Ley 1333 del Medio Ambiente, del 27 de abril de 1992:
- Decreto Supremo 24781 del 31 de julio de 1997, que aprobó el Reglamento General de Áreas Protegidas.
- Decreto Supremo 28591 del 17 de enero de 2006, que aprobó el Reglamento General de Operaciones Turísticas en Áreas Protegidas.
- Decreto Supremo 25925 del 06 octubre de 2000, modificatorio al Reglamento General de Áreas Protegidas en lo referente a la denominación y funciones de los Comités de Gestión.
- Decreto Supremo 26556 del 19 de marzo del 2002, que aprobó la Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad.

---

<sup>22</sup> Artículo 5. (CARÁCTER JURÍDICO DE LA MADRE TIERRA). Para efectos de la protección y tutela de sus derechos, la Madre Tierra adopta el carácter de sujeto colectivo de interés público. La Madre Tierra y todos sus componentes incluyendo las comunidades humanas son titulares de todos los derechos inherentes reconocidos en esta Ley. La aplicación de los derechos de la Madre Tierra tomará en cuenta las especificidades y particularidades de sus diversos componentes. Los derechos establecidos en la presente Ley, no limitan la existencia de otros derechos de la Madre Tierra.

### **2.2.5 Definición del periodo.**

Como señala el Manual para Ejecutar Auditorías Ambientales, aprobado mediante resolución CGE/166/2013 del 31 de diciembre de 2013, para definir el periodo se debe considerar el objetivo general a ser logrado<sup>23</sup>, las delimitaciones del objeto y el sujeto de examen, así como de los instrumentos normativos, el subtipo de auditoría ambiental y definir el periodo que se considerará en el examen. La pregunta a responder para ello, es la siguiente: ¿desde y hasta cuándo es necesario considerar como periodo de evaluación en la auditoría, para poder emitir opinión sobre el objeto delimitado de examen logrando el objetivo general del examen?

Para responder a esa pregunta se consideró la fecha de promulgación de la actual Constitución Política del Estado, esto es: febrero de 2009 y dos leyes derivadas de los mandatos constitucionales, como se presenta en los siguientes párrafos.

El artículo 8 de la Constitución, parte del capítulo relativo a los principios, valores y fines del Estado, en su segundo párrafo, indica que los valores que sustentan al Estado son unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, señalando que esos valores tienen como propósito el «vivir bien». El «vivir bien» es también uno de los principios ético – morales vigentes, según el primer párrafo del mismo artículo.

El artículo 9 de la Constitución, relativo a los fines y funciones esenciales del Estado, incluye entre los mismos el siguiente: promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización, a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

La Ley 071, de derechos de la madre tierra, del 21 de diciembre de 2010, establece como uno de sus principios el de «Respeto y defensa de los Derechos de la Madre Tierra», señalando respecto del mismo que el Estado y cualquier persona individual o colectiva deben respetar, proteger y garantizar los derechos de la Madre Tierra<sup>24</sup> para el vivir bien de las generaciones actuales y las futuras.

El «vivir bien» entonces, comprende a la función que debe implementar el Estado respecto de la conservación del medio ambiente, pero también, y en mayor escala, la obligación de

<sup>23</sup> Evaluar el desempeño ambiental de los responsables de la gestión de las Áreas Protegidas de Carácter Nacional.

<sup>24</sup> El artículo 3 de La Ley 071 define a la Madre Tierra es el sistema viviente dinámico conformado por la comunidad indivisible de todos los sistemas de vida y los seres vivos, interrelacionados, interdependientes y complementarios, que comparten un destino común. La Madre Tierra es considerada sagrada, desde las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

respetar, proteger y garantizar los derechos de la Madre Tierra, en el marco del desarrollo sostenible. Pero, ¿qué significa el «vivir bien».

La Ley marco de la Madre Tierra y desarrollo integral para Vivir Bien, Ley 300, del 15 de octubre de 2012, define al «vivir bien» en su artículo 5, como sigue:

El Vivir Bien (Sumaj Kamaña, Sumaj Kausay, Yaiko Kavi Páve). Es el horizonte civilizatorio y cultural alternativo al capitalismo y a la modernidad que nace en las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas, y es concebido en el contexto de la interculturalidad. Se alcanza de forma colectiva, complementaria y solidaria integrando en su realización práctica, entre otras dimensiones, las sociales, las culturales, las políticas, las económicas, las ecológicas, y las afectivas, para permitir el encuentro armonioso entre el conjunto de seres, componentes y recursos de la Madre Tierra. Significa vivir en complementariedad, en armonía y equilibrio con la Madre Tierra y las sociedades, en equidad y solidaridad y eliminando las desigualdades y los mecanismos de dominación. Es Vivir Bien entre nosotros, Vivir Bien con lo que nos rodea y Vivir Bien consigo mismo.

Por lo indicado, el «vivir bien» es el rumbo que debe asumir la gestión de las áreas protegidas nacionales. Por ello, es válido considerar que la gestión del Estado, en este caso de control a través de una auditoría ambiental, debe trabajar en el logro del «vivir bien».

Por ello, se considera apropiado definir como periodo del examen desde la gestión 2009 a la 2014, pues así se podrá orientar la evaluación a lo estipulado en la Constitución Política del Estado y las Leyes 071 y 300.

### **2.2.6 Definición del enfoque.**

Conforme las Normas de Auditoría Ambiental, aprobadas por la Resolución CGE/094/2012 del 27 de agosto de 2012, en una auditoría de desempeño ambiental se consideran las acciones asociadas a esa gestión, para evaluar la forma en que las han ejecutado, realizado o implementado. Dado que no existen parámetros establecidos para determinar cuando el desempeño es óptimo, se debe evaluar desde un punto de vista específico, es decir, considerando un enfoque. Éste permite opinar sobre el desempeño. Cada auditoría de desempeño ambiental se realiza bajo un enfoque determinado, el cual debe ser diseñado considerando los objetivos y alcances del examen.

El Manual para Ejecutar Auditorías Ambientales, aprobado mediante resolución CGE/166/2013 del 31 de diciembre de 2013, señala que se debe diseñar el enfoque buscando la mejor forma de lograr el objetivo general en el marco del alcance específico.

El objetivo general de la auditoría es «Evaluar el desempeño ambiental de los responsables de la gestión de las Áreas Protegidas de Carácter Nacional» El alcance específico definido hasta el momento, incluye el objeto específico de examen y las delimitaciones del sujeto de examen y de los instrumentos normativos. En el cuadro siguiente se presenta el enfoque de la auditoría diseñado conforme lo antes expuesto

**Diseño del enfoque de la auditoría ambiental**  
**Cuadro 4**

Objeto específico de examen	Diseño del enfoque
<p>Acciones sobre las condiciones necesarias para la implementación y consolidación de las áreas protegidas nacionales (APN):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recursos financieros para la gestión de las APN.</li> <li>2. Recursos humanos para la gestión de las APN.</li> <li>3. Organización administrativa para la gestión de las APN.</li> <li>4. Bienes y servicios para la gestión de las APN.</li> <li>5. Instrumentos de gestión de las APN.</li> <li>6. Consolidación territorial de las APN.</li> </ol>	<p>El objeto específico de examen se refiere a las condiciones necesarias para la implementación y consolidación de las APN. Por lo tanto, el enfoque debería relacionarse con implementar y consolidar las APN. Implementar significa «Poner en funcionamiento, aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo». Consolidar significa «Dar firmeza y solidez a algo. Asegurar del todo, afianzar más y más algo, como la amistad, la alianza, etc.».</p> <p>Las APN vienen operando, lo que interesa es conocer cómo han ejecutado acciones para que cuenten con las condiciones necesarias para su cabal implementación y consolidación. El examen de la implementación de esas condiciones conviene enfocarlo desde el punto de vista de si las condiciones dadas fueron suficientes, es decir si bastaron para lo que se necesita en las APN. Esas condiciones suficientes deberían estar aseguradas para que la gestión de las APN sea sólida y continua en el tiempo. Esto último puede enfocarse desde el punto de vista de asegurar las condiciones, es decir de un enfoque de seguridad (como cualidad de seguro).</p> <p><i>Los dos enfoques, de condiciones suficientes y seguras, son entonces los apropiados.</i></p>
<p>Acciones respecto de la articulación entre los actores involucrados en la gestión de las áreas protegidas nacionales para el logro de los objetivos previstos para esas áreas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>7. Articulación entre actores gubernamentales, actores no gubernamentales y naciones y pueblos indígena originario campesinos para la gestión de las APN.</li> </ol>	<p>Articular significa (la acepción que interesa en este caso): «Organizar diversos elementos para lograr un conjunto coherente y eficaz. Articular proyectos políticos regionales. U. t. c. prnl.».</p> <p>Las entidades responsables de la gestión de las APN deberían organizarse para alcanzar los objetivos de las APN. La organización debía ser coherente y eficaz, es decir que debería existir una relación entre los actores involucrados, con la capacidad para lograr los objetivos de las APN. O en otras palabras, debería existir una relación entre los actores involucrados, con las características para lograr los objetivos de las APN.</p> <p>El enfoque es entonces de capacidad, de relaciones capaces para lograr los objetivos de las APN. ¿Qué características tendrían esas relaciones para ser capaces de lo indicado?</p> <p>Según los artículos 47 y 48 del D.S. 24781, el Comité de Gestión es la instancia de participación, a nivel de cada AP, que incorpora en la gestión de la misma a los pueblos indígenas, comunidades originarias establecidas, municipales, prefecturas y otras entidades públicas, instituciones privadas y organizaciones sociales involucradas; asimismo, el Comité de Gestión es el órgano representativo de la población local, que participa en la planificación y coadyuva en la fiscalización de la gestión del área. Según el D.S. 25925, el Comité de Gestión se debería denominar Consejo de Administración de Áreas Protegidas.</p> <p>Respondiendo a la pregunta antes formulada, las relaciones entre los actores involucrados deberían darse a través de un Consejo de Administración o Comité de Gestión, establecido e implementando sus funciones y atribuciones, en el logro de los objetivos de las APN. Lo señalado se entendería como la capacidad de esos órganos de gestión.</p> <p><i>El enfoque es entonces de capacidad, de acuerdo a lo antes expuesto.</i></p>
<p>Acciones respecto de la conservación y/o aprovechamiento sostenible del medio ambiente y los recursos naturales de las áreas protegidas nacionales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>8. Protección en las áreas protegidas nacionales.</li> </ol>	<p>La auditoría ambiental debe opinar indicando si la gestión de las Áreas Protegidas Nacionales contribuyó a la conservación y/o aprovechamiento sostenible del patrimonio natural, es decir, considerando las acciones incluidas como objeto específico de examen: si la protección, aprovechamiento sostenible, turismo, investigación, monitoreo y la implementación de la meta de Aichi 11, contribuyeron a la conservación y/o aprovechamiento sostenible del patrimonio natural.</p> <p>Lo anterior puede ser considerado bajo el concepto de eficacia, puesto que si la</p>

Objeto específico de examen	Diseño del enfoque
9. Aprovechamiento sostenible en las áreas protegidas nacionales. 10. Turismo en las áreas protegidas nacionales. 11. Investigación en las áreas protegidas nacionales. 12. Monitoreo en las áreas protegidas nacionales. 13. Implementación de la meta de Aichi 11.	protección, aprovechamiento sostenible, turismo, investigación, monitoreo y la implementación de la meta de Aichi 11 fueran eficaces, contribuirían a la conservación y/o aprovechamiento sostenible del patrimonio natural. Eficacia sería entendida como la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera, es decir la capacidad para lograr la conservación y/o aprovechamiento sostenible del patrimonio natural.  <i>El enfoque entonces es, el de capacidad.</i>

Fuente: extractado del Memorandum de Planificación de Auditoría.

### 2.2.7 Objetivos específicos.

Como señala el Manual para Ejecutar Auditorías Ambientales, aprobado mediante resolución CGE/166/2013 del 31 de diciembre de 2013, la formulación de los objetivos específicos de la auditoría ambiental debe ser realizada como consecuencia lógica y ordenada de lo establecido en el alcance específico, del subtipo de auditoría ambiental, considerando el logro del objetivo general. El enfoque también es importante y se debe tomar en cuenta en las auditorías de desempeño ambiental. El equipo de auditoría debe emplear su criterio profesional, pero debe demostrar que los objetivos específicos se enmarcan o son coherentes con lo definido previamente y permiten lograr el objetivo general.

Las acciones que son parte del objeto específico de examen fueron agrupadas en tres grupos: acciones sobre las condiciones necesarias para la implementación y consolidación de las áreas protegidas nacionales, acciones respecto de la articulación entre los actores involucrados en la gestión de las áreas protegidas nacionales para el logro de los objetivos previstos para esas áreas y acciones respecto de la conservación y/o aprovechamiento sostenible del medio ambiente y los recursos naturales de las áreas protegidas nacionales.

Por lo señalado, se considera que por cada uno de esos grupos es lógico formular un objetivo específico, el cual debe redactarse conforme el enfoque diseñado para cada uno. Dado que según la aclaración 08 de la Norma de Auditoría Ambiental 244 sobre evidencia, los objetivos no pueden ser modificados, el formular objetivos específicos por cada grupo de acciones del objeto específico de examen tiene la ventaja de poder modificar las acciones específicas, de forma que el examen no se vea limitado por lo que la evidencia vaya mostrando conforme se avance en la auditoría.

Corresponde anotar el objetivo general del examen, antes de presentar los objetivos específicos, formulados de acuerdo a lo antes expuesto:

1. Evaluar si las condiciones para la implementación y consolidación de las áreas protegidas nacionales, son suficientes y seguras.

2. Evaluar la capacidad de la articulación entre los actores involucrados en la gestión de las áreas protegidas nacionales para el logro de sus objetivos.
3. Evaluar la capacidad de la gestión de las áreas protegidas nacionales respecto de la conservación y/o aprovechamiento sostenible del medio ambiente y los recursos naturales.

Entonces, el desempeño ambiental se evaluará considerando la suficiencia y seguridad de las condiciones para la implementación y consolidación de las áreas protegidas nacionales, la capacidad de la articulación entre los actores involucrados en la gestión de las áreas protegidas nacionales para el logro de sus objetivos y la capacidad de la gestión de las áreas protegidas nacionales respecto de la conservación y/o aprovechamiento sostenible del medio ambiente y los recursos naturales. Lo indicado demuestra que los objetivos específicos se enmarcan y son coherentes con lo definido previamente y permiten lograr el objetivo general, es decir, evaluar el desempeño ambiental de los responsables de la gestión de las Áreas Protegidas de Carácter Nacional.

### **2.3 Criterios, indicadores, métodos y definición de la profundidad.**

El Manual para Ejecutar Auditorías Ambientales, aprobado mediante resolución CGE/166/2013 del 31 de diciembre de 2013, señala lo siguiente:

#### **Diseño de criterios e indicadores:**

El equipo de auditoría debe diseñar los criterios de auditoría, considerando que:

- a) Son manifestaciones de «lo que debe ser».
- b) Se comparan con la evidencia obtenida para obtener los resultados de la auditoría ambiental.
- c) Pueden complementarse con indicadores asociados.
- d) Para evaluar el desempeño ambiental deben diseñarse considerando el enfoque definido.
- e) Deben enmarcarse o sustentarse en los instrumentos normativos definidos en el alcance específico de la auditoría, pero en ningún caso los criterios pueden ser meras transcripciones de alguna disposición normativa. La auditoría ambiental tiene propósitos diferentes de las auditorías especiales.

El equipo de auditoría debe diseñar uno o varios criterios por cada objetivo específico, considerando el subtipo de auditoría ambiental y el logro del objetivo general, enmarcando sus determinaciones en el alcance específico (y en el enfoque en el caso de una auditoría de desempeño ambiental). Si el equipo de auditoría lo estima conveniente, pueden complementar los criterios diseñando indicadores asociados. Para el diseño de indicadores, deben considerar que los mismos deben permitir una mejor comparación de la evidencia con los criterios, facilitando la interpretación de los resultados de auditoría obtenidos.

#### **Diseño de los métodos:**

El equipo de auditoría debe diseñar métodos que permitan obtener evidencia competente y suficiente para elaborar los resultados de la auditoría ambiental. Específicamente, los métodos permiten obtener evidencia para:

- a) Conformar la condición de los hallazgos de la auditoría ambiental.

- b) Establecer el efecto de los hallazgos.
- c) Determinar las causas de los hallazgos.

El diseño de los métodos se debe enmarcar en los objetivos y alcances específicos que fueron definidos. Principalmente, se deben diseñar los métodos considerando el objeto específico de examen, los criterios e indicadores (de contar con estos últimos). El equipo de auditoría debe definir si alguno de los métodos amerita el establecimiento, con el detalle suficiente, de los aspectos técnicos que aseguren la obtención de resultados válidos, como por ejemplo, el número, tipo y calidad de muestras. El respaldo de esos aspectos técnicos debe ser especificado y deben obtenerse las normas técnicas relacionadas, los protocolos correspondientes u otra documentación de respaldo.

#### **Definición de la profundidad:**

Conforme la Norma de Auditoría Ambiental 241, profundidad es la medida en que se examina el objeto sobre el cual se emitirá una opinión. En otras palabras, la profundidad implica definir hasta dónde se evaluará el objeto delimitado de examen. El equipo de auditoría debe considerar las delimitaciones y definiciones realizadas, así como el objetivo general y el subtipo de auditoría ambiental de los TA. Específicamente debe analizar el objeto delimitado de examen y determinar por cada uno de los aspectos que lo componen, hasta donde se llegará con el examen.

Se ha visto conveniente realizar el diseño de criterios, indicadores y métodos, junto a la definición de la profundidad para mantener la coherencia en todos esos aspectos. En el anexo 2 de este documento se encuentra en detalle y en una tabla, los criterios, indicadores, la profundidad y la metodología por cada uno de los objetivos específicos.

Concluida la planificación específica y conforme las Normas de Auditoría Ambiental (NAA), se elaboró el Memorandum de Planificación de Auditoría (MPA) que fue concluido en diciembre del año 2014.

Siguiendo la línea de observancia a las NAA, la norma 241 en su séptima aclaración señala que los objetivos y alcances específicos, criterios y otros aspectos, deben ser puestos en conocimiento del sujeto de examen, para que comprenda y facilite las siguientes etapas de la auditoría. En este sentido, en el mismo mes de diciembre la Contraloría convocó a las entidades examinadas a la presentación del MPA, que comprendió la explicación de los objetivos y alcances específicos, así como los criterios e indicadores que serían empleados en la auditoría. Esta reunión fue realizada en fecha 11 de diciembre de 2014 y asistieron a ella funcionarios del SERNAP y de la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas del Viceministerio de Medio Ambiente Biodiversidad, Cambio Climático y de Gestión y Desarrollo Forestal del Ministerio de Medio Ambiente y Agua. Luego de la presentación, el MPA fue remitido a las respectivas entidades.

Conforme señala la Norma de Auditoría Ambiental 245, corresponde informar que se realizaron modificaciones en algunos indicadores formulados en la planificación específica, estos cambios se realizaron luego de recabar información de las entidades, analizarla y determinar adecuarlos a fin de que la evaluación sea exacta. Las modificaciones realizadas se visualizan en el cuadro del anexo 2.

### 3. RESULTADOS.

Los hallazgos de una auditoría gubernamental se generan en directa relación con cada uno de los objetivos específicos del examen, pudiendo desarrollarse uno o más hallazgos por cada uno de los objetivos específicos planteados o un hallazgo común para todos los objetivos específicos. Un hallazgo debe cumplir con cuatro atributos: condición, criterio, efecto y causa, los cuales forman parte de los resultados de la evaluación.

Para esta auditoría la exposición de los resultados del hallazgo se estructura de la siguiente manera por objetivo específico, inicialmente se presentan los criterios, luego la condición y el efecto del hallazgo, este último en lo referido a las consecuencias reales; luego de exponer estos aspectos respecto de los 3 objetivos específicos, se expone el efecto en lo que concierne a los riesgos potenciales, esta exposición se la excluyó de cada objetivo porque contiene un bagaje de información común a los temas vistos en los tres objetivos específicos. A continuación se encuentran las causas con las respectivas recomendaciones que también son comunes a los 3 objetivos específicos. Finalmente se presentan las conclusiones de esta evaluación, en las cuales se incluyen las correspondientes a cada uno de los objetivos específicos y la referida al objetivo general.

#### 3.1 Resultados correspondientes al primer objetivo específico.

El objetivo buscó:

*Evaluar si las condiciones para la implementación y consolidación de las áreas protegidas nacionales, son suficientes y seguras.*

##### 3.1.1 Criterio

Se han formulado 6 criterios para evaluar el objetivo específico 1, cada uno responde a un aspecto particular de la implementación y consolidación de las áreas protegidas nacionales. Los criterios han sido complementados con indicadores, diseñados para comparar mejor la evidencia con los criterios, facilitando así la interpretación de los resultados de la auditoría.

Los criterios están relacionados con diferentes temas que hacen a la implementación y consolidación de las APN, temas que tienen que ver con los recursos financieros, recursos humanos, bienes y servicios, con la organización administrativa, los instrumentos de gestión y la consolidación territorial. Ver cuadro del anexo 2 donde se encuentran detallados los criterios y los indicadores empleados para la evaluación del objetivo específico 1.

### 3.1.2 Condición.

La condición constituye la situación detectada en la auditoría, es una revelación de «lo que es» o «lo que demuestra la evidencia». En esta auditoría, la situación detectada ha sido determinada a partir de los resultados de la aplicación de los indicadores formulados.

Recordemos que el enfoque definido para este objetivo es la suficiencia y seguridad, es decir si las condiciones para la implementación y consolidación de las áreas protegidas, fueron suficientes y seguras para tal fin; tema que ha sido evaluado con una profundidad definida por los aspectos considerados en los 17 indicadores diseñados, cuya aplicación se expone a continuación.

#### 3.1.2.1 Condición asociada a los recursos financieros.

##### Primer indicador

*Relación entre las actividades del marco programático del Plan de Manejo con las actividades presupuestadas en las APN con Planes de Manejo vigentes.*

Para aplicar este indicador fue preciso tener en claro cuáles y cuántas de las 22 APN cuentan con Planes de Manejo vigentes. El siguiente cuadro resume esta información.

**Áreas Protegidas Nacionales con Planes de Manejo vigentes a diciembre 2014**  
**Cuadro 5**

Nombre del Área Protegida	Fecha de aprobación del PM de la Resolución Ministerial	Observaciones
Área Natural de Manejo Integrado San Matías.	RM N° 265. 08-09-2008	Resolución vigente hasta el 17 de junio de 2018.
Reserva de la Biosfera y Territorio Indígena Pilón Lajas	RM N° 332. 11-11-2008	Resolución vigente hasta el 30 de julio de 2018.
Reserva Nacional de Fauna Andina Eduardo Avaroa	RM N° 139. 26-06-2012	Resolución vigente hasta el 31 de agosto de 2020.
Área Natural de Manejo Integrado Serranía del Iñao	RM N° 179. 26-07-2012	Resolución vigente hasta el 22 de diciembre del 2021.
Reserva Nacional de Vida Silvestre Amazónica Manuripi	RM N° 010. 09-01-2013	Resolución vigente hasta el 9 de agosto del 2022.
Parque Nacional Torotoro	RA VMABCCGDF N° 1914. 21-07-2014	Resolución vigente hasta el 31 de diciembre de 2022.
Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Amboró	RA VMABCCGDF N° 2914. 07-11-2014	Resolución vigente hasta el 24 de diciembre del 2023.
Área Natural de Manejo Integrado El Palmar	RA VMABCCGDF N° 2814. 15-10-2014	Resolución vigente hasta el 2023.

Fuente: Información proporcionada por el MMAyA y SERNAP.

De las 22 APN sólo 8 contaban con PM aprobados en el periodo evaluado, y de estas, 3 fueron aprobados en la gestión 2014. Tomando en cuenta esta observación el análisis se realizó sólo sobre 5 APN (San Matías, Pilon Lajas, Eduardo Avaroa, Iñao y Manuripi), no se tomó en cuenta las 3 últimas APN (Toro Toro, Amboró y El Palmar) porque sus PM de manejo fueron aprobados recién el 2014 y para fines de la aplicación del indicador se requiere contrastar la información de los PM con las actividades programadas y presupuestadas anualmente, situación que para estos casos se daría recién a partir de la gestión 2015, la misma que se encuentra fuera del alcance del periodo de evaluación.

Para aplicar este indicador se hizo uso de la información del marco programático de los Planes de Manejo vigentes y de las actividades programadas y presupuestadas entre los años 2009-2014 a través de sus respectivos POA, a fin de correlacionar ambos datos.

Dada la extensión de la información del detalle de las actividades específicas previstas por actividad esencial<sup>25</sup> (protección, monitoreo, investigación, turismo y aprovechamiento), sólo se mencionan los programas y subprogramas asociados.

Se ha elaborado una tabla para cada APN que contiene información por año del periodo 2009-2014, referida a los programas y subprogramas asociados a las actividades esenciales, también incluye las actividades relacionadas que fueron programadas en los POA, en estas últimas se añadieron observaciones acerca de si estas fueron extraídas del marco programático y si se ejecutaron. Este último dato sirvió para evaluar las limitaciones presupuestarias.

***Área Protegida: Área Natural de Manejo Integrado (ANMI) San Matías.***

El PM del área protegida fue aprobado en la gestión 2008, por tanto se consideraron para fines de la evaluación las actividades programadas desde la gestión 2009 a la 2014.

---

<sup>25</sup> Entendiéndose por actividad esencial a todas aquellas que son primordiales para llevar cabo una adecuada gestión de las áreas protegidas.

**Información del marco programático del PM respecto de las actividades programadas en los POA - ANMI San Matías**

**Cuadro 6**

Programas y subprogramas del marco programático del PM	Actividades programadas gestión 2009	Actividades programadas gestión 2010	Actividades programadas gestión 2011	Actividades programadas gestión 2012	Actividades programadas gestión 2013	Actividades programadas gestión 2014
Programa de protección y conservación. Subprogramas: protección, monitoreo de conservación e investigación.	<p>Construcción y mantenimiento de la infraestructura para protección. Obs. No se realizó por falta de recursos. No figura en el mp<sup>26</sup>.</p> <p>Avances en dotación, mantenimiento y equipamiento actual para la protección Obs. Dotación parcial de los bienes solicitados. Esta actividad no figura en el mp.</p> <p>Prevención de control de incendios forestales. Equipamiento de brigadas de lucha contra incendios. Seguimiento a las actividades mineras en las zonas central y sur del área protegida Obs. Se ejecutaron. Estas actividades están asociadas a algunas citadas en el mp.</p>	<p>Taller para la revisión y actualización del Plan de Protección. Reunión con las organizaciones indígenas para retroalimentar el Plan de Protección. Obs. Se ejecutaron. Estas actividades no figuran en el mp.</p> <p>Construcción y mantenimiento de la infraestructura para protección. Obs. No se realizó por falta de recursos. Esta actividad no figura en el mp.</p> <p>Reducción de incendios forestales en el AP. Actualización del Plan de Prevención y Control de Incendios Forestales del AP. Prevención y control de incendios forestales. Gestiones para el equipamiento de brigadas de lucha</p>	<p>Control y vigilancia del AP a través de patrullajes rutinarios, especiales con enfoque de extensión técnica y exploración. Reuniones comunales con participación del cuerpo de protección Obs. Se ejecutaron. Estas actividades no figuran en el mp.</p> <p>Apoyar el levantamiento de la Línea Base de Conservación. Elaboración de lista de especies en peligro de extinción. Apoyo en la elaboración de la Estrategia de prevención y manejo de amenazas. Seguimiento al proyecto Conservación de la Paraba Azul. Obs. Se ejecutaron. Estas actividades están asociadas a algunas citadas en el mp.</p>	<p>Programas de Monitoreo Integrales en función de los ámbitos estratégicos del SNAP e implementados. Obs. Se ejecutaron. Esta actividad no figura en el mp.</p> <p>Línea Base de Especies Amenazadas en el Área Protegida y de interés nacional. Obs. Se ejecutaron. Las actividades están asociadas a algunas citadas en el mp.</p>	<p>Planes de Protección y Vigilancia Territorial aprobados con Resoluciones Administrativas Obs. Se ejecutaron las actividades. Esta actividad no figura en el mp.</p> <p>Estado de conservación de las áreas protegidas a nivel nacional, basado en indicadores de perturbación: vías de acceso (red vial, red fluvial, vías férreas, red de oleoductos y gasoductos), densidad poblacional por centro poblado y deforestación. Obs. Reportaron ejecución pero señalaron necesitar recursos humanos y económicos. Esta actividad no figura en el mp.</p>	<p>Trabajo de investigación Plan de Manejo de Lagarto. Obs. Se ejecutaron. Las actividades están asociadas a algunas citadas en el mp.</p> <p>Plan de Protección en ejecución. Patrullajes rutinarios. Obs. Se ejecutaron. Estas actividades no figuran en el mp.</p> <p>Proyecto de conservación Paraba Azul y Proyecto Productivo Aprovechamiento del Lagarto a través de Plan de Manejo de Lagarto. Obs. Se ejecutaron. Las actividades están asociadas a algunas citadas en el mp.</p>

<sup>26</sup> Marco programático.

Programas y subprogramas del marco programático del PM	Actividades programadas gestión 2009	Actividades programadas gestión 2010	Actividades programadas gestión 2011	Actividades programadas gestión 2012	Actividades programadas gestión 2013	Actividades programadas gestión 2014
	<p>Monitoreo de la actividad forestal. Monitoreo aéreo a los focos de calor y su impacto en los ecosistemas. Promoción de la conservación del bosque seco chiquitano y los humedales del pantanal. Obs. Se ejecutaron. Estas actividades están asociadas a algunas citadas en el mp.</p> <p>Promoción de la investigación científica y social del AP. Identificación de prioridades de investigación en el marco del PM. Sistematización e inventariación de investigaciones y proyectos implementados en el AP. Obs. Se ejecutaron las actividades. Están asociadas a algunas citadas en el mp.</p>	<p>contra incendios comunales. Obs. Se ejecutaron. Estas actividades están asociadas a algunas citadas en el mp.</p> <p>Monitoreo de la actividad minera: concesiones, proyectos de prospección y exploración, licencias ambientales. Monitoreo de la actividad forestal: concesiones, ASL's, carboneras, planes de manejo, autorizaciones, piratería. Monitoreo actividad pecuaria: desmontes ilegales, sobrecarga animal. Monitoreo del aprovechamiento de recursos naturales: pieles y huevos de lagarto, meliponas. Monitoreo de focos de calor y control de quemas. Monitoreo del tráfico de tierras: atención de denuncias, inspecciones.</p>				

Programas y subprogramas del marco programático del PM	Actividades programadas gestión 2009	Actividades programadas gestión 2010	Actividades programadas gestión 2011	Actividades programadas gestión 2012	Actividades programadas gestión 2013	Actividades programadas gestión 2014
		Obs. Se ejecutaron. Estas actividades están asociadas a algunas citadas en el mp.				
Programa: recursos naturales Subprogramas: agropecuaria sostenible, forestaría comunitaria, manejo de fauna silvestre, promoción productiva con imagen regional	<i>No existen actividades planificadas al respecto.</i>	Promoción del Ecoturismo en el AP. Obs. Actividad no realizada.	Apoyar en la elaboración de Líneas Base de Proyectos Productivos y Seguimiento al proyecto de meliponicultura, Implementación de vivero forestal Obs. Se ejecutaron. Estas actividades están asociadas a algunas citadas en el mp.	Aprovechamiento de RRNN renovables en APs. Centro de Interpretación del Rincón del Tigre (ANMI San Matías). Obs. No reportaron resultados. Esta actividad no figura en el mp.	<i>No existen actividades planificadas al respecto.</i>	<i>No existen actividades planificadas al respecto.</i>

Fuente: elaborado a partir de información proporcionada por el SERNAP.

### ***Área Protegida: Reserva de la Biosfera y Territorio Indígena Pilón Lajas.***

El PM del área protegida fue aprobado en la gestión 2008, por tanto se consideran para fines de la evaluación, las actividades programadas en las gestiones 2009-2014.

**Información del marco programático del PM respecto de las actividades programadas en los POA  
Reserva de la Biosfera y Territorio Indígena Pilón Lajas  
Cuadro 7**

Programas y subprogramas del marco programático del PM	Actividades programadas gestión 2009	Actividades programadas gestión 2010	Actividades programadas gestión 2011	Actividades programadas gestión 2012	Actividades programadas gestión 2013	Actividades programadas gestión 2014
Programa de conservación y protección de la biodiversidad. Subprogramas: prevención y resolución de conflictos y coordinación y control y vigilancia.	Realizar reuniones informativas de coordinación y planificación del Plan de Protección y coordinación con el CRTM para aspectos de protección. Coordinar y desarrollar actividades de protección conjuntas con APs vecinas (Madidi, EBB) Mantenimiento e infraestructura para protección. Elaborar e instalar 40 letreros informativos / preventivos en lugares de protección de la RB TCO Pilón Lajas. Equipar campamento secundario cascada. Obs. Se ejecutaron las actividades.	Taller para la revisión y actualización del Plan de Protección. Reunión con las organizaciones indígenas para retroalimentar el Plan de Protección. Construcción y mantenimiento de la infraestructura actual para la protección. Desarrollo e implementación del sistema de monitoreo ambiental en APs. Obs. Se ejecutaron las actividades.	Implementación de la Estrategia General de Protección en la RB TCO Pilón Lajas. Obs. Se ejecutaron las actividades.	Planes de Protección y Vigilancia Territorial aprobados con Resoluciones Administrativas.  Línea Base de Especies Amenazadas en el Área Protegida y de interés nacional. Obs. Se ejecutaron las actividades.	Implementación del Plan de Protección y Vigilancia del Área Protegida. Obs. No se pudo ejecutar en su totalidad por falta de recursos financieros y humanos.	<i>No existen actividades planificadas al respecto.</i>
Programa de desarrollo y manejo sostenible de los recursos naturales. Subprogramas: ordenamiento territorial, desarrollo y manejo sostenible de los recursos en comunidades indígenas	Manejo biodiversidad en AP y su entorno para la generación de beneficios económicos. Obs. Se ejecutaron las actividades.	Saneamiento de tierras y consolidación de su propiedad en APs y zonas externas. Obs. Se ejecutaron las actividades.	Apoyo en la elaboración de planes, normas y guías de manejo de la biodiversidad y diseño y elaboración de Estudios sobre Especies de Fauna endémica de la RB e Investigación y recuperación de valores	<i>No existen actividades planificadas al respecto.</i>	<i>No existen actividades planificadas al respecto.</i>	<i>No existen actividades planificadas al respecto.</i>

Programas y subprogramas del marco programático del PM	Actividades programadas gestión 2009	Actividades programadas gestión 2010	Actividades programadas gestión 2011	Actividades programadas gestión 2012	Actividades programadas gestión 2013	Actividades programadas gestión 2014
y en el sector colono y otros.			arqueológicos en la RB. Obs. Se ejecutaron las actividades.			
Programa turismo. Subprogramas: ecoturismos comunitarios, promoción, mercadeo e integración del turismo.	Se elabora el Plan estratégico Integral de Turismo para la RB - RCO Pílon Lajas. Equipamiento e implementación del Centro de Interpretación. Obs. Se ejecutaron las actividades.	Proyectos y actividades de turismo y etnoecoturismo (Reuniones, infraestructura, normas, etc.) en Aps. Obs. Se ejecutaron las actividades.	Apoyar en la elaboración de Línea Base en Proyectos de Turismo, Café Mujer (BIAP) Propuesta de diseño del centro de acopio. Obs. Se ejecutaron las actividades.	Estrategia para el Desarrollo de Turismo en el SNAP y Área Protegida. Obs. Se ejecutaron las actividades.	<i>No existen actividades planificadas al respecto.</i>	<i>No existen actividades planificadas al respecto.</i>
Programa: Monitoreo e investigación Subprogramas: investigación científica y participativa, monitoreo integral y participativo.	Elaborar una Estrategia de Investigación científica para la RB TCO PL. Recopilación de datos de campo de acuerdo al programa monitoreo de la conservación de la RB TCO PL. Sistematización de los registros de campo. Obs. Se ejecutaron las actividades.	<i>No existen actividades planificadas al respecto.</i>	Coordinar el Monitoreo de Impactos de la Construcción de la Carretera con el Comité Local de Monitoreo, además Actividades Humanas priorizadas e Implementar el plan de monitoreo en coordinación con el equipo técnico del WCS. Obs. Se ejecutaron las actividades.	Programas de Monitoreo Integrales, en función de los ámbitos estratégicos del SNAP e implementados. Obs. Se ejecutaron las actividades.	<i>No existen actividades planificadas al respecto.</i>	<i>No existen actividades planificadas al respecto.</i>

Fuente: elaborado a partir de información proporcionada por el SERNAP.

Es importante señalar que si bien en el Plan de Manejo están identificados los programas y subprogramas citados en el cuadro, no existen en detalle actividades a realizar. Esta situación impide opinar sobre la relación entre las actividades del marco programático con las actividades programadas anualmente. Asimismo, no existe información del estado de ejecución de actividades del marco programático en esta APN, en consecuencia se desconoce si han existido problemas de limitaciones presupuestarias para su ejecución.

***Área Protegida: Reserva Nacional de Fauna Andina Eduardo Avaroa.***

El Plan de Manejo del área protegida fue aprobado en la gestión 2012, por lo que se consideran para fines de la evaluación, las actividades programadas en las gestiones 2013 y 2014.

**Información del marco programático del PM respecto de las actividades programadas en los POA - Reserva Nacional de Fauna Andina Eduardo Avaroa**

**Cuadro 8**

<b>Programas y subprogramas del marco programático del PM</b>	<b>Actividades programadas gestión 2013</b>	<b>Actividades programadas gestión 2014</b>
Programa: manejo de recursos. Subprogramas: manejo ganadero, forestaría o manejo de la leña, manejo comunitario, manejo de vida silvestre.	<i>No existen actividades planificadas al respecto.</i>	<i>No existen actividades planificadas al respecto.</i>
Programa: turismo. Subprograma: ordenamiento del turismo en la REA, beneficio local y competitividad, gestión del turismo.	Proyecto Asociación de Prestadores de Servicios Turísticos Comunidad Quetena Chico, Reserva Nacional de Fauna Andina Eduardo Avaroa. Obs. No se pudo ejecutar en su totalidad por falta de recursos financieros y humanos. No están señaladas dentro las actividades del mp.	<i>No existen actividades planificadas al respecto.</i>
Programa: protección, monitoreo e investigación. Subprogramas: protección, monitoreo, investigación. Programa: protección y conservación de sitios históricos y arqueológicos Programa de monitoreo de sitios arqueológicos.	<i>No existen actividades planificadas al respecto.</i>	<i>No existen actividades planificadas al respecto.</i>
Programa: investigación de sitios históricos y arqueológicos. Subprogramas: investigación arqueológica, arquitectónica, complementación investigativa, interpretación de las investigaciones realizadas.	<i>No existen actividades planificadas al respecto.</i>	<i>No existen actividades planificadas al respecto.</i>

Fuente: elaborado a partir de información proporcionada por el SERNAP.

***Área Protegida: Área Natural de Manejo Integrado Serranía del Iníao.***

El Plan de Manejo del área protegida fue aprobado en la gestión 2012, por lo que se consideran para fines de la evaluación, las actividades programadas en las gestiones 2013 y 2014.

**Información del marco programático del PM respecto de las actividades programadas en los  
POA – Área Natural de Manejo Integrado Serranía del Iñao**

**Cuadro 9**

Actividades del marco programático del PM	Actividades programadas gestión 2013	Actividades programadas gestión 2014
Programa: protección, conservación, investigación y gestión del conocimiento del patrimonio natural y cultural. Subprogramas: protección y vigilancia con integración social, investigación y monitoreo participativo de la biodiversidad, fortalecimiento de capacidades de gestión y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la biodiversidad, gestión del conocimiento y manejo de información sobre biodiversidad.	Planes de Protección y Vigilancia Territorial aprobados con Resoluciones Administrativas. Estado de conservación de las áreas protegidas a nivel nacional, basado en indicadores de perturbación: vías de acceso (red vial, red fluvial, vías férreas, red de oleoductos y gasoductos), densidad poblacional por centro poblado y deforestación. Obs. No están señaladas dentro las actividades del mp.	<i>No existen actividades planificadas al respecto.</i>
Programa: Desarrollo territorial sustentable. Subprograma: agricultura sustentable y ordenamiento de agroecosistemas en microcuencas, mejoramiento de sistemas de crianza y apoyo a la ganadería, conservación y aprovechamiento sustentable del bosque, desarrollo turístico sustentable.	<i>No existen actividades planificadas al respecto.</i>	<i>No existen actividades planificadas al respecto.</i>

Fuente: elaborado a partir de información proporcionada por el SERNAP.

***Área Protegida: Reserva Nacional de Vida Silvestre Amazónica Manuripi.***

El PM del área protegida fue aprobado en la gestión 2013, por lo que se consideran para fines de la evaluación, las actividades programadas en la gestión 2014.

**Información del marco programático del PM respecto de las actividades programadas en los  
POA – Reserva Nacional de Vida Silvestre Amazónica Manuripi**

**Cuadro 10**

Actividades del marco programático del PM	Actividades programadas gestión 2014
Programa: protección de la diversidad biológica.	Implementación Plan de protección. Obs. No forma parte del marco programático del PM. No se pudo ejecutar en su totalidad por falta de recursos financieros y humanos.
Programa: monitoreo integral e investigación	<i>No existen actividades planificadas al respecto.</i>
Programa: aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y turismo.	<i>No existen actividades planificadas al respecto.</i>

Fuente: elaborado a partir de información proporcionada por el SERNAP.

Relacionando las actividades del marco programático de los respectivos Planes de Manejo con los POA de las APN, podemos advertir que en el caso de San Matías y Pílon Lajas, ha existido programación de actividades esenciales en sus POA. En el primero, se advirtió que algunas actividades programadas guardan relación con ciertos temas que forman parte del marco programático de su PM. En el caso Pílon Lajas no fue posible relacionar las

actividades programadas toda vez que la formulación del marco programático no llegó al nivel de actividades.

Para el caso de las áreas protegidas de Eduardo Avaroa, Ñao y Manuripi, si bien existen actividades en los marcos programáticos de sus respectivos Planes de Manejo que están asociadas a las actividades esenciales, estas no han sido incluidas en la programación anual de sus POA y consecuentemente no han sido presupuestadas, o en algún caso si se planificó alguna actividad ésta no tiene relación con las de los marcos programáticos de los PM, tal como se puede advertir en los cuadros expuestos.

Asimismo, se ha podido advertir que en los últimos años la programación de actividades esenciales fue disminuyendo al punto de no figurar en los POA, particularmente en la gestión 2014, lo que significa que no asignaron presupuesto para actividades específicas del marco programático quedando estas posiblemente sin ejecutarse.

### Segundo indicador

*Análisis de las actividades consideradas esenciales en las 22 APN, que no fueron realizadas por limitaciones en el presupuesto.*

Para aplicar el indicador se solicitó al SERNAP información sobre la ejecución de los POA de las 22 APN, a fin de identificar si las actividades esenciales planificadas se ejecutaron, y si existieron limitaciones en el presupuesto para impedir aquello.

El siguiente cuadro contiene información sobre las actividades esenciales que no se ejecutaron por falta de presupuesto. La información está referida a cada área protegida y a cada actividad esencial, citando los años en que reportaron limitaciones en el presupuesto.

#### **Información por APN de actividades esenciales que no fueron realizadas por falta de presupuestos entre los años 2009-2014**

**Cuadro 11**

APN	Protección				Monitoreo	Aprovechamiento	Turismo
	Planes de protección	Patrullaje	Infraestructura	Equipamiento			
<i>PN<sup>27</sup> y ANMI<sup>28</sup> Aguararé</i>	2009 y 2010: Señalan que no se cumplió	-	-	-	2009: No se elaboró la estrategia de	-	-

<sup>27</sup> Parque Nacional

<sup>28</sup> Área Natural de Manejo Integrado

APN	Protección					Monitoreo	Aprovechamiento	Turismo
	Planes de protección	Patrullaje	Infraestructura	Equipamiento	Capacitación y control amenazas			
	con la evaluación y actualización del plan de protección por falta de recursos económicos. <b>2011:</b> No se pudo gestionar financiamiento para la elaboración del plan de manejo. <b>2013:</b> Actividad no prevista por falta de presupuesto. <b>2014:</b> No se realizó esta actividad por falta de presupuesto.				control y prevención de incendios forestales por falta de presupuesto. <b>2010:</b> No se realizó la actividad por falta de recursos económicos.			
<i>PN Amboró</i>	<b>2011:</b> No se desarrolló la actividad por falta de presupuesto.	<b>2009:</b> No se realizaron patrullajes de sobrevuelo por falta de presupuesto.	-	-	-	-	<b>2011:</b> No se ha desarrollado esta actividad por falta de presupuesto.	-
<i>ANMI Apolobamba</i>	<b>2011:</b> No se desarrolló la actividad por falta de presupuesto. <b>2013:</b> Actividad no programada por falta de presupuesto.	-	-	-	<b>2009:</b> No se concluyó el plan de capacitación debido a la falta de presupuesto y personal.	-	-	-
<i>PN Carrasco</i>	<b>2013:</b> Actividad no programada por falta de presupuesto.	-	-	-	-	-	<b>2011:</b> No se ha desarrollado esta actividad por falta de presupuesto.	-
<i>PN y ANMI Cotapata</i>	<b>2010</b> Identificaron la necesidad de contar con mayor personal y la renovación de vehículos y equipamiento para garantizar el control y vigilancia en el AP. <b>2011:</b> No se desarrollo la actividad por no	-	<b>2009</b> Varias actividades no se realizaron por falta de presupuesto.	<b>2009:</b> Los vehículos funcionan con dificultad, dado el bajo presupuesto para su mantenimiento. <b>2010:</b> El mantenimiento de algunos centros no se realizó por	-	-	-	<b>2009:</b> actividad no realizada por falta de un consultor de turismo. <b>2010:</b> La capacitación sobre emprendimientos turísticos comunales no se realizó por falta de un consultor.

APN	Protección					Monitoreo	Aprovechamiento	Turismo
	Planes de protección	Patrullaje	Infraestructura	Equipamiento	Capacitación y control amenazas			
	existir financiamiento. <b>2013:</b> Actividad no programada por falta de presupuesto.			falta de presupuesto.				
<i>RN<sup>29</sup> Fauna Andina Eduardo Avaroa</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Estación Biológica del Beni</i>	<b>2013:</b> Actividad no programada por falta de presupuesto. <b>2014:</b> Actividad no programada por falta de presupuesto.	-	-	-	-	<b>2009:</b> La actividad no se ejecutó por restricción de personal.	-	-
<i>ANMI El Palmar</i>	<b>2010</b> No se elaboró el plan de protección por falta de presupuesto.	-	-	-	-	-	-	<b>2010:</b> Algunas actividades no se realizaron por falta de presupuesto.
<i>TIPNIS<sup>30</sup></i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>PN KAA IYA</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>PN y ANMI Madiá</i>	<b>2011:</b> No se cuentan con recursos para realizar esta actividad. <b>2013:</b> Actividad no programada por falta de presupuesto.	<b>2009:</b> No se contrató personal para el programa de protección.	-	-	-	<b>2010:</b> No se cuentan con recursos para desarrollar esta actividad.	-	<b>2009:</b> La actividad no se realizó por falta de presupuesto.
<i>RN Amazónica Manuripi</i>	-	<b>2009:</b> No se logró cumplir con la meta por falta de combustible y equipos.	<b>2009</b> Varias actividades no se realizaron. No señalan los motivos.	-	-	-	-	-
<i>PN Noel Kempf Mercado</i>	<b>2011:</b> No se realizó esta actividad por falta de presupuesto. <b>2013:</b> Actividad no programada por falta de presupuesto.	-	-	-	-	-	-	-

<sup>29</sup> Reserva Nacional

<sup>30</sup> Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré

APN	Protección					Monitoreo	Aprovechamiento	Turismo
	Planes de protección	Patrullaje	Infraestructura	Equipamiento	Capacitación y control amenazas			
	2014: Actividad no programada por falta de presupuesto.							
<i>PN y ANMI Otuquis</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Reserva de la Biósfera Pílon Lajas</i>	-	2009: No se ejecutaron patrullajes de exploración. No señalaron las razones.	-	2009: Se realizó el mantenimiento al equipamiento y medios de transporte en un 50%, de acuerdo a los recursos financieros disponibles.	-	-	-	-
<i>PN Sajama</i>	2011: No se realizó esta actividad por falta de presupuesto.	-	-	2009: Existieron limitaciones presupuestarias para tener todo el parque automotor en funcionamiento.	2010: No se elaboró el plan de capacitación debido a la falta de recursos financieros.	-	-	2009: Algunas actividades no se realizaron por falta de presupuesto.
<i>Reserva Biológica Cordillera de Sama</i>	2011: Señalan que la actividad se realizó, pero tuvieron dificultades en equipamiento, logística y personal adicional en el AP. 2014: Actividad no programada por falta de presupuesto.	-	-	-	-	-	2011: No se desarrolló esta actividad por no contar con recursos.	-
<i>ANMI San Matías</i>	-	-	2009 No se realizó la actividad por falta de recursos.	-	-	-	-	-
<i>RN de Flora y Fauna Tariquia</i>	2011: No se realizó esta actividad por falta de presupuesto.	-	2009 Una de las actividades no se realizó por falta de recursos.	2009: No se realizó la adquisición de camioneta ni la reparación del sistema de comunicación debido a falta de	-	-	-	-

APN	Protección					Monitoreo	Aprovechamiento	Turismo
	Planes de protección	Patrullaje	Infraestructura	Equipamiento	Capacitación y control amenazas			
				presupuesto.				
<i>PN Torotoro</i>	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>PN Tunari</i>	<b>2011:</b> No se logró captar recursos para realizar esta actividad. <b>2013:</b> No se cuenta con presupuesto para realizar esta actividad.	<b>2009:</b> No se implementó el plan de patrullajes especiales por falta de presupuesto.	<b>2009</b> No se realizó la actividad. No mencionan los motivos.	-	-	-	-	-
<i>PN y ANMI Serranías del Iñao</i>	<b>2011:</b> Señalan que la actividad se realizó pero que se requiere equipamiento, logística y personal para una efectiva labor de protección.	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por el SERNAP.

La información del cuadro muestra que todas las actividades esenciales (excepto investigación), han sido objeto de observación por más de una de las APN y en por lo menos una gestión, en lo que a limitaciones en el presupuesto se refiere para su ejecución. La gestión 2009 es la que registra más incumplimientos por limitaciones en el presupuesto.

En el periodo evaluado, más del 50% de las APN reportaron por lo menos en una gestión no haber contado con los recursos necesarios para ejecutar e implementar los planes de protección, que es la actividad con más reportes de incumplimiento debido a limitaciones en el presupuesto. Sólo 4 de las 22 APN no reportaron incumplimientos en la ejecución de las actividades esenciales debido a limitaciones de presupuesto.

### Tercer indicador

*Análisis de los techos presupuestarios del SERNAP en el periodo considerado (2009-2014), respecto de solicitudes de aumento cursadas y de las respuestas recibidas.*

Se solicitó<sup>31</sup> al SERNAP que informe sobre los techos presupuestarios de las gestiones 2009 al 2014, sobre las solicitudes de aumento, así como las respuestas recibidas al respecto.

Sobre el tema el SERNAP informó<sup>32</sup> que los techos presupuestarios son formulados cada gestión con las 22 APN, a través de talleres para la elaboración de los POA. El siguiente cuadro resume los techos presupuestarios por gestión.

### Presupuesto general del SERNAP periodo 2009-2014 (Bs.)

**Cuadro 12**

Gestión					
2009	2010	2011	2012	2013	2014
50.540.116,38	54.840.649,95	69.468.422,77	61.408.422,77	62.739.695,90	62.688.608,00

Fuente: extracta de información proporcionada por el SERNAP.

Respecto de solicitudes de aumento a los techos presupuestarios, el SERNAP señaló que la asignación de presupuesto para las áreas protegidas está limitada por la disponibilidad de los recursos financieros provenientes del TGN, de entidades nacionales y en su mayoría por cooperación internacional, bajo esta razón a cada área protegida se le asigna un techo presupuestario anual para su funcionamiento. Dado que se definen los techos asignados bajo estas condiciones, no existen solicitudes de aumento<sup>33</sup>.

En lo que se refiere a recursos que provienen del TGN para el SERNAP, el Ministerio de Economía y Finanzas ha proporcionado<sup>34</sup> las siguientes cifras que corresponden a los recursos asignados para gastos de «servicios personales».

### Recursos TGN asignados al SERNAP (Bs.)

**Cuadro 13**

Gestión	Monto Bs.
2010	4.445.680
2011	4.445.680
2012	4.554.854
2013	5.884.063
2014	7.841.890

Fuente: MEFP, nota MEFP/VPCF/DGPGP/EOEPED/N.º 1185/15 recibida el 31 de julio de 2015.

<sup>31</sup> Mediante notas nota CGE/SCST/GEA/501/2014 recibida el 07 de diciembre de 2014 y CGE/SCAT/GAA/082/2015 recibida el 05 de marzo de 2015.

<sup>32</sup> A través de las notas SERNAP – DP- 80 – CAR/2015 recibida el 04 de marzo de 2015 y SERNAP – DP- 123 – CAR/2015 recibida el 02 de abril de 2015.

<sup>33</sup> Información proporcionada por el SERNAP a través de la nota SERNAP-DP-185-CAR/2015 recibida el 26 de mayo de 2015.

<sup>34</sup> A través de la nota MEFP/VPCF/DGPGP/UEPED/N.º 1936/14 recibida el 29 de octubre de 2014, en respuesta a la solicitud de información de la Contraloría, realizada mediante nota CGE/SCST/GEA/338/2014 recibida el 25 de septiembre de 2014 y a través de la nota MEFP/VPCF/DGPGP/EOEPED/N.º 1185/15 recibida el 31 de julio de 2015.

A pesar de que existe un incremento de recursos provenientes del TGN como apoyo al SERNAP en los últimos años, estos no son determinantes en el presupuesto general de la entidad ya que representa menos del 20% de su presupuesto general y se destina únicamente a pagos de sueldos, bonos y otros relacionados.

#### Cuarto indicador

*Variación techos presupuestarios de cada una de las 22 APN, en el periodo considerado (2009-2014).*

La información de los techos presupuestarios de las 22 APN han sido graficados por año y por APN que se encuentran adjuntos en el anexo 3 de este documento.

Los gráficos por gestión muestran que no existen fluctuaciones importantes de los presupuestarios entre áreas protegidas, excepto la Reserva Eduardo Avaroa (REA) que es el APN que cuenta con el mayor presupuesto en todo el periodo evaluado, que es casi 10 veces mayor al de las restantes APN. Los techos presupuestarios de la REA fluctúan entre 9 y 10 millones de bolivianos cuando las restantes áreas tienen presupuestos que oscilan entre 1 y 3 millones de bolivianos al año.

Existen algunas APN con bajas asignaciones presupuestarias respecto del resto como, Estación Biológica del Beni (EBB), seguido de Sajama, Pílon Lajas, Sama y Tunari cuyos techos presupuestarios, en el mismo orden, oscilan entre 1 millón y cuatrocientos mil bolivianos.

Los gráficos de variación del presupuesto por APN muestran que estos fluctúan a lo largo del periodo evaluado. Las APN con menor fluctuación presupuestaria son: la REA, Toro Toro, Apolobamba y Amboró, el resto de las áreas protegidas presentan fluctuaciones significativas.

No existe una tendencia común para todas las APN respecto de la asignación presupuestaria, puesto que algunas APN muestran una subida, al mismo tiempo que otras muestran una disminución, y en un grupo menor el presupuesto se mantiene relativamente constante.

Análogamente al presupuesto general del SERNAP, los presupuestos de las APN, están compuestos por recursos del TGN, recursos provenientes de fuentes externas y recursos propios, estos últimos sólo en algunos casos.

#### *3.1.2.2 Condición asociada a los recursos humanos.*

#### Primer indicador

*Análisis de las actividades consideradas esenciales en la 22 APN, que no fueron realizadas por limitaciones en los recursos humanos.*

La Contraloría solicitó<sup>35</sup> al SERNAP información sobre las actividades consideradas esenciales en cada una de las 22 APN que debieron ser ejecutadas entre las gestiones 2009 a 2014, remitiendo un detalle de aquellas que fueron ejecutadas y de las que no lograron realizar, indicando las razones que impidieron su ejecución.

Los POA remitidos por el SERNAP<sup>36</sup>, de las 22 APN para el periodo de evaluación (2009 al 2014), contienen las actividades esenciales programadas para cumplir con los objetivos de gestión, pero sólo en algunos casos mencionaron de manera específica aquellas actividades que no realizaron por limitaciones de recursos humanos. La siguiente tabla muestra un resumen de lo señalado:

**Actividades esenciales reportadas que no se realizaron por falta de recursos humanos**  
**Cuadro 14**

APN	Actividades de protección	Actividades de monitoreo	Actividades de aprovechamiento	Actividades de turismo
ANMI Apolobamba	<b>2009:</b> No se concluyó el plan de capacitación debido a la falta de personal, no mencionaron la cantidad de personal necesaria.	-	-	--
PN y ANMI Cotapata	<b>2010:</b> Identificaron la necesidad de contar con mayor personal, pero no precisaron la cantidad.	-	<b>2009:</b> No se realizó el manejo de biodiversidad y su entorno para la generación de beneficios económicos por falta de personal. No especificaron la cantidad necesaria.	<b>2009:</b> Actividad no realizada por falta de consultor de turismo. <b>2010:</b> La capacitación sobre emprendimientos turísticos comunales no se realizó por falta de un consultor.
Estación Biológica del Beni	-	<b>2009:</b> La actividad no se realizó por restricción de personal. No mencionaron la cantidad necesaria.	-	-
PN y ANMI Madidi	<b>2009:</b> No se contrató personal para el programa de protección, no precisaron la cantidad.	-	-	-
PN y ANMI Serranías del Ñaño	<b>2011:</b> Señalaron que se cumplió con la actividad pero que se requiere de personal	-	-	-

<sup>35</sup> Mediante nota CGE/SCST/GEA/501/2014 recibida el 07 de diciembre de 2014, nota CGE/SCAT/GAA/082/2015 recibida el 05 de marzo de 2015 y fax CGE/SCAT/GAA/F-49/2015 del 28 de abril de 2015.

<sup>36</sup> A través de las notas SERNAP – DP – 60 – CAR/2015 recibida el 18 de febrero de 2015, SERNAP – DP – 80 – CAR/2015 recibida el 04 de marzo de 2015, SERNAP – DP -123 – CAR/2015 recibida el 02 de abril de 2015 y SERNAP DJ N° 147/2015 recibida el 19 de mayo de 2015.

APN	Actividades de protección	Actividades de monitoreo	Actividades de aprovechamiento	Actividades de turismo
	para cumplir con una efectiva labor de protección.			

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el SERNAP.

De la información recabada tenemos que 5 APN reportaron al menos en una ocasión en el periodo evaluado, no haber realizado algunas actividades esenciales por falta de recursos humanos entre los años 2009 y 2010. No existen antecedentes al respecto en gestiones posteriores.

De todas las actividades esenciales sólo en el caso de investigación, no existen antecedentes relacionados. El APN que reportó más incumplimiento a las actividades esenciales por falta de recursos humanos fue Cotapata.

La actividad esencial en la que la mayoría de las áreas protegidas señalaron no haber realizado tareas por falta de personal fue la de protección.

El SERNAP también complementó<sup>37</sup> señalando que «en la actualidad la forma de manejar los recursos humanos es bajo la consideración de los techos presupuestarios, que son remitidos a cada una de las AP's y sobre esa se prioriza la cantidad de RRHH con los que se contará en cada gestión...» aclararon que el SERNAP contaba con bajos recursos otorgados por el TGN pero que a partir de la gestión 2012 los importes se incrementaron a través de nuevos ítems.

### Segundo indicador

*Comparar la determinación de recursos humanos requeridos para lograr cada objetivo de gestión de las 22 APN, en la formulación de los POA, respecto de los recursos humanos necesarios por superficie de área.*

Se revisaron los POA de cada área protegida para los años comprendidos entre el 2009 y el 2014, sin embargo se observó que en no existe información suficiente sobre la determinación de recursos humanos para realizar las actividades esenciales, por lo que se modificó el indicador al texto que aparece líneas arriba.

Ante esta situación, se ha hecho uso de la información respecto de la cantidad de personal con la que deberían contar las APN (a partir de la superficie de cada área) y la cantidad de personal efectivamente asignada entre los años 2009 al 2014. El siguiente cuadro muestra esta información a la que se ha añadido la diferencia entre estos datos.

<sup>37</sup> A través de la nota SERNAP DJ N° 147/2015 recibida el 19 de mayo de 2015.

La información proporcionada por el SERNAP<sup>38</sup> respecto de la determinación de recursos humanos para lograr los objetivos de gestión de cada una de las 22 áreas protegidas nacionales, ha sido analizada a partir de la cantidad de personal asignado en cada una de las 22 APN y la cantidad de personal que debería tener cada una de las áreas protegidas en función a su extensión geográfica, que es el parámetro de referencia empleado por el SERNAP.

**Relación del personal que presta servicios en las Áreas Protegidas Nacionales**  
**Cuadro 15**

Área Protegida Nacional	PERSONAL EN LAS ÁREAS PROTEGIDAS																	
	Gestión 2009			Gestión 2010			Gestión 2011			Gestión 2012			Gestión 2013			Gestión 2014		
	Real	Req.	Dif.	Real	Req.	Dif.	Real	Req.	Dif.	Real	Req.	Dif.	Real	Req.	Dif.	Real	Req.	Dif.
TIPNIS	22	70	-48	23	70	-47	26	70	-44	26	70	-44	22	70	-48	32	70	-38
PN y ANMI Madidi	35	86	-51	36	86	-50	39	86	-47	50	86	-36	29	86	-57	39	86	-47
Estación Biológica del Beni	13	18	-5	12	18	-6	15	18	-3	14	18	-4	15	18	-3	18	18	0
PN Carrasco	20	38	-18	20	38	-18	22	38	-16	19	38	-19	18	38	-20	21	38	-17
PN Noel Kempf Mercado	27	86	-59	27	86	-59	26	86	-60	28	86	-58	27	86	-59	32	86	-54
PN Amboró	20	39	-19	18	39	-21	18	39	-21	17	39	-22	18	39	-21	24	39	-15
PN Apolobamba	29	41	-12	29	41	-12	34	41	-7	33	41	-8	37	41	-4	38	41	-3
PN KAA IYA	26	96	-70	24	96	-72	28	96	-68	29	96	-67	29	96	-67	31	96	-65
RN y FA <sup>39</sup> Eduardo Avaroa	28	46	-18	25	46	-21	36	46	-10	35	46	-11	41	46	-5	43	46	-3
PN Sajama	7	18	-11	0	18	-18	11	18	-7	8	18	-10	10	18	-8	12	18	-6
PN y ANMI Cotapata	12	25	-13	13	25	-12	21	25	-4	22	25	-3	16	25	-9	16	25	-9
RN de FF <sup>40</sup> Tariquia	11	30	-19	21	30	-9	28	30	-2	24	30	-6	20	30	-10	23	30	-7
RN Amazónica Manuripi	15	41	-26	8	41	-33	16	41	-25	12	41	-29	15	41	-26	18	41	-23
PN Torotoro	10	16	-6	10	16	-6	9	16	-7	10	16	-6	9	16	-7	16	16	0
Reserva de la Biosfera Pilon Lajas	18	27	-9	17	27	-10	19	27	-8	19	27	-8	15	27	-12	17	27	-10

<sup>38</sup>A través de las notas SERNAP – DP – 60 – CAR/2015 recibida el 18 de febrero de 2015 , SERNAP – DP – 80 – CAR/2015 recibida el 04 de marzo de 2015 , SERNAP – DP -123 – CAR/2015 recibida el 02 de abril de 2015 y SERNAP DJ N° 147/2015 recibida el 19 de mayo de 2015.

<sup>39</sup>Fauna Andina.

<sup>40</sup>Flora y Fauna.

Área Protegida Nacional	PERSONAL EN LAS ÁREAS PROTEGIDAS																	
	Gestión 2009			Gestión 2010			Gestión 2011			Gestión 2012			Gestión 2013			Gestión 2014		
	Real	Req.	Dif.	Real	Req.	Dif.	Real	Req.	Dif.	Real	Req.	Dif.	Real	Req.	Dif.	Real	Req.	Dif.
ANMI San Matías	19	86	-67	21	86	-65	22	86	-64	25	86	-61	18	86	-68	25	86	-61
ANMI El Palmar	12	24	-12	7	24	-17	14	24	-10	12	24	-12	13	24	-11	17	24	-7
Reserva Biológica Cordillera de Sama	11	18	-7	13	18	-5	13	18	-5	14	18	-4	13	18	-5	15	18	-3
PN y ANMI Otuquis	17	56	-39	15	56	-41	15	56	-41	18	56	-38	15	56	-41	22	56	-34
PN y ANMI Serranías del Ñiño	14	24	-10	13	24	-11	18	24	-6	19	24	-5	19	24	-5	21	24	-3
PN y ANMI Aguararé	4	21	-17	4	21	-17	8	21	-13	10	21	-11	13	21	-8	14	21	-7
PN Tunari	1	31	-30	1	31	-30	8	31	-23	8	31	-26	14	31	-17	15	31	-16

Req.: requerido; Dif.: diferencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el SERNAP.

De la información del cuadro se tiene que ninguna de las 22 APN cuenta con el personal requerido (de acuerdo a la superficie del área) para cumplir con las tareas asociadas a esta, la cantidad de personal asignado, dentro el periodo evaluado, es menor al requerido, salvo Toro Toro y la Estación Biológica del Beni en las que en la última gestión cubren sus requerimientos.

Asimismo, a partir de la gestión 2012-2013, el Estado ha incrementado su apoyo con recursos económicos para aumentar el personal en las APN, que se puede advertir en la disminución de requerimiento, sin embargo aún no son suficientes para cubrir las necesidades de recursos humanos en las APN.

### Tercer indicador

*Análisis de los techos presupuestarios del SERNAP en el periodo considerado (2009-2014), respecto de solicitudes de aumento de recursos humanos cursadas y de las respuestas recibidas.*

Para analizar el indicador se solicitó información al SERNAP sobre los techos presupuestarios, el siguiente cuadro resume lo requerido<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> A través de las notas SERNAP – DP -123 – CAR/2015 recibida el 02 de abril de 2015 y SERNAP DJ N° 147/2015 recibida el 19 de mayo de 2015.

**Techos presupuestarios para recursos humanos en las Áreas Protegidas Nacionales**  
**Cuadro 16**

Área Protegida Nacional	PERSONAL EN LAS ÁREAS PROTEGIDAS					
	Gestión 2009 (Bs.)	Gestión 2010 (Bs.)	Gestión 2011 (Bs.)	Gestión 2012 (Bs.)	Gestión 2013 (Bs.)	Gestión 2014 (Bs.)
TIPNIS	1.045.781,55	1.317.607,55	946.775,85	1.013.177,14	883.495,49	1.101.917,31
PN y ANMI Madidi	1.269.168,32	934.697,21	1.164.177,50	1.190.084,13	1.713.614,96	1.919.182,53
Estación Biológica del Beni	562.906,28	481.464,14	531.765,00	537.078,04	765.571,83	761.418,35
PN Carrasco	712.553,76	863.009,71	755.470,49	658.034,59	788.409,08	820.168,08
PN Noel Kempf Mercado	841.627,17	767.037,44	773.122,00	847.886,16	1.480.235,13	1.631.373,86
PN Amboró	993.571,61	939.530,66	1.028.874,00	747.009,91	680.017,65	908.574,97
ANMI Apolobamba	1.365.210,47	1.242.838,27	1.327.291,00	1.317.734,29	1.529.190,26	1.720.577,34
PN KAA IYA	1.183.509,42	822.311,43	765.821,83	1.071.283,48	1.162.990,25	1.515.698,85
RN y FA <sup>42</sup> Eduardo Avaroa	1.385.365,77	963.436,89	1.589.542,00	2.092.651,15	2.630.577,60	2.666.837,54
PN Sajama	684.102,76	527.746,61	549.448,89	463.961,52	423.526,42	480.176,89
PN y ANMI Cotapata	574.770,84	496.685,27	371.823,95	387.518,93	450.620,41	565.855,48
RN de FF <sup>43</sup> Tariquia	849.989,97	749.610,93	634.092,52	632.158,11	771.841,64	937.196,27
RN Amazónica Manuripi	633.734,90	701.957,23	497.230,00	457.401,41	568.240,21	873.835,32
PN Torotoro	634.632,32	566.529,06	265.866,00	303.013,74	368.897,49	663.460,70
Reserva de la Biosfera Pilon Lajas	747.770,53	456.642,87	591.008,86	546.830,97	537.713,89	653.062,31
ANMI San Matías	640.407,20	563.959,37	567.024,00	654.357,59	735.368,92	1.014.874,42
ANMI El Palmar	526.019,23	622.404,78	471.867,16	529.954,87	542.820,10	700.226,57
Reserva Biológica Cordillera de Sama	659.392,34	608.239,32	554.724,36	590.612,47	523.198,96	653.334,89
PN y ANMI Otuquis	687.174,08	455.192,18	640.144,88	574.955,31	1.012.799,52	1.014.914,83
PN y ANMI Serranías del Iñao	980.081,51	924.812,93	433.449,07	471.064,96	542.144,38	603.793,19
PN y ANMI Aguararé	79.555,80	285.984,74	262.549,48	292.053,79	397.017,46	567.148,59
PN Tunari	179.540,39	200.870,75	343.782,48	390.644,52	498.144,31	694.199,74

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el SERNAP.

Como se puede ver, el comportamiento de los presupuestos asignados para recursos humanos muestra fluctuaciones a lo largo del periodo evaluado con un claro incremento a

<sup>42</sup>Fauna Andina.

<sup>43</sup>Flora y Fauna.

partir de la gestión 2012 hasta el 2014, que responden al apoyo del estado con recursos del TGN para personal en las APN.

Cabe mencionar que el SERNAP no presentó evidencia de solicitudes de aumento al techo presupuestario para recursos humanos. La única solicitud registrada responde a la creación de ítems para personal de protección en las APN, que se basó en el Convenio de Financiación entre la Unión Europea y el Estado Plurinacional de Bolivia, a través del «Programa de Apoyo a la Conservación Sostenible de la Biodiversidad-PACSBio», que en el ámbito de su plan estratégico establece como indicador de cumplimiento, el incremento en la contribución del TGN para presupuesto del SERNAP, siendo su meta para la gestión 2012 la creación de nuevos ítems para jefes de protección con recursos del Estado.

#### Cuarto indicador

*Variación del número de recursos humanos por cada una de las 22 APN, en el periodo considerado (2009-2014).*

La información del cuadro expuesto en el anterior indicador, contiene la información sobre los recursos humanos con los que han contado las APN en el periodo evaluado. Para apreciar las variaciones existentes, los datos del cuadro se han trasladado a gráficas que se adjuntan en el anexo 4 de este documento.

Del análisis de los gráficos se tiene que sólo 2 áreas protegidas (Aguaragüe y Tunari) muestran un continuo incremento de recursos humanos entre los años 2009 y 2014, en el resto de áreas protegidas existen fluctuaciones, sin embargo y de manera general casi todas lograron un incremento al final del periodo evaluado, lo que corrobora lo señalado por el SERNAP respecto del incremento de ítems con recursos del TGN desde el año 2012.

Cabe señalar que el apoyo para sumar ítems permitió incrementar un total de 69<sup>44</sup> jefes de protección y guardaparques en las APN en el último periodo.

El SERNAP aclaró que a pesar de este incremento, éste aún es un porcentaje bajo de inversión por parte del Estado, ya que no cubre las necesidades de la institución por lo que tienen que recurrir a inversión externa a través de la cual contratan de manera directa a personal eventual para el apoyo de cada una de las APN en temas específicos.

#### *3.1.2.3 Condición asociada a los bienes y servicios.*

#### Único indicador

---

<sup>44</sup> Dato proporcionado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas mediante nota MEFP/VPCF/DGPGP/UOEPED/N.º 1185/15 recibida el 31 de julio de 2015.

*Verificar si en la elaboración de los POA de las 22 APN, en el periodo considerado (2009-2014) determinaron los bienes y servicios para realizar las actividades esenciales conducentes al logro de los respectivos objetivos de gestión. Comparar con los bienes y servicios asignados efectivamente.*

La Contraloría solicitó<sup>45</sup> al SERNAP información sobre la determinación de bienes y servicios para realizar las actividades esenciales, en los POA de cada una de las 22 APN, asimismo, se solicitó que informen si esos recursos fueron asignados.

La información remitida por el SERNAP<sup>46</sup> no especifica la determinación de bienes y servicios o la asignación de estos para el cumplimiento de las actividades esenciales en las 22 APN, sólo en el caso de las actividades relacionadas con protección, en determinados años mencionaron que la falta de bienes y servicios no permitió el cumplimiento de las actividades programadas.

Lo señalado se verificó en la información de los POA de 6 de las 22 APN, (Cotapata, Manuripi, Pilón Lajas, Sajama, Tariquía, y Serranías del Ñao, entre los años 2009 a 2014), en los que señalan de manera expresa que las actividades de protección no se realizaron por falta de bienes y servicios.

#### *3.1.2.4 Condición asociada a la organización administrativa.*

##### Primer y segundo indicador

*Evaluar los análisis de la estructura organizacional realizados en el periodo evaluado (2009 – 2014), respecto del logro de los objetivos propuestos en los POA correspondientes, en relación con las 22 APN, y:*

*Evaluar los análisis prospectivos realizados en el periodo evaluado (2009 – 2014), con el fin de determinar la necesidad o no de ajustes en la estructura organizacional de las 22 APN para lograr sus objetivos de gestión.*

Sobre el tema se solicitó<sup>47</sup> al SERNAP información acerca de los análisis de la estructura organizacional realizados respecto del logro de los objetivos propuestos en los POA en relación a las 22 APN.

Al respecto el SERNAP señaló<sup>48</sup> que no realizaron análisis organizacionales, únicamente informaron que el año 2012 se gestionó un trabajo de consultoría para elaborar el

<sup>45</sup> Mediante nota CGE/SCST/GEA/501/2014 recibida el 07 de diciembre de 2014, nota CGE/SCAT/GAA/082/2015 recibida el 05 de marzo de 2015 y fax CGE/SCAT/GAA/F-49/2015 del 28 de abril de 2015

<sup>46</sup> A través de las notas SERNAP – DP – 60 – CAR/2015 recibida el 18 de febrero de 2015, SERNAP – DP – 80 – CAR/2015 recibida el 04 de marzo de 2015, SERNAP – DP -123 – CAR/2015 recibida el 02 de abril de 2015 y SERNAP DJ N° 147/2015 recibida el 19 de mayo de 2015.

<sup>47</sup> Mediante nota CGE/SCST/GEA/501/2014 recibida el 07 de diciembre de 2014.

documento «Estructuración de un Sistema de Gestión Operativa y Financiera (SG) del SERNAP», el mismo que, de acuerdo a lo señalado por la entidad, no ha sido implementado a cabalidad debido a la falta de presupuesto.

Simultáneamente, se solicitó información sobre los análisis prospectivos realizados en el periodo de evaluación, que debieron ser elaborados con el fin de determinar la necesidad o no de ajustes a la estructura organizacional de las 22 APN para lograr los objetivos de gestión.

Sobre el tema, el SERNAP respondió<sup>49</sup> señalando que tampoco realizaron análisis prospectivos en el periodo de evaluación.

Finalmente, se consultó sobre las modificaciones en la estructura organizacional del SERNAP y de las 22 APN realizados en el periodo evaluado. La entidad presentó un diagrama de su estructura organizacional señalando que no realizaron modificaciones en el periodo evaluado.

Lo evidenciado indica claramente que el SERNAP, al no haber realizado análisis de la estructura organizacional de la entidad respecto del logro de los objetivos propuestos en los respectivos POA de las 22 APN, y al no haber trabajado en análisis prospectivos que permite evaluar la necesidad de ajustar la estructura organizacional de las APN, ha puesto en evidencia falencias que afectan al logro de los objetivos de gestión de la entidad y consecuentemente de las APN.

El SERNAP es una entidad desconcentrada del Ministerio de Medio Ambiente y Agua y como entidad pública, debe organizarse internamente en función de sus objetivos y la naturaleza de sus actividades de acuerdo a lo establecido en los sistemas de administración y control interno<sup>50</sup>.

En tal sentido el SERNAP presentó<sup>51</sup> el Reglamento Específico del SOA elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente y Agua como parte de los documentos normativos internos asociados a la administración y control señalados anteriormente.

El citado reglamento específico hace referencia a aspectos asociados al Análisis Organizacional y señala que éste se efectuará con el propósito de evaluar si la estructura organizacional de la entidad ha contribuido al logro de los objetivos y la calidad de los servicios institucionales establecidos en el Plan Estratégico Institucional y el Programa de Operaciones Anual, siendo estos documentos el marco de referencia para ello, así como el

---

<sup>48</sup> Mediante notas SERNAP-DP-60-CAR/2015 recibida el 18 de febrero de 2015 y SERNAP-DP-80-CAR/2015 recibida el 04 de marzo de 2015.

<sup>49</sup> Mediante nota: SERNAP-DP-123-CAR/2015 recibida el 02 de abril de 2015.

<sup>50</sup> Establecido en el artículo 7 de la Ley de Administración y Control Gubernamental 1178 del 20 de julio de 1990.

<sup>51</sup> Mediante nota: SERNAP-DP-282-CAR/14 recibida el 18 de julio de 2014.

Seguimiento y Evaluación del POA, el Manual de Organización y Funciones (MOF), y el Manual de Procesos y Procedimientos.

El proceso del análisis, establecido en el reglamento específico, plantea la elaboración de un análisis retrospectivo, para evaluar cuantitativa y cualitativamente los resultados alcanzados en la gestión pasada respecto a lo programado, estableciendo si la estructura organizacional ha coadyuvado al logro de los objetivos propuestos en el Programa Operativo Anual. Asimismo establece la elaboración de un análisis prospectivo para evaluar la situación futura que deberá afrontar la entidad para lograr los objetivos planteados en el Plan Estratégico Institucional y en el Programa Operativo Anual de la siguiente gestión, con el fin de detectar la necesidad o no de realizar cambios en la estructura organizacional.

El reglamento también señala que los resultados y conclusiones del análisis organizacional deberán ser formalizados en el documento de Diagnóstico Organizacional, que contenga las recomendaciones precisas que sirvan de insumo para la toma de decisiones por las instancias correspondientes, sobre, al menos, los siguientes aspectos:

- a) Adecuar, fusionar, suprimir y/o crear áreas y unidades organizacionales en función de lograr los objetivos propuestos.
- b) Reubicar unidades dentro de la misma estructura.
- c) Redefinir canales y medios de comunicación interna.
- d) Redefinir instancias de coordinación interna y de relación interinstitucional.
- e) Rediseñar procesos.

Debe notarse que si bien existe un reglamento que estandariza un procedimiento para que las entidades correspondientes, realicen su diagnóstico organizacional, como es el Reglamento Específico del SOA del MMAyA y que debe ser aplicado por el SERNAP, no existe un mecanismo que garantice su ejecución.

En lo que respecta a los documentos asociados a la formalización del Sistema de Organización Administrativa, el SERNAP ha proporcionado el Manual de Organización y Funciones (MOF)<sup>52</sup> y la Guía para la elaboración y actualización de Planes de Manejo de áreas protegidas (de enero de 2012), asimismo se recabó el Manual de Procedimientos para la elaboración de Planes de Manejo en áreas protegidas de interés nacional<sup>53</sup>. Sobre estos últimos es necesario hacer los siguientes comentarios.

El año 2005, la Contraloría realizó la auditoría ambiental K2/AP07/E05, de «Eficacia de los sistemas de gestión ambiental asociados a los planes de manejo de las áreas protegidas del

---

<sup>52</sup> Modificado mediante Resolución Administrativa –DE-N°210/2011 del 24 de noviembre de 2011.

<sup>53</sup> Aprobado mediante resolución administrativa n° 105/2010 del 3 de diciembre de 2010. Este documento no fue remitido por el SERNAP en los requerimientos de la presente auditoría, sin embargo, durante el seguimiento a la auditoría K2/AP07/E05, sobre la eficacia de los Sistemas de Gestión Ambiental asociados a los planes de manejo de las áreas protegidas del país, se obtuvo la citada resolución y el respectivo manual.

país», que evaluó entre otros aspectos, «la capacidad del diseño de los procesos y procedimientos, así como la capacidad y efectividad de los controles internos asociados a éstos, en relación a la elaboración y aprobación de planes de manejo de las Áreas Protegidas de Carácter Nacional...».

En la mencionada auditoría se identificó que el SERNAP no contaba con un Manual de Procesos pero sí con una Guía para la Elaboración de Planes de Manejo (GEPM), que venía siendo utilizada desde la gestión 2002 y que de acuerdo a la revisión realizada, describía a nivel procedimental la secuencia de tareas específicas requeridas para llevar a cabo operaciones relativas al desarrollo de estos instrumentos, sin embargo, también presentaba deficiencias, ya que no hacía referencia expresa a las normas básicas del SOA o a su reglamento específico, por lo que se recomendó que el procedimiento de elaboración de planes de manejo incluido en la Guía de Elaboración de Planes de Manejo debía ser incorporado como parte del Manual de Procesos de la entidad, de manera que se encuentre enmarcado en lo establecido en las NBSOA.

Durante el seguimiento a la auditoría K2/AP07/E05, se obtuvo el «Manual de Procedimientos para la elaboración de Planes de Manejo de las áreas protegidas de interés nacional»<sup>54</sup> que contiene procedimientos para elaborar y aprobar los planes de manejo de las áreas protegidas de interés nacional.

Si bien el SERNAP aprobó un Manual de Procedimientos para la elaboración de planes de manejo, no cuenta con un Manual de Procesos de la entidad, advirtiéndose únicamente procedimientos específicos, lo que pone en evidencia que la organización administrativa del SERNAP no ha logrado responder a cabalidad las disposiciones de las NBSOA.

Desde el momento en que la Contraloría requirió que el procedimiento de elaboración de planes de manejo de la «Guía de Elaboración de Planes de Manejo» sea incorporado como parte del Manual de Procesos del SERNAP, se hizo innecesario contar con dicha guía, sin embargo, el año 2012 la entidad volvió a elaborar una guía como actualización de la versión anterior, denominada «Guía para la elaboración y actualización de planes de manejo de áreas protegidas», que además de ser innecesaria dada la existencia del «Manual de procedimientos para la elaboración de Planes de Manejo», no guarda coherencia con el mismo, pues para citar un ejemplo, el manual no hace referencia a la elaboración de un «Marco Programático» o a la formulación de lineamientos trianuales para guiar la formulación de metas anuales, que dicho de paso no han sido empleados efectivamente.

Considerando lo señalado, podemos establecer que el SERNAP no ha implementado a cabalidad las NBSOA, pues la ausencia de análisis organizacionales refleja las deficiencias en los documentos que debieran resultar de su formalización.

---

<sup>54</sup> Aprobado mediante Resolución Administrativa 105/2010 del 03 de diciembre de 2010 del SERNAP.

### 3.1.2.5 Condición asociada a los instrumentos de gestión.

El Reglamento General de Áreas Protegidas, define entre otros aspectos, al Plan de Manejo (PM), como un instrumento fundamental para la planificación y ordenamiento espacial que determina y coadyuva a la gestión y conservación de los recursos del AP y que contiene las directrices, lineamientos y políticas para la administración del área, modalidades de manejo, asignaciones de usos y actividades permitidas con sujeción a lo establecido en el mencionado reglamento<sup>55</sup>.

El mencionado Manual de Procedimientos para la elaboración de Planes de Manejo de áreas protegidas de interés nacional (elaborado por el SERNAP), establece un procedimiento para la aprobación del citado plan, la misma que debe ser mediante Resolución Administrativa del SERNAP y luego mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Medio Ambiente y Agua.

Con los antecedentes expuestos, pasamos a aplicar los indicadores establecidos asociados a los instrumentos de gestión.

#### Primer indicador

*Número de APN con planes de manejo (PM) aprobados con resolución ministerial respecto del total de APN.*

A partir de la documentación remitida por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA), y el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) se tiene el siguiente detalle de APN con PM aprobados con resolución ministerial.

**APN con Planes de Manejo aprobados con Resolución Ministerial a diciembre 2014**  
**Cuadro 17**

Nombre del Área Protegida	Fecha de aprobación de la RM	Observaciones
Área Natural de Manejo Integrado San Matías	RM N° 265 del 08-09-2008	Vigente hasta el 17 de junio de 2018.
Reserva de la Biosfera y Territorio Indígena Pilon Lajas	RM N° 332 del 11-11-2008	Vigente hasta el 30 de julio de 2018.
Reserva Nacional de Fauna Andina Eduardo Avaroa	RM N° 139 del 26-06-2012	Vigente hasta el 31 de agosto de 2020.
Reserva Nacional de Vida Silvestre Amazónica Manuripi	RM N° 010 del 09-01-2013	Vigente hasta el 9 de agosto del 2022.
Área Natural de Manejo Integrado Serranía del Iñao	RM N° 179 del 26-07-2012	Vigente hasta el 22 de diciembre del 2021.

Fuente: Información proporcionada por el MMAyA y SERNAP.

<sup>55</sup> Artículo 28, capítulo III.

A partir de la información recabada, resumida en el cuadro anterior tenemos lo siguiente:

$$\frac{N.^\circ \text{ APN con PM aprobados con RM}}{\text{Total de APN}} = \frac{5}{22}$$

El indicador muestra que no todas las APN cuentan con PM aprobados con Resolución Ministerial, sólo 5 de las 22 APN lo tienen y corresponde al 23% del total de APN. Las resoluciones de aprobación fueron emitidas entre los años 2008 y 2013.

Es importante señalar que después de revisar la documentación remitida por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA), y el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) se tuvo conocimiento de una modificación en la aprobación de los PM en el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, que a continuación se explica.

Para los casos del Parque Nacional Torotoro, del Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Amboró, y del Área Natural de Manejo Integrado El Palmar, en lugar de una Resolución Ministerial, existen Resoluciones Administrativas del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambio Climático, de Gestión y Desarrollo Forestal, como documentos de aprobación de los respectivos Planes de Manejo.

A continuación se detalla la información de las resoluciones administrativas de aprobación para los casos citados en el párrafo anterior.

**APN con Planes de Manejo aprobados con RA del VMABCCGDF**  
**Cuadro 18**

Nombre del Área Protegida	Fecha de aprobación de la RA del VMABCCGDF	Observaciones
Parque Nacional Toro Toro	RA VMABCCGDF N° 1914 del 21-07-2014	Vigente hasta el 31 de diciembre de 2022.
Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Amboró	RA VMABCCGDF N° 2914 del 07-11-2014	Vigente hasta el 24 de diciembre del 2023.
Área Natural de Manejo Integrado El Palmar	RA VMABCCGDF N° 2814 del 15-10-2014	Vigente hasta el 2023.
Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Kaa Iya del Gran Chaco	RA VMABCCGDF N° 03/15 del 26-01-2015	Vigente hasta el 26 de noviembre de 2022.

Fuente: Información proporcionada por el MMAyA y SERNAP.

Cabe aclarar que en el caso del Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Kaa Iya del Gran Chaco, si bien esta aprobado su PM, esta aprobación se hizo fuera del periodo de evaluación.

Las consideraciones establecidas en las resoluciones administrativas de aprobación, se basan en las disposiciones establecidas en el D.S 29894 del 07 de febrero de 2009<sup>56</sup>, que en su artículo 98, inciso d), dispone que el mencionado viceministerio ejerce las atribuciones de Autoridad Ambiental Competente Nacional establecidas en la legislación ambiental, asimismo, el inciso j del artículo 15 del mismo decreto, establece que una de las funciones de este viceministerio es emitir resoluciones administrativas necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Cabe notar que lo señalado se contrapone a lo establecido en el «Manual de Procedimientos para la elaboración de Planes de Manejo de áreas protegidas de interés nacional» elaborado por el SERNAP, cuyo procedimiento de aprobación establece que los PM luego de ser aprobados mediante Resolución Administrativa del SERNAP deben ser aprobados mediante Resolución Ministerial. Esta situación denota que existen deficiencias en la coordinación interinstitucional para la aprobación de estos instrumentos de gestión.

### Segundo indicador

*Número de APN con Planes de Manejo (PM) aprobados con Resolución Administrativa respecto del total de APN.*

A partir de la información recabada del Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA), y del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) se tiene el siguiente detalle de APN con PM aprobados con resolución administrativa del SERNAP.

#### **APN con Planes de Manejo aprobados con RA del SERNAP a diciembre 2014**

**Cuadro 19**

<b>Nombre del Área Protegida</b>	<b>Fecha de aprobación de Resolución Administrativa</b>
Área Natural de Manejo Integrado San Matías	RA - de N° 021/08 del 17-06-2008
Reserva de la Biosfera y Territorio Indígena Pilon Lajas	RA N° 029/2008 del 30-07-2008
Reserva Nacional de Fauna Andina Eduardo Avaroa	RA N° 053/2010 del 31-08-2010
Reserva Nacional de Vida Silvestre Amazónica Manuripi	RA N° 111/2012 del 09-08-2012
Área Natural de Manejo Integrado Serranía del Iñao	RA N° 225/2011 del 22-12-2011
Parque Nacional Torotoro	RA N° 236/2012 del 31-12-2012
Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Amboró	RA N° 221/2013 del 24-12-2013
Área Natural de Manejo Integrado El Palmar	RA N° 226/2013 del 27-12-2013
Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Kaa Iya del Gran Chaco	RA N° 196/2012 del 26-11-2012
Parque Nacional y Territorio Indígena Isiboro Secure	RA de N° 015/06 del 21-02-2006 Vigente hasta el 21 de febrero de 2016

Fuente: Información proporcionada por el MMAyA y SERNAP.

A partir de la información recabada y la del cuadro precedente tenemos lo siguiente:

<sup>56</sup> Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional.

$$\frac{N.º \text{ APN con PM aprobados con RA}}{\text{Total de APN}} = \frac{10}{22}$$

El indicador muestra que sólo 10 de las 22 APN tienen Planes de Manejo aprobados con resolución Administrativa, que corresponde al 45% del total de APN. Las resoluciones fueron emitidas entre los años 2008 y 2013.

### Tercer indicador

*Número de APN con planes de manejo (PM) en preparación, respecto del total de APN que aún no cuentan con PM aprobados.*

De acuerdo a la información proporcionada por el SERNAP se tiene el siguiente detalle respecto del indicador:

**APN con Planes de Manejo en preparación hasta diciembre 2014**  
**Cuadro 20**

Nombre del Área Protegida	Situación	Observaciones
Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Otuquis	<u>PM se encuentra elaborado.</u> Se encuentra en proceso de aprobación la resolución administrativa por el SERNAP.	En planificación la aprobación con resolución por parte del MMAyA.
Parque Nacional Sajama	<u>PM se encuentra elaborado.</u> PM en proceso de aprobación la resolución administrativa por el SERNAP.	En planificación la aprobación con resolución por parte del MMAyA.
Reserva Nacional de Fauna y Flora Tariquía	<u>PM se encuentra elaborado.</u> PM en proceso de aprobación la resolución administrativa por el SERNAP.	En planificación la aprobación con resolución por parte del MMAyA.
Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Madidi	<u>PM se encuentra elaborado.</u> PM en proceso de aprobación la resolución administrativa por el SERNAP.	En planificación la aprobación con resolución por parte del MMAyA.
Parque Nacional Tunari	PM en proceso de elaboración, desde noviembre de 2014 a noviembre de 2015.	Está en preparación.

Fuente: Información proporcionada por el SERNAP.

Tomando en cuenta los resultados de la aplicación de los indicadores 1 y 2, tenemos que 12 APN aún no cuentan con PM aprobados ni con resolución administrativa del SERNAP, ni con resolución del ministerio. A partir de este dato tenemos lo siguiente:

$$\frac{N.º \text{ PM en preparación}}{\text{Total de APN que no cuentan con PM aprobados}} = \frac{5}{12}$$

En el periodo evaluado, sólo 5 APN tenían en preparación sus PM respecto de las 12 APN que aún no cuentan con este documento aprobado. Cabe aclarar que de las 5 APN con PM

en preparación, 4 concluyeron la elaboración de sus respectivos PM y estaban a la espera de la emisión de las respectivas resoluciones administrativas a cargo del SERNAP y la restante tenía su PM en proceso de elaboración desde la gestión 2014 con la previsión de concluirlo en la gestión 2015.

#### Cuarto indicador

*Número de APN con planes de manejo (PM) planificados y presupuestados, respecto del total de APN con PM que aún no han sido elaborados.*

De acuerdo a la información proporcionada por el SERNAP se tiene a continuación el detalle de las APN con PM planificados y presupuestados.

#### **APN con Planes de Manejo planificados y presupuestados**

**Cuadro 21**

Nombre del Área Protegida	Situación	Observaciones
Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Serranía del Aguaragüe.	Planificado y presupuestado para 2015.	En el POA enviado figura el TIPNIS y no el AP Aguaragüe <sup>57</sup> . POA - PRESUPUESTADO 2015.
Parque Nacional Noel Kempf Mercado	Planificado y presupuestado para 2015.	POA - PRESUPUESTADO 2015.
Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Apolobamba	Planificado y presupuestado para 2015	POA - PRESUPUESTADO 2015.

Fuente: Información proporcionada por el SERNAP.

Tomando en cuenta los resultados de la aplicación de los indicadores 1, 2 y 3, el total de APN cuyos PM aún no habían sido elaborados es de 7, ya que 10 contaban con algún tipo de aprobación, lo que implica su elaboración; asimismo, 4 estaban elaborados pero aún no aprobados y uno estaba en preparación. A partir de esta información tenemos lo siguiente:

$$\frac{N.º \text{ APN con PM planificados y presupuestados}}{\text{Total de APN con PM aún no elaborados}} = \frac{3}{7}$$

El indicador muestra que la elaboración de los PM de 3 APN ha sido planificada y presupuestada en el POA 2015, respecto de las 7 APN que aún no cuentan con su PM.

El SERNAP también ha proporcionado un detalle de las APN, cuyos PM prevé planificar y presupuestar entre las gestiones 2016 y 2017. El siguiente cuadro muestra el detalle respectivo.

<sup>57</sup> De acuerdo a información aclaratoria proporcionada por el responsable del POA del SERNAP, ha informado que en el POA inicialmente estaba previsto trabajar con el APN del TIPNIS, sin embargo por dificultades presentadas con los recursos económicos, se ha modificado aquello, previendo asignar recursos al AP de Aguaragüe, sin embargo esto se consolidará en el reformulado del POA que aún no ha sido aprobado oficialmente por el SERNAP.

**APN cuyos Planes de Manejo aún no han sido planificados ni presupuestados**  
**Cuadro 22**

Nombre del Área Protegida	Observaciones
Reserva Biológica Cordillera de Sama	Se programara para el 2016-2017.
Parque Nacional Carrasco	Se programara para el 2016-2017.
Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Cotapata	Se programara para el 2016-2017.
Reserva de la Biosfera Estación Biológica del Beni	Se programara para el 2016-2017.

Fuente: Información proporcionada por el SERNAP.

*3.1.2.6 Condición asociada a la consolidación territorial.*

Primer indicador

*Planificación y coordinación del saneamiento de tierras en las 22 APN.*

Para ver la implementación y consolidación de las Áreas Protegidas Nacionales (APN), mediante el indicador se hizo uso de la información enviada por el SERNAP, remitida en respuesta al requerimiento de información sobre la planificación y asignación presupuestaria destinada al saneamiento de tierras en las APN.

La información del SERNAP<sup>58</sup> adjunta el presupuesto asignado dentro del POA para las actividades relacionadas con el saneamiento de tierras dentro las APN para el periodo 2009 a 2014. Cabe mencionar que sólo se asignó presupuesto a 5 de las 22 APN para este tipo de actividades. El detalle de la información se resume en el siguiente cuadro.

**Presupuesto asignado a las APN para saneamiento de tierras**  
**Cuadro 23**

AREA PROTEGIDA	POA 2009	POA 2010	POA 2011	POA 2012
TIPNIS	321.000,00	937.986,00	784.038,00	-
RN VSA MANURUPI	9.000,00	-	-	-
PN ANMI AMBORÓ	-	464.000,00	465.704,00	-
RNFF TARIQUÍA	506.250,00	606.000,00	161.084,00	56.503,00
PN SAJAMA	10.000,00	29.760,00	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>846.250,00</b>	<b>2'037.746,00</b>	<b>1'410.826,00</b>	<b>56.503,00</b>

Fuente: SERNAP.

<sup>58</sup> Mediante nota SERNAP-DP-60-CAR/2015 de fecha 13 de febrero de 2015.

La asignación presupuestaria fue realizada a través de un convenio suscrito con la Cooperación Alemana por medio de los programas MAPZA<sup>59</sup> y BIAP<sup>60</sup>. Cabe señalar que si bien formularon una asignación presupuestaria en los POA de las gestiones 2009 – 2012 para el saneamiento de tierras, estas asignaciones se ejecutaron sólo las gestiones 2009 y 2010, en las gestiones posteriores este presupuesto fue destinado a otras partidas presupuestarias.

Estos recursos provienen del contrato de aporte financiero entre la KfW Entwicklungsbank de la República de Alemania y el VIPFE<sup>61</sup> por parte de la entonces República de Bolivia que formalizó la donación de recursos económicos para el SERNAP y, del acuerdo referente al Programa Biodiversidad y Áreas Protegidas (BIAP) que contempló 5 componentes de intervención siendo una de ellas la Gestión de Tierras, o también denominado saneamiento de tierras.

Las APN consideradas para el componente de saneamiento de tierras fueron: Madidi, TIPNIS, Cotapata, Sajama y Tariquia, luego como nuevas intervenciones se tomó en cuenta a: Apolobamba, Pílon Lajas, Manuripi y Amboró.

La ejecución del programa BIAP estuvo a cargo el SERNAP<sup>62</sup> que con el apoyo de la KfW, elaboró una estrategia de gestión de tierras en las 22 APN, la misma que proporcionó los instrumentos conceptuales y técnicos para definir políticas de la gestión de tierras, y permitió considerar mecanismos de coordinación y operatividad en los procesos de saneamiento de tierras con el INRA, que es la institución encargada por ley de la realización del saneamiento de tierras mediante proyectos en base a convenios interinstitucionales.

Con los recursos obtenidos a través de los convenios suscritos, el SERNAP llevó adelante la planificación de actividades asociadas al saneamiento de tierras en las APN, que se refleja en información proporcionada<sup>63</sup> por el SERNAP correspondiente a las gestiones 2009 y 2010, que como se señaló anteriormente, es el único periodo en el que se efectivizaron acciones asociadas.

Para el año 2009 el SERNAP programó actividades relacionadas con el proceso de saneamiento de tierras en las AP Amboró, Carrasco, Kaa – Iya, Pílon Lajas, Sajama, San Matías, Tariquia y TIPNIS. Estas actividades comprendían reuniones de coordinación con el INRA, BIAP y organizaciones sociales para el seguimiento a los procesos de saneamiento de tierras, monumentación y amojonamiento de vértices de los límites y

---

<sup>59</sup> El programa Manejo de Áreas Protegidas en Zonas de Amortiguación (MAPZA) es un programa financiado por la Cooperación alemana.

<sup>60</sup> El programa Biodiversidad y Áreas Protegidas (BIAP), es un contrato de aporte financiero firmado entre la República Federal de Alemania y la República de Bolivia, la misma que está dirigido directamente al SERNAP.

<sup>61</sup> Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

<sup>62</sup> De acuerdo al documento suscrito denominado «Acuerdo por separado al contrato de aporte financiero» entre personeros de la KfW por parte de la República de Alemania y el Viceministerio de Biodiversidad, Recursos Naturales y Medio Ambiente y el SERNAP por parte de la República de Bolivia, en fecha 21 de junio de 2007.

<sup>63</sup> Mediante nota SERNAP-DP-60-CAR/2015 de fecha 13 de febrero de 2015.

colindancias en las AP. La realización de estas actividades en el cantón Taraquia generó una base de datos para el ordenamiento territorial que debía ser sistematizada y ordenada, debiendo presentarse el documento final en la gestión 2010. De las actividades previstas, realizaron pericias de campo, una propuesta de polígonos para saneamiento y emitieron resoluciones de titularidad de los campamentos saneados.

Para el año 2010 el SERNAP programó actividades relacionadas con el saneamiento de tierras en las AP Amboró, Carrasco, Estación Biológica del Beni, Kaa – Iya, Noel Kempff Mercado, Otuquis, Pilon Lajas, San Matías, Tariquia, TIPNIS y Tunari. Estas actividades estaban destinadas a entablar reuniones de coordinación con el INRA y organizaciones sociales asentadas dentro las AP, además realizaron pericias de campo, dieron apoyo en la delimitación de límites comunales con la apertura de linderos, concluyeron el proceso de saneamiento en algunos sectores de las áreas protegidas dando a conocer las resoluciones de las mismas y elaboraron una propuesta de saneamiento interno para sindicatos de la zona de colonizadores del TIPNIS.

Para las gestiones 2011, 2012, 2013 y 2014 el SERNAP no programó actividades en la temática de saneamiento de tierras en las 22 Áreas Protegidas Nacionales.

En cuanto a las acciones de coordinación logradas para el saneamiento de tierras, el SERNAP dio a conocer<sup>64</sup> información sobre los convenios suscritos para tal efecto, las mismas que se detallan en el siguiente cuadro.

**Detalle de los convenios suscritos para el saneamiento de tierras en las APN**  
**Cuadro 24**

Fecha	Instituciones	Objeto del convenio
31/03/2010	SERNAP – INRA – Prefectura del Departamento de Cochabamba – PACSPHC (Federación Especial de Trabajadores Campesinos del Trópico de Cochabamba – El Programa de Apoyo al Control Social de la Producción de la Hoja de Coca)	El presente convenio tiene por objeto formalizar y establecer las bases y lineamientos para la colaboración y/o cooperación interinstitucional entre el SERNAP y la USIP para el desarrollo de investigaciones y la generación de tecnología en el PN Tunari que forma parte del SNAP en respuesta a las necesidades, oportunidades y desafíos actuales del AP beneficiada.  También tiene por objeto comprometer el financiamiento de las siguientes instituciones: La prefectura de Cochabamba, el INRA, el PACSPHC, la Federación del Trópico y el SERNAP, para la ejecución de los procesos de saneamiento de propiedades agrarias en el polígono 7 – área colonizada del TIPNIS, que involucra a Sindicatos Campesinos y Comunidades Indígena Originario Campesino del PN Isiboro Secure.
24/05/2010	SERNAP – INRA – Prefectura de Cochabamba – PACSPHC (Federación Especial de Trabajadores	El objeto del presente convenio es establecer condiciones para que el INRA ejecute el proceso de saneamiento y titulación en el polígono 7 área colonizada del TIPNIS. Asimismo, comprometer el financiamiento para la ejecución

<sup>64</sup> Mediante nota SERNAP-DP-123-CAR/2015 de fecha 31 de marzo de 2015.

Fecha	Instituciones	Objeto del convenio
	Campeños del Trópico de Cochabamba)	de los procesos de saneamientos en el polígono 7 área colonizada del TIPNIS la misma que involucra a los sindicatos Campesinos y Comunidades Indígenas Originarias del Parque Nacional Isidoro Sécore (TIPNIS).
29/09/2011	SERNAP - INRA	El objeto de la presente adenda es modificar y completar el acuerdo específico suscrito en fecha 16 de septiembre de 2010, modificando la cláusula cuarta, numeral 4.1 inciso a) del acuerdo específico, donde además se especificaba que los recursos comprometidos por el SERNAP estaban destinados al saneamiento de tierras de 10.000 has. (Diez Mil Hectáreas) en el área protegida a sanear con estos recursos en la gestión 2011.
06/07/2012	SERNAP - INRA	Convenio de cooperación interinstitucional entre el INRA y el SERNAP para la conclusión del proceso de saneamiento y titulación en el polígono 7 de la TCO TIPNIS - Área Colonizada del TIPNIS, el mismo que establece que las condiciones y términos que permite el saneamiento de tierras de 9.253 ha., para la culminación del saneamiento de tierras en todo el Polígono 7 del TIPNIS.

Fuente: SERNAP.

El cuadro refleja la suscripción de 4 convenios entre los años 2010 al 2012 para el saneamiento de tierras únicamente en el APN del TIPNIS. Vale la pena mencionar que entre los años 2000 y 2008 el SERNAP suscribió otros 18 convenios para tratar el mismo tema en diferentes APN.

### Segundo indicador

*Número de APN saneadas respecto del total de APN.*

La información empleada para aplicar este indicador fue provista por el INRA debido a que la información con la que cuenta el SERNAP no está actualizada, toda vez que esta data del año 2012<sup>65</sup>.

La información proporcionada por el INRA<sup>66</sup> da cuenta de la situación de las diferentes etapas de saneamiento en las 22 APN a diciembre del año 2014 y se refleja en el siguiente cuadro

<sup>65</sup> Información proporcionada con la nota SERNAP-DP-60-CAR/2015 de fecha 18 de febrero de 2015, donde se detalla las APN saneadas respecto al total de APN, que data del año 2012.

<sup>66</sup> Proporcionada mediante nota DN-C-EXT N° 885/2015 de fecha 29 de abril de 2015 en respuesta a la nota CGE/SCST/GAA/150/2015 de fecha 20 de abril de 2015.

**Situación del proceso de saneamiento de tierras en las 22 APN**  
**Cuadro 25**

ÁREA PROTEGIDA	Superficie según cobertura de APN remitido por el SERNAP	Superficie Titulada (ha)	Superficie en proceso (ha)	Tierras Fiscales (ha)	Superficie paralizado y conflicto (ha)	Áreas urbanas y bienes de dominio público (ha)	Superficie sin intervenir (ha)	Diferencias de superficie (ha)
PN y ANMI MADIDI	1.878.762	939.544	114.315	631.949	151.184	35.942	0	5.827
RESERVA DE LA BIOSFERA Y TIERRA COMUNITARIA DE ORIGEN PILÓN LAJAS	385.850	372.166	2.337	54	0	7.414	3.879	0
ANMIN APOLOBAMBA	473.796	171.133	20.811	32.914	127.123	8.942	112.873	0
PN Y ANMI COTAPATA	61.316	1.195	15.686	158	0	255	44.021	0
PN SAJAMA	94.940	89.013	0	0	5.131	769	0	27
RNFA EDUARDO AVAROA	680.644	651.489	0	337	0	24.253	0	4.565
PN TORO TORO	21.591	2.570	16.784	1.294	0	741	202	0
PN Y TERRITORIO INDIGENA ISIBORO SECURE	1.383.969	1.276.049	29.616	5.280	0	70.825	2.200	0
RESERVA DE LA BIOSFERA ESTACIÓN BIOLÓGICA DEL BENI	134.251	1.145	56.862	74.164	0	2.080	0	0
PN NOEL KEMPF MERCADO	1.617.987	10.154	28.773	1.532.242	0	46.818	0	0
PN Y ANMI KAA – IYA DEL GRAN CHACO	3.417.536	23.552	24.295	3.340.541	20.593	8.555	0	0
PN Y ANMI AMBORO	598.245	88.003	23.345	421.368	3.224	62.306	405.676	0
PN Y ANMI OTUQUIS	1.005.340	15.341	204.057	711.913	10.043	63.987	0	0
ANMI SAN MATIAS	2.930.886	917.910	577.992	1.264.879	98.379	71.725	0	0
PN CARRASCO	691.771	83.558	21.240	333.145	975	252.853	0	0
PN TUNARI	328.878	94.384	79.658	75	2.429	152.332	0	0
ANMI EL PALMAR	60.275	58.411	35	0	0	1.830	0	0
PN Y ANMI SERRANIA DEL IÑAO	263.308	205.310	16.721	4.158	30.108	7.012	0	0
RESERVA BIOLÓGICA CORDILLERA DE SAMA	106.824	37.643	49.411	0	2.422	17.348	0	0
RNFF TARIQUIA	247.265	79.949	83.077	73.476	2.617	8.147	0	0
PN Y ANMI SERRANIA DEL AGUARAGÚE	110.874	25.582	43.811	26.962	5.524	8.994	0	0
RNVS MANURUPI	746.362	187.072	9.321	535.757	0	14.212	0	0

Fuente: INRA

La información del cuadro muestra que sólo una de las 22 APN, la RNFA Eduardo Avaroa, culminó con el proceso de saneamiento de tierras y las 21 restantes se encuentran en diferentes etapas del proceso de saneamiento, tal como se puede ver en el cuadro.

Los procesos de saneamiento pendientes tienen diferentes grados de avance que fluctúan entre el 2,6% (Cotapata, con el menor porcentaje de tierra saneada) hasta el 99,9% (El Palmar, con el mayor porcentaje de avance en el proceso de saneamiento).

### **3.1.3 Efecto asociado a las consecuencias reales.**

El efecto es la consecuencia real o potencial (riesgo), en términos cualitativos o cuantitativos, que surge de mantener la condición detectada en la auditoría. Constituye el resultado de comparar la condición con el criterio. A continuación procedemos a exponer las consecuencias reales asociadas al objetivo específico 1, referido a si las condiciones de implementación y consolidación de las APN son suficientes y seguras.

En cuanto a los riesgos potenciales, debido a que tienen un matiz común a los tres objetivos específicos, se presentan en un acápite independiente del presente informe.

Para exponer las consecuencias reales se emplean los resultados de la aplicación de los indicadores formulados, cuyo diseño ha permitido contar con información de la gestión de las APN respecto de cada tópico que se ha considerado en los criterios formulados aplicando el enfoque de suficiencia y seguridad para evaluar las condiciones de implantación y consolidación de las APN.

#### *3.1.3.1 Respecto de los recursos financieros.*

El criterio formulado sobre este tema establece que: «*Los recursos financieros asignados son suficientes y seguros*».

Como resultado de la aplicación de los cuatro indicadores formulados dentro el periodo evaluado (2009-2014), se advirtió sobre las limitaciones en el presupuesto de las APN a través de los reportes de cumplimiento de sus POA en lo que a las actividades esenciales se refiere (excepto investigación), pues en más de una gestión y más de un APN, señalaron no haber cumplido con las actividades programadas debido a limitaciones en su presupuesto. Estos reportes fueron evidentes en los años 2009 al 2011, sin embargo a partir del 2012 hasta el 2014, no existen actividades esenciales programadas, por lo que tampoco existe un reporte de su cumplimiento.

Los techos presupuestarios del SERNAP muestran fluctuaciones continuas en el periodo evaluado, lo que significa que los recursos económicos de la entidad no son estables.

Asimismo, se ha advertido que las fluctuaciones de los techos presupuestarios de las APN también tienen un comportamiento similar al de la entidad, con excepción de la Reserva

Eduardo Avaroa que mantiene cierta estabilidad además de contar con el techo presupuestario más alto que proviene de recursos propios.

Se ha advertido que el presupuesto asignado a las APN para sus operaciones proviene principalmente de fuentes externas, las mismas que no cuentan con cifras fijas además de no estar aseguradas en el tiempo, dado que los convenios suscritos tienen un plazo de vigencia y el contar con nuevos recursos depende de gestiones de la entidad y de la predisposición de la cooperación extranjera. Los únicos recursos asegurados provienen del TGN, sin embargo, la asignación presupuestaria de esta fuente representa menos del 20% del presupuesto total de la entidad y está destinado únicamente a cubrir el pago de salarios y bonos al personal del SERNAP.

En este sentido, al comparar la condición del hallazgo con el criterio, podemos ver que los recursos financieros asignados a las APN no son suficientes ni seguros para implementar y consolidar las áreas protegidas nacionales; no son suficientes porque las APN han reportado incumplimiento de actividades programadas debido a limitaciones en su presupuesto; asimismo, los recursos financieros asignados a las APN no son seguros debido a las fluctuaciones que muestran los techos presupuestarios, que denota inestabilidad financiera debido a que más del 70% del presupuesto de la entidad depende de donaciones extranjeras, las mismas que no están garantizadas en el tiempo.

### *3.1.3.2 Respecto de los recursos humanos.*

El criterio formulado señala que «*Los recursos humanos son suficientes y seguros*».

La aplicación de los indicadores mostró que entre los años 2009 y 2010 al menos una APN reportó no haber realizado alguna de las actividades esenciales (protección, preservación monitoreo, turismo y aprovechamiento), por falta de recursos humanos.

Por otro lado, se pudo advertir que si bien en los POA de las 22 APN no determinaron los recursos humanos necesarios para realizar las actividades programadas, el SERNAP, calculó el número de personal mínimo requerido para cada APN tomando en cuenta su extensión geográfica. A partir de esta información se pudo observar que ninguna APN cuenta con el personal requerido para cumplir con las tareas asociadas a esta, la cantidad de personal asignado, dentro el periodo evaluado, es menor al requerido, salvo en un par de áreas en las que en la última gestión examinada lograron cubrir sus requerimientos.

Las variaciones de recursos humanos en las 22 APN están directamente relacionadas con la variación de los recursos económicos para este fin, pues, si bien existen fluctuaciones, en el último periodo se advierte un incremento general debido al apoyo adicional de recursos provenientes del TGN que sin embargo no llega a cubrir las demandas de recursos humanos existente en las APN.

Comparando la condición con el criterio y tomando en cuenta el enfoque definido, podemos ver que los recursos humanos no son suficientes ni seguros para implementar y consolidar las áreas protegidas nacionales. No son suficientes porque no cubren las demandas de cada área y esto se advierte en el cuadro 16, donde casi todas las APN cuentan con menos recursos humanos respecto de los que deberían tener (de acuerdo a la superficie del área). Asimismo, los recursos humanos no son seguros porque su dotación no depende únicamente de los recursos del TGN que es la única fuente fija de ingresos, ya que estos a pesar de estar destinados a cubrir sólo salarios del personal del SERNAP, no cubren la demanda existente, siendo necesario emplear recursos de donación extranjera para contratar personal eventual.

#### *3.1.3.3 Respecto de los bienes y servicios.*

El criterio señala que *«Los bienes y servicios son suficientes y seguros»*.

La aplicación del indicador mostró que ninguna de las APN determinó en su programación de operaciones anual (POA) los bienes y servicios necesarios para realizar las actividades esenciales conducentes al logro de los respectivos objetivos de gestión, asimismo, como resultado de la evaluación de los POA, algunas áreas informaron no haber cumplido con las actividades programadas o éstas no pudieron concretarse debido a limitaciones en los bienes y servicios.

En consecuencia podemos establecer que los bienes y servicios para realizar las actividades esenciales en las APN, no son suficientes ni seguros, no son suficientes porque no existe una dotación de estos recursos suficientes para cumplir con las tareas programadas, así lo reportan las respectivas APN al momento de evaluar sus POA, asimismo, no son seguros porque no son determinados en los respectivos POA y ante la ausencia de un requerimiento, la obtención de estos recursos se hace poco factible. Asimismo, estos elementos no son seguros porque su dotación depende de recursos económicos que, como ya vimos, depende de donación extranjera donde los montos a obtener no están asegurados.

#### *3.1.3.4 Respecto de la organización administrativa.*

El criterio señala que *«La organización administrativa es suficiente y segura»*.

La condición del hallazgo mostró que si bien el SERNAP logró elaborar algunos documentos asociados a la organización administrativa, como el Manual de Organización y Funciones y un Manual de Procedimientos específico para elaborar y aprobar Planes de Manejo, esta no ha sido implementada a cabalidad, deficiencia que se refleja en la ausencia de análisis organizacionales que impiden a la entidad hacer una evaluación retrospectiva y prospectiva para evaluar sus logros respecto de sus objetivos institucionales y de gestión, y/o si su estructura organizacional permite responder a ellos.

Como parte de la estructura organizacional de la gestión de las áreas protegidas, forman parte también las instancias superiores que, en el marco de las atribuciones establecidas en el D.S. 29894 de Organización del Órgano Ejecutivo, se encuentra el Ministerio de Medio Ambiente y Agua que a través del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambio Climático y de Gestión y Desarrollo Forestal, debe ejercer la supervisión orgánica y administrativa del SERNAP<sup>67</sup>, sin embargo en el Manual de Organización y Funciones del Ministerio, específicamente en lo que compete al citado Viceministerio, si bien la función como tal está señalada, esta debería ser ejecutada a través de la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas, sin embargo en su MOF no figura la función y atribución de realizar la supervisión orgánica y administrativa del SERNAP.

De ahí que la condición del hallazgo no responde al criterio, es decir que la organización administrativa no es suficiente ni segura para implementar y consolidar las APN. El hecho de que el SERNAP haya elaborado el MOF y el Manual de Procedimientos para la elaboración de Planes de Manejo de áreas protegidas, no es suficiente para lograr que la entidad cuente con una estructura óptima que responda a los objetivos de gestión e institucionales de la entidad, pues esto no es posible sin una implementación cabal de las NBSOA que implica la realización de los análisis organizacionales como parte de la implementación del Reglamento Específico del SOA del Ministerio de Medio Ambiente y Agua.

Asimismo, la organización administrativa no es segura porque en el Manual de Organización y Funciones del VMABCCGDF no está definida la Dirección que debe cumplir con la función de realizar la supervisión orgánica y administrativa al SERNAP, lo que permitiría consolidar, por ejemplo, la implementación del Reglamento Específico del SOA, pues su elaboración y difusión<sup>68</sup> no han sido elementos suficientes para asegurar el cumplimiento de lo estipulado en lo que atañe a la organización administrativa.

### *3.1.3.5 Respecto de los instrumentos de gestión.*

El criterio formulado establece lo siguiente: «*Los instrumentos de gestión son suficientes y seguros*».

Los resultados obtenidos de la aplicación de los indicadores formulados para opinar sobre los instrumentos de gestión para la implementación y consolidación de las APN, muestra que en el periodo evaluado, sólo 5 de las 22 APN lograron contar con un Plan de Manejo aprobado con Resolución Ministerial (cabe recordar que 4 cuentan con Resolución Administrativa del VMABCCGDF) y 10 APN cuentan con aprobación a través de resoluciones administrativas del SERNAP.

<sup>67</sup> Establecido en el inciso p del artículo 102 del D.S. 29894 de Organización del Órgano Ejecutivo, promulgado el 07 de febrero de 2009.

<sup>68</sup> El SERNAP tiene conocimiento de los Reglamentos Específicos emitidos por el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, esto debido a que el SERNAP es una entidad desconcentrada del ministerio.

Lo señalado implica que 12 de las 22 APN, más del 50% de las APN, aún no cuentan con un PM aprobado, ya sea con Resolución Administrativa o Resolución Ministerial.

Las gestiones realizadas por el SERNAP al respecto, muestran algunos avances pues han reportado que 4 APN cuentan con PM concluidos y están a la espera de la emisión de las respectivas resoluciones administrativas del SERNAP; 1 PM está en preparación (inició su elaboración desde la gestión 2014 y sería concluido el 2015).

Sin embargo aún restan 7 APN (32%), cuyos Planes de Manejo aún no habrían sido elaborados, 3 que fueron planificados y presupuestados para la gestión 2015 y 4 que aún restaban por programar.

Dada la situación, podemos establecer que los instrumentos de gestión de las APN no son suficientes ni seguros para implementar y consolidar la gestión de estas áreas. No son suficientes, ya que no todas las APN cuentan con PM aprobados, incluso ni formulados, sólo el 46% de las APN cuenta con PM aprobados. Asimismo, los instrumentos de gestión tampoco son seguros, toda vez que existen APN que no cuentan con PM que aún no han sido programados ni presupuestados, por lo que su elaboración no estaba asegurada.

#### *3.1.3.6 Respecto de la consolidación territorial.*

El criterio formulado establece lo siguiente: «*La consolidación territorial es suficiente y segura*». Después de revisar y analizar la información proporcionada por el SERNAP se evidenció que, en las gestiones 2009 y 2010, la entidad hizo gestiones para realizar el saneamiento de tierras para 12 de las 22 APN a través de acciones de coordinación con el INRA y otras instancias, sin embargo, dejaron de lado esta actividad en las gestiones posteriores ya que a partir del 2011 no se identificó en ninguna programación de actividades de las 22 APN, alguna actividad relacionada con la temática de saneamiento.

Después de revisar y analizar la información proporcionada por el SERNAP y el INRA, se evidenció que el saneamiento de tierras en las Áreas Protegidas Nacionales se encuentra en diferentes etapas de este proceso, existiendo sólo una de las 22 APN cuyo saneamiento de tierras culminó y corresponde a la RNFA Eduardo Avaroa.

En consecuencia podemos establecer que, si bien el SERNAP realizó gestiones para la realización del saneamiento de tierras dentro las APN a su cargo, las mismas no fueron suficientes para la consolidación del territorio de las 22 APN, debido a que las acciones de coordinación relacionadas con el proceso de saneamiento, fueron realizadas únicamente en las gestiones 2009 y 2010 (del periodo de evaluación), lo que, si bien no impidió proseguir con el saneamiento en las 22 APN, ya que esta actividad es atribución del INRA, restringió agilidad al proceso, pues a la fecha sólo un APN ha concluido con el saneamiento de tierras.

Asimismo, debido a que el SERNAP no programó en los últimos años actividades relacionadas con el proceso de saneamiento de tierras, dejó de asegurar la culminación de esta actividad al interior de las 21 APN restantes.

### **3.2 Resultados correspondientes al segundo objetivo específico.**

El objetivo específico buscó:

*Evaluar la capacidad de la articulación entre los actores involucrados en la gestión de las áreas protegidas nacionales para el logro de sus objetivos.*

#### **3.2.1 Criterio.**

El criterio formulado para evaluar la capacidad de articulación entre los actores involucrados en la gestión de las áreas protegidas nacionales se respalda en el marco normativo de referencial citado junto al criterio y a los indicadores diseñados para facilitar la interpretación de los resultados de auditoría, esta información se encuentra detallada en el anexo 2.

#### **3.2.2 Condición.**

El objetivo fue evaluado considerando como enfoque la capacidad, es decir si existe capacidad de articulación entre los actores involucrados para lograr los objetivos de las APN.

La profundidad de la evaluación de este objetivo está dada por la verificación de si la gestión compartida se realiza conforme las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en correspondencia con los objetivos de las APN, asimismo, comprende la conformación y el actuar de los Consejos de Administración, así como la evaluación de la implementación de normas para regular su participación (ver detalle de la profundidad en el anexo 2 de este documento).

A continuación procedemos a exponer la condición del hallazgo a partir de los indicadores formulados.

#### **Primer indicador**

*Número de APN con gestión compartida en capacidad de lograr sus objetivos respecto del total de APN con sobreposición de áreas protegidas y territorios indígena originario campesinos.*

Para comenzar es necesario comprender quienes son los actores involucrados en la gestión de las APN, aspecto que está inmerso en la definición de «Comité de Gestión», que es la instancia de participación, a nivel de cada AP, que incorpora en la gestión de la misma a los

pueblos indígenas, comunidades originarias establecidas, municipalidades, prefecturas y otras entidades públicas, instituciones privadas y organizaciones sociales involucradas. Este Comité es el órgano representativo de la población local, participa en la planificación y coadyuva en la fiscalización de la gestión del área<sup>69</sup>.

Cabe aclarar que el concepto de «Comité de Gestión» fue establecido en el Reglamento General de Áreas Protegidas, sin embargo con la promulgación del D.S. 25925 del 06 de octubre del 2000, estas instancias cambiaron de denominación por «Consejos de Administración», respecto de los cuales se tratará en el siguiente indicador.

Los Comités de Gestión estaban orientados a mejorar los niveles de aceptación e involucramiento de los actores sociales ligados a las áreas protegidas en forma amplia, horizontal y transparente, si bien estas instancias de participación han cumplido un rol muy importante en la construcción de la gestión, institucionalidad y sostenibilidad social de las áreas protegidas, su evolución y desarrollo no ha sido homogéneo, ante este panorama se estableció la *Gestión Compartida* como una nueva modalidad de conducción de las áreas protegidas, destinada a profundizar la participación social en la gestión pública de las mismas y donde las decisiones y las responsabilidades son compartidas entre el Estado y las organizaciones sociales con derechos territoriales reconocidos<sup>70</sup>.

Al respecto, la Constitución Política del Estado (art. 385) señala que allí donde las AP coincidan con territorios indígenas originarios campesinos, la *gestión compartida* se realizará en sujeción a las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesino, respetando el objeto de creación de estas áreas.

Para conocer cuáles de las 22 APN deberían implementar la *gestión compartida*, bajo el precepto de la CPE, la Contraloría solicitó<sup>71</sup> al SERNAP información sobre las APN que presentan sobreposición con Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC), además de información sobre las APN donde se habría implementado la gestión compartida. El siguiente cuadro resume la información remitida<sup>72</sup>.

**APN con sobreposición de tierras y gestión compartida**  
**Cuadro 26**

Nº	Áreas Protegidas Nacionales	TIOC con sobreposición de tierras	Gestión compartida	Observaciones
1	Reserva Nacional de Fauna Andina Eduardo Avaroa	Sur Lipez	No existe	-
2	Reserva Biológica Cordillera de Sama	No existe	No existe	-
3	Reserva Nacional de Flora y	No existe	No existe	-

<sup>69</sup> Señalado en los artículos 47 y 48 del Reglamento General de Áreas Protegidas aprobado mediante Decreto Supremo 24781 de 1997.

<sup>70</sup> Información extractada de la página oficial del SERNAP.

<sup>71</sup> Mediante nota CGE/SCST/GEA/501/2014 recibida el 07 de diciembre de 2014 y nota CGE/SCAT/GAA/082/2015 recibida el 05 de marzo de 2015, solicitando información adicional.

<sup>72</sup> A través de las notas SERNAP – DP – 60 – CAR/2015 recibida el 18 de febrero de 2015 y SERNAP – DP – 123 – CAR/2015 recibida el 02 de abril de 2015.

Nº	Áreas Protegidas Nacionales	TIOC con sobreposición de tierras	Gestión compartida	Observaciones
	Fauna Tariquia			
4	Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Serranía del Aguara Güe	<i>Weenhayek APG-Yacuiba</i>	No existe	-
5	Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Kaa Iya del Gran Chaco	<i>Isoso</i>	No existe	-
6	Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Otuquis	No existe	No existe	-
7	Área Natural de Manejo Integrado San Matías	<i>Pantanal Ayoreo Guaye rincón del Tigre</i>	No existe	-
8	Parque Nacional Noel Kempff Mercado	No existe	No existe	-
9	Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Amboró	No existe	No existe	-
10	Parque Nacional y Territorio Indígena Isiboro Sécure	<i>Tipnis</i>	No existe	-
11	Reserva Nacional de Vida Silvestre Amazónica Manuripi	No existe	No existe	-
12	Reserva de la Biosfera Estación Biológica del Beni	<i>TICH Movima II</i>	No existe	El Comité de Gestión cuenta con estatuto interno.
13	Reserva de la Biosfera y Territorio Indígena Pilon Lajas	<i>Pilón Lajas. Mosenenes</i>	No existe	-
14	Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Madidi	<i>Indígenas Tacana. San José de Uchupiamonas. Lecos de Apolo</i>	No existe	El directorio del Comité de Gestión fue aprobado mediante Resolución Administrativa N° 126/2012 del 7 de septiembre de 2012. Su reglamento interno y código de ética no están aprobados.
15	Área Natural de Manejo Integrado Nacional Apolobamba	<i>Marka Copacabana Antaquilla Lecos de Larecaja</i>	No existe	-
16	Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Cotapata.	<i>Chacaltaya</i>	No existe	No cuenta con gestión compartida desde el 2013, debido a problemas sociales por parte de algunas autoridades locales.
17	Parque Nacional Sajama.	No existe	No existe	-
18	Área Natural de Manejo Integrado El Palmar	No existe	No existe	-
19	Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Serranía del Iñaño	<i>Itikaraparirenda</i>	No existe	-
20	Parque Nacional Torotoro	No existe	No existe	-
21	Parque Nacional Tunari	<i>Ayopaya</i>	No existe	-
22	Parque Nacional Carrasco	No existe	No existe	-

Fuente: Elaboración propia, a partir de la información proporcionada por el SERNAP.

La información del cuadro da cuenta de que 12 de las 22 APN tienen sobreposición con Territorios Indígena Originario Campesinos y ninguna de estas APN ha implementado la gestión compartida como modalidad de conducción de las áreas.

### Segundo indicador

*Número de Consejos de Administración de Áreas Protegidas conformados y actuando para lograr los objetivos de las APN respecto del total de APN.*

La Contraloría solicitó<sup>73</sup> al SERNAP información sobre la implementación del Decreto Supremo 25925 del 06 de octubre de 2000, modificatorio al D.S. 24781 del Reglamento General de Áreas Protegidas, respecto de la denominación y funciones de los Comités de Gestión.

El D.S. 25925 modifica la denominación de los Comités de Gestión por Consejos de Administración y también el porcentaje de participación de los miembros, circunscribiendo la participación social al 50%, aspecto que difiere del establecido en el D.S. 24781 en el que la participación social no estaba limitada debiendo ser esta mínimamente el 50% de los miembros.

Sobre este tema el SERNAP señaló<sup>74</sup> que el D.S. 24781 que contempla la figura de Comité de Gestión, permite una mayor participación social (pueblos indígenas, comunidades originarias establecidas, gobiernos municipales, gobernaciones y otras entidades), reafirmando y fortaleciendo la autonomía territorial, situación que no es compatible con el D.S. 25925 y por lo que consideran a este último inaplicable y poco consistente. Asimismo el SERNAP añadió que los cambios definidos en el nuevo decreto respecto de los Comités de Gestión, no son beneficiosos en lo concerniente a la conformación de los órganos de apoyo, ya que, los mecanismos que están establecidos en el D.S. 24781 son más flexibles porque permiten contar con una mayor participación social en la gestión de las Áreas Protegidas.

En tal sentido se ha advertido que no fueron conformados los Consejos de Administración en ninguna de las 22 APN, manteniendo la figura de Comités de Gestión.

Paralelamente la Contraloría solicitó<sup>75</sup> también al Ministerio de Medio Ambiente y Agua información sobre implementación del D.S. 25925, quien hizo referencia<sup>76</sup> complementariamente al artículo 4 que determina la reglamentación del funcionamiento de estos Consejos de Administración en un plazo de 60 días a partir de la promulgación del mencionado decreto, debiendo elaborarse y aprobarse hasta el 6 de diciembre de 2000 un

<sup>73</sup> Mediante nota CGE/SCST/GEA/501/2014 recibida el 07 de diciembre de 2014 y nota CGE/SCAT/GAA/082/2015 recibida el 05 de marzo de 2015, solicitando información adicional.

<sup>74</sup> SERNAP – DP – 123 – CAR/2015 recibida el 02 de abril de 2015.

<sup>75</sup> Mediante nota CGE/SCST/GEA/502/2014 recibida el 23 de diciembre de 2014.

<sup>76</sup> A través de la nota MMAYA – VMABCCGDF N° 144/15.

Decreto Supremo que reglamente el funcionamiento de los Consejos de Administración creados.

Señalaron también que al no ser cumplida la condicionante exigida, no pudo implementarse lo dispuesto por el D.S. 25925 y que ante la promulgación de la Constitución Política del Estado el año 2009, su artículo 385, párrafo II, sobre que la participación social en el manejo de áreas protegidas debe ser efectuada a través de la Gestión Compartida, infieren que la Constitución tácitamente abrogó al D.S. 25925, sin embargo, indicaron que para la gestión 2015 tenían previsto el inicio del trámite para la aprobación de la propuesta de decreto supremo que abroge formalmente al D.S. 25925.

### Tercer indicador

*Evaluar la implementación de normas para regular la participación de instituciones públicas o privadas, organizaciones de base, comunidades y pueblos indígenas en la administración de las APN.*

La Contraloría solicitó<sup>77</sup> al SERNAP un detalle de la normativa emitida, para el periodo 2009 – 2014, como resultado de la aplicación del artículo 38 del D.S. 24781, que dispone normar la participación de instituciones públicas o privadas, organizaciones de base, comunidades y pueblos indígenas en las administración de las APN y fiscalizar su ejecución. Dicha información debía estar remitida para cada una de las 22 APN.

En respuesta a lo solicitado el SERNAP señaló<sup>78</sup> de manera textual lo siguiente:

*«De la revisión de los antecedentes cursantes a la Dirección Jurídica, mediante los informes remitidos por las diferentes Áreas Protegidas, se dejó ver que la participación social es uno de los ejes básicos para comprender la necesidad de proteger y conservar las Áreas Protegidas. Evidenciándose de manera clara la incorporación y participación directa de ciertos sectores sociales con la visión de focalizar una potenciación a estos espacios, entendiéndose la Áreas Protegidas como la biodiversidad, como un patrimonio natural sustentable del Estado Boliviano. De esta participación, se infiere el grado de involucramiento de todos los sectores sociales, como pueblos indígenas, comunidades, instituciones públicas y privadas, entendiéndose las Áreas Protegidas, no con una lógica burocrática de administración, sino como un continuo de vida, donde las comunidades humanas viven y sobreviven con otras formas y expresiones de vida. Extremos manifiestos válidamente cumplidos por el Reglamento General de Áreas Protegidas y el corolario de normas de aplicación referente a las Áreas Protegidas, las mismas que se rigen a la norma fundamental del Estado Plurinacional Boliviano, se encuentran integradas a las normas constitucionales, principios, valores, derechos y garantías plurales que como se manifestó coexisten, y conviven dentro de una sociedad plural e intercultural y su implementación llenan de contenido el orden constitucional y legal».*

<sup>77</sup> Mediante nota CGE/SCAT/GAA/082/2015 recibida el 05 de marzo de 2015.

<sup>78</sup> SERNAP – DP – 123 – CAR/2015 recibida el 02 de abril de 2015.

A partir de esta respuesta se infiere que el SERNAP no ha emitido norma alguna para regular la participación de instituciones públicas o privadas, comunidades y pueblos indígenas en la administración de las APN.

### 3.2.3 Efecto asociado a las consecuencias reales.

Recordemos que el efecto es la consecuencia real o potencial (riesgo), en términos cualitativos o cuantitativos, que surge de mantener la condición detectada en la auditoría. Constituye el resultado de comparar la condición con el criterio.

Los resultados de comparar la condición con el criterio muestran las consecuencias reales de mantener la condición detectada respecto de la articulación entre los actores involucrados en la gestión de las áreas protegidas nacionales para el logro de sus objetivos, que ha sido evaluada en términos de la capacidad de hacer efectiva esta gestión.

El criterio formulado cita lo siguiente: *«La articulación entre actores gubernamentales, actores no gubernamentales y naciones y pueblos indígena originario campesinos tiene la capacidad de gestionar las APN logrando sus objetivos».*

La aplicación de los indicadores permitió ver que ninguna de las 12 APN con sobreposición de tierras con Territorios Indígena Originario Campesino, cuenta con gestión compartida como modalidad implementada para la conducción de las APN. Recordemos que aquellas áreas protegidas que coincidan con Territorios Indígenas Originarios Campesinos debían implementar la gestión compartida en sujeción a las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesino de acuerdo a lo establecido en la CPE.

En otro tema evaluado se advirtió que ninguna de las 12 APN tiene conformados los Consejos de Administración. Algunas de las APN cuentan con Comités de Gestión tal como reportan algunas observaciones señaladas en el cuadro 26, que fueron conformados en observancia a las disposiciones del Reglamento General de Áreas Protegidas que data del año 1997, sin embargo, esta figura dejó de estar vigente desde el año 2000 luego de la promulgación del D.S. 25925 que cambió la denominación por Consejos de Administración, los cuales no han sido conformados en ninguna APN en el marco del citado decreto, manejando aún por tanto la denominación inicial.

Complementariamente, no fueron implementadas normas para regular la participación de las instituciones públicas o privadas, organizaciones de base, comunidades y pueblos indígenas en la administración de las APN.

La falta de implementación de la gestión compartida en las 12 APN que tienen sobreposición con Territorios Indígena Originario Campesinos, la ausencia de normativa específica que regule la situación de las instancias de participación y la de los actores involucrados en la gestión y administración de las APN, se deben a que el SERNAP

considera que la Gestión Compartida no es compatible con las disposiciones del decreto que crea los Consejos de Administración por lo que estos últimos no fueron implementados, situación a la que se suma la inacción del propio Ministerio de Medio Ambiente y Agua para resolver esta situación y para desarrollar la normativa específica necesaria, poniendo en manifiesto las deficiencias en la capacidad de articular a los actores involucrados en la gestión de las APN para el logro de sus objetivos.

### **3.3 Resultados correspondientes al tercer objetivo específico.**

El objetivo específico buscó:

*Evaluar la capacidad de la gestión de las áreas protegidas nacionales respecto de la conservación y/o aprovechamiento sostenible del medio ambiente y los recursos naturales.*

#### **3.3.1 Criterio.**

Se han formulado 6 criterios para evaluar el objetivo específico 3, cada criterio responde a un aspecto particular de la gestión de las áreas protegidas nacionales respecto de la conservación y/o aprovechamiento sostenible del medio ambiente y los recursos naturales que tiene que ver con la protección, aprovechamiento, turismo, investigación, monitoreo y la implementación de la meta Aichi 11. Los criterios formulados, así como el respectivo sustento normativo y los indicadores diseñados para facilitar la interpretación de los resultados de auditoría, se encuentran en detalle en el anexo 2 de este documento.

#### **3.3.2 Condición.**

En esta auditoría, la situación detectada sobre la capacidad de la gestión de las áreas protegidas nacionales respecto de la conservación y/o aprovechamiento sostenible del medio ambiente y los recursos naturales, ha sido determinada a partir de los resultados de la aplicación de los indicadores formulados. A continuación su desarrollo.

##### *3.3.2.1 Condición asociada a la protección de las APN.*

#### **Primer indicador**

*Identificar los problemas respecto de las actividades que se pueden realizar en las 22 APN, de acuerdo con las categorías de manejo y la zonificación. Comparar con las acciones realizadas para superar esos problemas.*

Para aplicar el indicador se hizo uso de la información proporcionada por el SERNAP<sup>79</sup> acerca de las categorías de manejo de las 22 APN, que se citan en el siguiente cuadro.

**Categorías de Manejo de las APN**  
**Cuadro 27**

AREA PROTEGIDA	CATEGORÍA DE MANEJO
1. Aguaragüe	Parque Nacional y ANMI <sup>80</sup>
2. Amboró	Parque Nacional y ANMI
3. Apolobamba	ANMI
4. Carrasco	Parque Nacional
5. Cotapata	Parque Nacional y ANMI
6. Eduardo Avaroa	Reserva Nacional de Fauna Andina
7. EBB	Reserva de la biósfera (ANMI)
8. El Palmar	ANMI
9. Tipnis	Parque Nacional y Territorio Indígena
10. Kaaiya	Parque Nacional y ANMI
11. Madidi	Parque Nacional y ANMI
12. Manuripi/heat	Reserva Nacional de Visa Silvestre Amazónica
13. Noel Kempf Mercado	Parque Nacional
14. Otuquis	Parque Nacional y ANMI
15. Pílon Lajas	Reserva de la Biósfera y Tierra comunitaria de origen
16. Sajama	Parque Nacional
17. Sama	Reserva de vida silvestre
18. San Matías	ANMI
19. Tariquía	Reserva Nacional de Flora y Fauna
20. Toro Toro	Parque Nacional
21. Tunari	Parque Nacional
22. Iñaño	Parque Nacional y ANMI

Fuente: Información proporcionada por el SERNAP.

Asimismo, el SERNAP proporcionó un cuadro de las actividades permitidas de acuerdo a la zonificación, que sin embargo no han sido asociadas a ninguna de las 22 APN por lo que se desconoce esta relación.

**Actividades permitidas según zonificación**  
**Cuadro 28**

ZONIFICACION	ACTIVIDADES PERMITIDAS
Zona de protección estricta.	- Guardianía y monitoreo - Investigación científica
Zona de uso moderado.	- Guardianía y monitoreo - Investigación científica - Educación ambiental - Turismo ecológico
Zona de recuperación natural.	- Guardianía y monitoreo - Investigación científica
Zona de aprovechamiento de los recursos	- Guardianía y monitoreo

<sup>79</sup> A partir de la nota SERNAP – DP- 80- CAR/2015 recibida el 04 de marzo de 2015, en respuesta a la nota CGE/SCST/GEA/501/2014, recibida el 07 de diciembre de 2014.

<sup>80</sup> Área Natural de Manejo Integrado.

ZONIFICACION	ACTIVIDADES PERMITIDAS
naturales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investigación científica</li> <li>- Educación ambiental</li> <li>- Turismo ecológico</li> <li>- Actividades productivas</li> <li>- Recolección de productos naturales</li> <li>- AOP bajo impacto</li> <li>- AOP</li> <li>- Caminos, oleoductos, tendidos eléctricos, guardianías</li> </ul>
Zona de uso intensivo no extractivo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Guardianía y monitoreo</li> <li>- Investigación científica</li> <li>- Educación ambiental</li> <li>- Turismo ecológico</li> <li>- AOP bajo impacto</li> </ul>
Zona de uso extensivo extractivo o consuntivo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Guardianía y monitoreo</li> <li>- Investigación científica</li> <li>- Educación ambiental</li> <li>- Turismo ecológico</li> <li>- Actividades productivas</li> <li>- Recolección de productos naturales</li> <li>- AOP bajo impacto</li> <li>- AOP</li> <li>- Caminos, oleoductos, tendidos eléctricos, guardianías</li> </ul>
Zona de interés histórico cultural.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Guardianía y monitoreo</li> <li>- Investigación científica</li> <li>- Educación ambiental</li> <li>- Turismo ecológico</li> </ul>
Zona de amortiguación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Guardianía y monitoreo</li> <li>- Investigación científica</li> <li>- Educación ambiental</li> <li>- Turismo ecológico</li> </ul>
Zona de usos especiales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caminos, oleoductos, tendidos eléctricos, guardianías</li> </ul>

Fuente: Información proporcionada por el SERNAP.

También se solicitó<sup>81</sup> información acerca de los problemas respecto de las actividades que pueden realizarse en las 22 APN de acuerdo con las categorías de manejo y la zonificación y sobre las acciones para superar esos problemas.

Los problemas identificados por el SERNAP están referidos a que la zonificación y las categorías de manejo no están acordes al uso actual del suelo en las áreas protegidas nacionales, lo que significa que están desactualizadas.

Sobre lo señalado se solicitó que informen sobre las acciones realizadas para superar los problemas identificados. La entidad se remitió a mencionar como solución la actualización de las zonificaciones considerando el uso actual del suelo.

Si bien la solución señalada es coherente con los problemas, la entidad no ha hecho referencia a ninguna acción realizada para ponerla en práctica.

### Segundo indicador

<sup>81</sup> A través de la nota CGE/SCST/GEA/501/2014 recibida el 07 de diciembre de 2014.

*Verificar si en la elaboración de los POA de las 22 APN, en el periodo considerado (2009 – 2014) determinaron los recursos humanos, bienes y servicios para realizar las actividades de protección, esenciales, conducentes al logro de los objetivos de gestión. Comparar con los recursos humanos, bienes y servicios asignados efectivamente.*

La información recabada del SERNAP<sup>82</sup> acerca de la determinación de recursos humanos y bienes y servicios en los POA de las APN para las actividades de protección, se resume en el siguiente cuadro.

**Determinación de recursos humanos y bienes y servicios para realizar actividades de protección en las APN**  
**Cuadro 29**

Área Protegida	2009		2010		2011		Observaciones sobre el requerimiento y la asignación
	rh	bs	rh	bs	rh	bs	
Aguaragüe	-	✓	✓	✓	-	-	El 2009 asignaron los bs requeridos. El 2010 requirieron rh para protección pero no reportan la asignación. No asignaron todos los bs requeridos.
Amboró	-	✓	-	✓	-	-	El 2009 asignaron los bs requeridos. El 2010 no asignaron todos los bs requeridos.
Apolobamba	-	✓	-	✓	-	-	El 2009 no asignaron todos los bs requeridos. El 2010 no asignaron todos los bs requeridos.
Carrasco	-	✓	-	✓	-	-	El 2009 asignaron los bs requeridos. El 2010 asignaron los bs requeridos.
Cotapata	-	✓	-	✓	-	-	El 2009 no asignaron todos los bs requeridos. El 2010 no asignaron todos los bs requeridos.
Eduardo Avaroa	-	✓	-	✓	-	-	El 2009 asignaron los bs requeridos. El 2010 asignaron los bs requeridos.
EBB	-	-	✓	✓	-	-	El 2009 no requirieron asignación de rh y bs. El 2010 determinaron rh necesarios, contaron con el 50% de ellos. Asignaron los bs requeridos.
El Palmar	-	✓	-	✓	-	-	El 2009 asignaron los bs requeridos. El 2010 asignaron los bs requeridos.
Tipnis	-	-	-	✓	-	-	El 2009 no requirieron asignación de rh y bs. El 2010 asignaron los bs requeridos.
Kaa-Iya del Gran Chaco	-	✓	-	✓	-	✓	El 2009 asignaron los bs requeridos. El 2010 no asignaron todos los bs requeridos. El 2011 asignaron los bs requeridos.
Madidi	✓	✓	✓	✓	-	-	El 2009 solicitaron personal para patrullaje pero no fue asignado; redujeron la asignación de combustibles para la misma actividad; requirieron bs para señalización el mismo que fue asignado. Asignaron los bs de equipamiento. El 2010 requirieron rh (GP) que fue asignado. No asignaron todos los bs requeridos.
Manuripi/heat	-	✓	-	✓	-	-	El 2009 no completaron patrullajes por falta de equipo y combustible, sin embargo no figura el requerimiento. Solicitaron pero no construyeron ni equiparon puestos de control, pero hicieron mantenimiento a equipos.

<sup>82</sup> Con la nota SERNAP-DP-80-CAR/2015 recibida el 04/03/2015.

Área Protegida	2009		2010		2011		Observaciones sobre el requerimiento y la asignación
	rh	bs	rh	bs	rh	bs	
							El 2010 asignaron los bs requeridos.
Noel Kempff Mercado	-	✓	-	✓	-	-	El 2009 asignaron los bs requeridos. El 2010 asignaron los bs requeridos.
Otuquis	-	✓	-	-	-	-	El 2009 no asignaron todos los bs requeridos.
Pilón Lajas	-	✓	-	✓	-	-	El 2009 postergaron la asignación de bs. El 2010 asignaron los bs requeridos.
Sajama	✓	✓	-	✓	-	-	El 2009 no asignaron todos los bs requeridos. Hubo requerimiento de rh (asesor legal) que fue asignado. El 2010 asignaron los bs requeridos.
Sama	-	-	-	-	-	-	-
San Matías	-	✓	-	✓	-	✓	El 2009 no asignaron los bs requeridos. El 2010 no asignaron todos los bs requeridos. El 2011 asignaron los bs requeridos.
Tariquía	-	✓	-	✓	-	-	El 2009 no completaron patrullajes por falta de vehículos en buenas condiciones. No asignaron todos los bs requeridos. El 2010 no asignaron todos los bs requeridos.
Toro Toro	-	-	-	-	-	-	-
Tunari	-	✓	-	-	-	-	El 2009 no elaboraron el plan de protección por falta de recursos humanos, sin embargo no figura el requerimiento. No asignaron todos los bs requeridos.
Iñaño	-	✓	-	✓	-	-	El 2009 asignaron los bs requeridos. El 2010 asignaron los bs requeridos.

✓: recurso asignado, determinado en el POA.

rh, bs: recursos humanos, bienes y servicios.

Fuente: elaboración propia a partir de la información remitida por el SERNAP.

Analizando la información de los POA de las APN sobre la determinación de recursos humanos y bienes y servicios, así como su asignación para actividades de protección, se tiene lo siguiente:

- Para el 2009, 18 APN determinaron bienes y servicios, el 50% de los requerimientos fueron asignados, 6 APN obtuvieron una asignación parcial y en las restantes 12 estos no fueron asignados.
- Para el 2009, 2 APN determinaron recursos humanos y sólo a una se le asignó el requerimiento.
- Para el 2010, 18 APN determinaron bienes y servicios, a 10 fueron efectivamente asignados y en 8 APN la asignación fue parcial.
- Para el 2010, 3 APN determinaron recursos humanos, a una se le asignó lo requerido, otra APN logró el 50% y no existe reporte de la tercera.
- Para el 2011, sólo 2 APN determinaron bienes y servicios que fueron efectivamente asignados.
- Para el 2011, ninguna APN determinó recursos humanos.

La información proporcionada por el SERNAP correspondiente a las gestiones 2012, 2013 y 2014, no tienen un contenido similar a las anteriores para hacer una evaluación como la

presentada en el cuadro anterior por lo que la información relacionada se resume en los siguientes párrafos.

Para el 2012 la meta asociada a las actividades de protección, en lo concerniente a recursos humanos y bienes y servicios (entre otros) señala que las APN contarán con lo básico necesario. No existe un reporte sobre los resultados de esta meta.

En las gestiones 2013 y 2014 los POA de las APN, no reportan la determinación de recursos humanos y/o bienes y servicios para realizar actividades de protección, sin embargo los resultados de ejecución muestran la necesidad de los mismos. En la gestión 2013 el 50% de las APN que programó actividades relacionadas a protección, señaló no haber cumplido con sus metas por falta de recursos humanos y/o bienes y servicios (estos últimos implícitos en las observaciones), asimismo, en el 2014 cerca al 30% de las APN hizo similares observaciones respecto de lo previsto en su planificación.

### *3.3.2.2 Condición asociada al aprovechamiento de las APN.*

#### Primer indicador:

*Número de APN con reglamentos de uso vigentes en relación con el total de APN con Planes de Manejo aprobados.*

La Contraloría solicitó<sup>83</sup> al SERNAP información detallada de las APN que cuentan con Reglamentos de Uso vigentes. Cabe señalar que el artículo 32 del D.S. 24781<sup>84</sup>, señala que estos documentos constituyen instrumentos normativos para operativizar el Plan de Manejo, estableciendo las actividades permitidas conforme la zonificación del área.

Sobre el tema el SERNAP<sup>85</sup> señaló que si bien el Reglamento General de Áreas Protegidas establece la elaboración de Reglamentos de Uso para el aprovechamiento de recursos naturales renovables y no renovables, la gran mayoría de las actividades de aprovechamiento en las APN se realizan a pequeña escala con enfoque familiar o comunitario, por lo que el SERNAP realiza la gestión y el control de dichas actividades con base en las normas de creación (Ley de Creación, Categoría de Manejo del APN) y la zonificación, que establecen las actividades permitidas y no permitidas.

Mencionaron también normas nacionales como el Decreto de Veda Indefinida (DS 22641) y su modificación (DS 25428), Ley de Vida Silvestre, Parques Nacionales, Caza y Pesca (Decreto Ley 12301), que sientan la base para el aprovechamiento de recursos de la biodiversidad, cuyo instrumento de gestión y planificación es el Plan de Manejo de Biodiversidad (DS 25428), adicionaron también que en el caso de algunas actividades de

<sup>83</sup> Mediante nota CGE/SCST/GEA/501/2014 recibida el 07 de diciembre de 2014 y nota CGE/SCAT/GAA/082/2015 recibida el 05 de marzo de 2015, solicitando información adicional.

<sup>84</sup> Que aprobó el Reglamento General de Áreas Protegidas.

<sup>85</sup> A través de la nota SERNAP – DP – 123 – CAR/2015 recibida el 02 de abril de 2015.

aprovechamiento de biodiversidad de carácter estratégico como de la fibra de vicuña y cuero de lagarto, el SERNAP emitió reglamentación específica de carácter nacional. Por otro lado señalaron que la Ley 1333 y sus reglamentos otorgan las bases para la gestión ambiental dentro de las AP para cualquier AOP mediante los instrumentos de regulación ambiental de alcance particular.

Excepcionalmente para el caso de bofedales en la APN Eduardo Avaroa y castaña en el APN Manuripi, el SERNAP sí ha generado reglamentos específicos de conservación y aprovechamiento respectivamente, que son autorizadas por el MMAyA mediante Resolución Ministerial. En el caso del APN TIPNIS, ha sido promulgada una ley y su reglamentación<sup>86</sup> que establecen procedimientos específicos para el aprovechamiento y la construcción de obras de infraestructura.

A partir de estas consideraciones, el SERNAP no vio necesaria la formulación de Reglamentos de Usos, salvo en casos específicos como los señalados anteriormente.

Por tanto se advierte que sólo 2 APN cuentan con Reglamentos de Uso específicos para al el aprovechamiento y la conservación de recursos, tal es el caso de las APN REA y Manuripi. En el caso del TIPNIS, el marco normativo emitido para fines de protección y conservación, no responde estrictamente a un Reglamento de Uso. En consecuencia, aplicando el indicador tenemos la siguiente relación.

$$\frac{N.º \text{ APN con reglamento de uso vigentes}}{\text{Total de APN con PM aprobados}} = \frac{2}{10}$$

De las 10 APN con Planes de Manejo aprobados, sólo 2 cuentan con Reglamentos de Uso para el aprovechamiento y conservación de algunos de sus recursos naturales.

### Segundo indicador

*Evaluación de los permisos, mediante decreto supremo, otorgados a actividades de aprovechamiento de recursos naturales renovables y no renovables y de desarrollo de obras de infraestructura (declarándolas de interés nacional).*

La Contraloría solicitó<sup>87</sup> información sobre las actividades de aprovechamiento de recursos naturales renovables y no renovables y de desarrollo de obras de infraestructura, que se desarrollan en las 22 APN, incluyendo el detalle de los decretos supremos emitidos en cada caso.

<sup>86</sup> Ley 180 del 24 de octubre de 2011 que declara al TIPNIS patrimonio sociocultural y natural, zona de preservación ecológica, reproducción histórica y hábitat de pueblos indígenas cuya protección y conservación son de interés del Estado Plurinacional de Bolivia. El D.S. 1146 del 24 de febrero de 2012 reglamenta la aplicación de la Ley 180.

<sup>87</sup> Mediante nota CGE/SCST/GEA/501/2014 recibida el 07 de diciembre de 2014 y nota CGE/SCAT/GAA/082/2015 recibida el 05 de marzo de 2015, solicitando información adicional.

A partir de la información proporcionada por el SERNAP<sup>88</sup> se identificó que sólo existe un proyecto, considerado de interés nacional, para el cual fue promulgado el D.S. 2042 del 25 de junio de 2014, que autoriza el aprovechamiento de recursos naturales renovables y no renovables y/o el desarrollo de obras de infraestructura en el AP, el proyecto que pertenece al sector de energía está destinado al aprovechamiento geotérmico y se encuentra ubicado en la Reserva Nacional de Fauna Andina Eduardo Avaroa.

Sobre el mismo tema, la Contraloría consultó<sup>89</sup> al Ministerio de Medio Ambiente y Agua, esta entidad señaló<sup>90</sup> que las actividades obras o proyectos que se desarrollan en las áreas protegidas no requieren de decreto supremo particular para cada caso, resta cumplir lo dispuesto en el D.S 28591 (Reglamento General de Operaciones Turísticas en Áreas Protegidas) y la reglamentación a la Ley 1333 del Medio Ambiente en cuanto al licenciamiento ambiental y; en su caso, lo previsto por los D.S. 22641 y 25458 para el aprovechamiento de especies de la vida silvestre.

### Tercer indicador

*Evaluación del otorgamiento de las licencias ambientales a las actividades de aprovechamiento de recursos naturales renovables y no renovables y de desarrollo de obras de infraestructura.*

La información proporcionada por el SERNAP<sup>91</sup> como respuesta a la solicitud presentada por la Contraloría<sup>92</sup> respecto del detalle las licencias ambientales que fueron otorgadas a las actividades de aprovechamiento de recursos naturales renovables y no renovables y de desarrollo de obras de infraestructura, realizadas al interior de las 22 APN, se resume en el siguiente cuadro.

#### **Licencias Ambientales emitidas en las APN relacionadas con actividades de aprovechamiento de recursos naturales y obras de infraestructura**

**Cuadro 30**

APN	Año extensión de la LA	Actividades con LA	
		Aprovechamiento de RRNN renovables y no renovables <sup>93</sup>	Obras de infraestructura <sup>94</sup>
Parque Nacional ANMI <sup>95</sup> serranía Aguarañe	2009	1	1
	2010	1	-
	2013	2	3
	2014	6	14
<b>Total: 28</b>		<b>10</b>	<b>18</b>

<sup>88</sup> A través de la nota SERNAP – DP – 123 – CAR/2015 recibida el 02 de abril de 2015.

<sup>89</sup> Mediante nota CGE/SCST/GEA/502/2014 recibida el 23 de diciembre de 2014.

<sup>90</sup> MMAYA-VMABCCGDF N° 144/15 recibida el 11 de febrero de 2015.

<sup>91</sup> A través de las notas SERNAP – DP – 60 – CAR/2015 recibida el 18 de febrero de 2015 y SERNAP – DP – 123 – CAR/2015 recibida el 02 de abril de 2015.

<sup>92</sup> Mediante nota CGE/SCST/GEA/501/2014 recibida el 07 de diciembre de 2014 y nota CGE/SCAT/GAA/082/2015 recibida el 05 de marzo de 2015, solicitando información adicional.

<sup>93</sup> Se agruparon los sectores de minería, energía, recursos hídricos, hidrocarburos y agropecuaria

<sup>94</sup> Se agruparon los sectores de urbanismo y vivienda, transporte, telecomunicaciones, saneamiento básico y riego.

<sup>95</sup> Área Natural de Manejo Integrado

APN	Año extensión de la LA	Actividades con LA	
		Aprovechamiento de RRNN renovables y no renovables <sup>93</sup>	Obras de infraestructura <sup>94</sup>
Parque Nacional Amboró	2014	2	-
<b>Total: 2</b>		<b>2</b>	<b>-</b>
ANMI Apolobamba	2009	2	-
	2011	-	1
	2012	1	-
	2013	1	-
	2014	1	10
<b>Total: 16</b>		<b>5</b>	<b>11</b>
Parque Nacional Carrasco	2009	2	2
	2010	1	-
	2013	1	2
	2014	1	4
<b>Total: 13</b>		<b>5</b>	<b>8</b>
Parque Nacional y ANMI Cotapata	2009	1	-
	2013	-	1
	2014	-	2
<b>Total: 4</b>		<b>1</b>	<b>3</b>
Reserva Nacional de Fauna Andina Eduardo Avaroa	2009	2	-
	2010	2	-
	2012	2	1
	2013	1	1
	2014	1	1
<b>Total: 11</b>		<b>8</b>	<b>3</b>
Estación Biológica del Beni EBB	2014	-	1
<b>Total: 1</b>		<b>0</b>	<b>1</b>
ANMI El Palmar	2010	-	1
	2014	-	3
<b>Total: 4</b>		<b>0</b>	<b>4</b>
Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore TIPNIS	2009	1	-
	2013	1	1
	2014	-	2
<b>Total: 5</b>		<b>2</b>	<b>3</b>
Parque Nacional ANMI KAA IYA del Gran Chaco	2012	1	1
	2014	-	1
<b>Total: 3</b>		<b>1</b>	<b>2</b>
Parque Nacional ANMI MADIDI	2009	1	1
	2014	1	-
<b>Total: 3</b>		<b>2</b>	<b>1</b>
Reserva Nacional de Vida Silvestre Amazónica MANURIPI	2009	7	1
	2014	-	2
<b>Total: 10</b>		<b>7</b>	<b>3</b>
Parque Nacional Noel Kempff Mercado	2009-2014	-	-
<b>Total: 0</b>		<b>0</b>	<b>0</b>
Parque Nacional y ANMI Otuquis	2009	2	-
	2012	1	-
	2014	-	3
<b>Total: 6</b>		<b>3</b>	<b>3</b>
Reserva de la Biósfera Pílon Lajas	2009	1	1
	2014	-	3
<b>Total: 5</b>		<b>1</b>	<b>4</b>

APN	Año extensión de la LA	Actividades con LA	
		Aprovechamiento de RRNN renovables y no renovables <sup>93</sup>	Obras de infraestructura <sup>94</sup>
Parque Nacional Sajama	2014	-	1
<b>Total: 1</b>		<b>0</b>	<b>1</b>
Reserva Biológica Cordillera de Sama	2009	-	1
	2012	-	1
	2013	1	1
	2014	5	10
<b>Total: 19</b>		<b>6</b>	<b>13</b>
ANMI San Matías	2009	1	-
	2010	7	-
<b>Total: 8</b>		<b>8</b>	<b>0</b>
Reserva Nacional de Flora y Fauna Tariquía	2009	-	1
	2013	-	2
	2014	1	-
<b>Total: 4</b>		<b>1</b>	<b>3</b>
Parque Nacional Toro Toro	2009	-	1
	2014	-	2
<b>Total: 3</b>		<b>0</b>	<b>3</b>
Parque Nacional Tunari	2010	1	-
	2012	-	1
	2013	7	5
	2014	1	22
<b>Total: 37</b>		<b>9</b>	<b>28</b>
Parque Nacional y ANMI Serranías del Iñao	2011	-	1
	2014	-	2
<b>Total: 3</b>		<b>0</b>	<b>3</b>
<b>TOTAL LA EMITIDAS:186</b>		<b>Total L.A. aprovechamiento: 71</b>	<b>Total L.A. obras de infraestructura: 115</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el SERNAP.

La información del cuadro muestra lo siguiente:

- 21 de las 22 reportan actividades con LA para aprovechamiento de recursos naturales y/u obras de infraestructura.
- El APN con mayor cantidad de LA emitidas es el Parque Nacional Tunari (37), predominando las emitidas para actividades de infraestructura (22). En contraposición, el APN con menos LA emitidas es el Parque Nacional Noel Kempff Mercado, que es la única APN donde no se emitió ninguna LA.
- El APN con mayor cantidad de licencias ambientales otorgadas para el aprovechamiento de recursos naturales es el Parque Nacional ANMI serranía Aguaragüe con 10 licencias.
- El APN con mayor cantidad de licencias ambientales otorgadas para obras de infraestructura es el Parque Nacional Tunari con 28 licencias.

La información de emisión de Licencias Ambientales por sector extractivo muestra lo siguiente.

En el sector hidrocarburos han sido reportadas 15 AOP que cuentan con licencia ambiental y están ubicadas en 9 APN (Madidi, Pilón Lajas, TIPNIS, Carrasco, Tariquía, Aguaragüe, Iñaño, Otuquis y Amboró), estas licencias han sido extendidas entre los años 2008 y 2014, 3 AOP aún están en proceso de obtener su Licencia Ambiental<sup>96</sup>.

En el caso del sector minero se tiene información de 23 AOP con licencia ambiental que operan en 6 APN (REA, Kaa-Iya, San Matías, Apolobamba, Otuquis, Manuripi), siendo 2 de ellas donde se concentra la mayor parte de la actividad minera (San Matías y Manuripi).

En el caso del sector energético se tiene información de 15 AOP con licencia ambiental que se desarrollan en 7 APN (REA, Carrasco, TIPNIS, Sama, Tunari, Amboró, Pilón Lajas). De estas actividades, 3 forman parte del proyecto geotérmico considerado de interés nacional que cuentan con su licencia ambiental (Proyecto geotérmico Laguna Colorada y línea de transmisión en sus fases 2010, 2012 y 2014).

### 3.3.2.3 Condición asociada al turismo de las APN.

#### Primer indicador

*Las APN cuentan con Reglamentos de Operación Turística Específico aprobados.*

La información proporcionada por el SERNAP<sup>97</sup> muestra que 9 de las 12 APN con actividad turística reportadas, cuentan con Reglamentos de Operación Turística Específico (ROTE) aprobados con Resolución Administrativa del SERNAP y emitidas entre los años 2008 y 2014 de acuerdo al siguiente detalle.

**APN con Reglamento de Operación Turística Específico aprobado**  
**Cuadro 31**

N.º	Área Protegida Nacional	RA que aprueba el Reglamento de Operación Turística Específico
1	Reserva de la Biosfera PILÓN LAJAS	RA – DE – N. – 053/2008 de 31/12/2008
2	Reserva Nal. de Fauna Andina EDUARDO AVAROA	RA – DE – N. – 102/2010 de 29/11/2010
3	Parque Nacional TOROTORO	RA – DE – N. – 110/2011 de 07/12/2010
4	Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré	RA – DE – N. – 096/2011 de 16/06/2011
5	Parque Nacional ANMI AMBORÓ	RA – DE – N. – 114/2011 de 05/07/2011
6	Parque Nacional CARRASCO	RA – DE – N. – 077/2012 de 13/06/2012
7	Parque Nacional ANMI MADIDI	RA – DE – N. – 233/2012 de 28/12/2012
8	Reserva Nacional de Flora y Fauna TARIQUIA	RA – DE – N. – 016/2014 de 18/02/2014
9	Parque Nacional SAJAMA	RA – DE – N. – 155/2014 de 26/12/2014

Fuente: Propia a partir de la información proporcionada por el SERNAP.

<sup>96</sup> Información complementaria, proporcionada por un técnico responsable del sector hidrocarburos del SERNAP, a través de una entrevista telefónica.

<sup>97</sup> Mediante notas SERNAP – DP – 80 – CAR/2015 recibida el 04 de marzo de 2015, y SERNAP – DP – 123 – CAR/2015 recibida el 02 de abril de 2015, a solicitud de la Contraloría a través de la nota CGE/SCST/GEA/501/2014 recibida el 07 de diciembre de 2014 y la nota CGE/SCAT/GAA/082/2015 recibida el 05 de marzo de 2015.

Se obtuvo información que la Reserva Biológica de la Cordillera de SAMA obtuvo la aprobación de su ROTE mediante RA – DE – N. – 011/2015 de 12/02/2015, sin embargo como fue aprobada en la gestión 2015 no se la considera en la lista debido a que la aprobación está fuera del periodo de evaluación de la auditoría.

Las APN Cotapata y El Palmar, están tramitando la aprobación de sus respectivos ROTE.

### Segundo indicador

*Las personas naturales o jurídicas regularizaron su situación conforme el aprobado Reglamento de Operación Turística Específico en las APN.*

A la solicitud realizada al SERNAP por la Contraloría<sup>98</sup> respecto de la emisión de un procedimiento de regularización para que los servicios de turismo y servicios complementarios realizados en las APN, obtengan su respectiva licencia de operación, la entidad hizo referencia<sup>99</sup> al procedimiento establecido en el Título III «De la prestación de servicios, desarrollo de actividades y operaciones, obras de infraestructura e ingreso de turistas a las APs» del Reglamento General de Operaciones Turísticas en Áreas Protegidas<sup>100</sup>.

Complementariamente el SERNAP<sup>101</sup> proporcionó un listado de las agencias de turismo que operan en las APN con actividad turística, de esta información se tiene que 6 APN cuentan con agencias de turismo (cabe notar que de estas 6 APN, 5 cuentan con ROTE aprobado). Las APN con agencias de turismo registradas son: la RNFA Eduardo Avaroa, el PN y ANMI Madidi, la Reserva de la Biósfera Pilon Lajas, el PN Toro Toro, el PN Sajama y el PN y ANMI Cotapata.

Las personas naturales y jurídicas que realizan actividades turísticas en la RNFA Eduardo Avaroa si bien regularizaron su situación, lo hicieron conforme al procedimiento establecido en el Reglamento General de Operaciones Turísticas en Áreas Protegidas, lo que permite inferir que el ROTE de esta APN no define un procedimiento específico para regularizar a los operadores de actividades turísticas.

En el resto de las áreas protegidas donde existe actividad turística y además cuentan con ROTE aprobado, las personas naturales o jurídicas que realizan actividad turística no regularizaron su situación conforme ningún procedimiento.

### Tercer indicador

<sup>98</sup> A través de la nota CGE/SCST/GEA/501/2014 recibida el 07 de diciembre de 2014.

<sup>99</sup> Mediante nota SERNAP – DP – 80 – CAR/2015 recibida el 04 de marzo de 2015.

<sup>100</sup> Aprobado mediante D.S. 28591.

<sup>101</sup> Mediante nota SERNAP – DP -123 – CAR/2015 recibida el 02 de abril de 2015, en respuesta a la solicitud de la Contraloría formulada en la nota CGE/SCAT/GAA/082/2015 recibida el 05 de marzo de 2015.

*Las operaciones y servicios turísticos en las APN cuentan con sus licencias para la operación y prestación de servicios.*

Es importante mencionar que de acuerdo al marco de referencia consultado, la licencia es el acto administrativo por el cual la autoridad competente en el AP, según corresponda, faculta a una persona natural o jurídica la operación y/o prestación de determinados servicios turísticos y/o servicios complementarios dentro de un AP, en los términos establecidos en el Reglamento General de Operaciones Turísticas en Áreas Protegidas (RGOT), la reglamentación específica de cada AP y demás disposiciones legales conexas<sup>102</sup>. Asimismo, para la obtención de dicha licencia, los operadores deben cumplir con los requisitos mínimos señalados en RGOT, incluidos los requisitos técnicos y legales establecidos en el ROTE de cada AP<sup>103</sup>.

Para las APN donde desarrollan alguna actividad turística, el SERNAP remitió<sup>104</sup> un listado de las operadoras de servicios de turismo y servicios complementarios, detallando aquellas que tienen licencia de operación, aquellas que no cuentan con dicho documento y las observaciones sobre el tema, esta información se resume en el siguiente cuadro.

**Empresas Operadores de Turismo con Licencias de Operación en las APN**  
**Cuadro 32**

N.º	Área Protegida Nacional	EOT <sup>105</sup> en el APN	EOT con licencia	EOT sin licencia	Observaciones
1	Reserva de la Biosfera PILÓN LAJAS	7	0	7	Tres operadores turísticos presentaron la solicitud para regularizar su actividad.
2	Reserva Nacional de Fauna Andina EDUARDO AVAROA	90	90	0	La regularización de operaciones y servicios turísticos se realizó mediante R.A. RNFA-EA 081/2011. La información respecto del otorgamiento de las licencias de operación turística corresponde a las gestiones 2011, 2012, 2013 y 2014.
3	Parque Nacional TOROTORO	6	0	6	Las 6 actividades turísticas se encuentran en proceso de regularización de la licencia.
4	TIPNIS	-	-	-	No reportaron información de operadores turísticos.
5	Parque Nacional ANMI AMBORÓ	-	-	-	No reportaron información de operadores turísticos.
6	Parque Nacional CARRASCO	-	-	-	No reportaron información de operadores turísticos.
7	Parque Nacional ANMI MADIDI	14	0	14	ROTE aprobado el año 2012, posteriormente se socializó con los actores involucrados para su implementación. El SERNAP señala que desde la gestión 2014 están presentando las solicitudes para la operación turística al interior del AP. Seis (6) actividades turísticas cuentan con licencia de funcionamiento otorgada por la gobernación o por la municipalidad de

<sup>102</sup> Artículo 5 del Reglamento General de Operación Turística en Áreas Protegidas.

<sup>103</sup> Artículo 27 del Reglamento General de Operación Turística en Áreas Protegidas.

<sup>104</sup> A través de las notas SERNAP – DP – 60 – CAR/2015 recibida el 18 de febrero de 2015 y SERNAP – DP – 123 – CAR/2015 recibida el 02 de abril de 2015.

<sup>105</sup> Empresas Operadoras de Turismo.

N.º	Área Protegida Nacional	EOT <sup>105</sup> en el APN	EOT con licencia	EOT sin licencia	Observaciones
					Rurrenabaque, una actividad cuenta con registro de funcionamiento emitida por la gobernación.
8	Reserva Nacional de Flora y Fauna TARIQUIA	-	-	-	No reportaron información de operadores turísticos.
9	Parque Nacional SAJAMA	8	0	8	El SERNAP señaló que la resolución administrativa para la aprobación del SISCO y ROTE se aprobó en octubre y diciembre de 2014 respectivamente, actualmente se encuentran socializando con los actores involucrados. Las 8 operaciones turísticas no cuentan con licencia de operación turística.
10	Reserva Biológica de la Cordillera SAMA	-	-	-	No reportaron información de operadores turísticos.
11	Parque Nacional y ANMI COTAPATA	41	0	41	El ROTE en proceso de socialización con las comunidades al interior del AP.
12	ANMI EL PALMAR	-	-	-	No reportaron información de operadores turísticos. Existe una propuesta preliminar del ROTE que actualmente se encuentra en revisión en el AP.
	<b>Total</b>	<b>166</b>	<b>90</b>	<b>76</b>	

Fuente: Propia a partir de la información proporcionada por el SERNAP.

La información recabada del SERNAP y resumida en el cuadro anterior, da cuenta de que en 6 de estas 12 APN con actividad turística, existen 166 empresas de turismo registradas, sin embargo sólo en una de las 6 APN (en la Reserva Nacional de Fauna Andina Eduardo Avaroa), las empresas que operan cuentan con licencia de operación (90 empresas), las empresas de turismo que operan en las restantes 5 APN no cuentan con dicha licencia (76 empresas). Cabe notar que de las APN con empresas operadoras, una no cuenta con ROTE aprobado y corresponde a Cotapata, cuyo documento estaría en proceso de socialización.

#### Cuarto indicador

*Las APN cuentan con un Programa de Operación Turístico Específico o un Plan Mínimo de Ordenamiento Turístico.*

La Contraloría<sup>106</sup> solicitó al SERNAP información sobre las APN que cuentan con un Programa de Operación Turístico o un Plan Mínimo de Ordenamiento Turístico. Sobre el tema esa entidad señaló<sup>107</sup> que no cuentan con Programas de Operación Turístico Específico en las 22 APN, sólo se elaboró un Plan Mínimo de Ordenamiento Turístico para el PN ANMI Madidi. Por su parte, las áreas protegidas Pílon Lajas, Eduardo Avaroa, Sajama, Madidi y Apolobamba cuentan con planes y/o estrategias para el desarrollo del turismo.

<sup>106</sup> Mediante notas: CGE/SCST/GEA/501/2014 recibida el 07 de diciembre de 2014 y CGE/SCAT/GAA/082/2015 recibida el 05 de marzo de 2015, solicitando información adicional.

<sup>107</sup> A través de las notas SERNAP – DP – 60 – CAR/2015 recibida el 18 de febrero de 2015 y SERNAP – DP – 123 – CAR/2015 recibida el 02 de abril de 2015.

Quinto indicador

*Todas las obras de infraestructura turística en las APN cuentan con autorización mediante Resolución Administrativa.*

Se ha recabado información sobre las obras de infraestructura turística en las APN y aquellas que cuentan con autorización mediante Resolución Administrativa emitidas entre los años 2009 al 2014, de esta información se tiene que en 4 de las 12 APN con actividad turística (REA, Toro Toro, Sajama y Madidi), se han construido o están en proyecto 24 obras de infraestructura turística, sin embargo fue reportada sólo una Resolución Administrativa<sup>108</sup> que corresponde al emprendimiento Turístico – Albergue TCO San José de Uchupiamona en el PN ANMI Madidi.

Sexto indicador

*Se efectuaron acciones de control, seguimiento y evaluación de las operaciones de turismo, así como del desarrollo de actividades, obras de infraestructura, y prestación de servicios de carácter turístico, en las APN.*

La información proporcionada por el SERNAP dio cuenta de que la entidad no realizó acciones de control, seguimiento y evaluación de las operaciones de turismo, así como del desarrollo de actividades y prestación de servicios de carácter turístico en las áreas protegidas nacionales.

El SERNAP realizó actividades de seguimiento y evaluación a los proyectos de obras de infraestructura desarrolladas en el PN Sajama, pero como parte de un Convenio Interinstitucional entre esa entidad y el Ministerio de Cultura y Turismo. Estos controles se ejecutaron de manera extraordinaria con el fin de cumplir con lo estipulado en dicho convenio y no como parte de la gestión que debe realizar el SERNAP a partir de lo especificado en el Reglamento General de Operaciones Turísticas en Áreas Protegidas.

La importancia de estas acciones de control radica básicamente en asegurar que todas las actividades turísticas cumplan con lo estipulado en las disposiciones legales emitidas sobre el tema y si se cometieran infracciones, estas sean de conocimiento de la autoridad nacional de áreas protegidas con el fin de salvaguardar su ecosistema, asegurando un turismo sostenible en el tiempo.

Séptimo indicador


---

<sup>108</sup> VMA 014/011, firmada en la ciudad de La Paz el 29 de marzo de 2011.

*Cada APN cuenta con un registro de operadores turísticos que desarrollen actividades en cada AP, actualizado anualmente y remitido a la ANAP, ADAP y al Viceministro de Turismo.*

La Contraloría solicitó<sup>109</sup> información al SERNAP sobre la existencia de un registro de los operadores turísticos que desarrollan actividades en las APN. Esta instancia remitió<sup>110</sup> un listado de las agencias operadores de turismo habilitadas en 5 APN: Eduardo Avaroa, Madidi, Pilón Lajas, Toro Toro y Sajama. En el listado proporcionado sólo figuran el nombre de la empresa y el domicilio legal y, en una lista complementaria, los pagos por gestión por vigencia de derecho y ejercicio de la actividad anual.

Al margen de lo señalado no existe evidencia de la actualización anual del listado de operadores turísticos, ni si se remitieron estos listados a la Autoridad Nacional de Áreas Protegidas, al SERNAP, a la gobernación que corresponda y/o al Viceministerio de Turismo.

#### Octavo indicador

*Cada APN cuenta con un listado de actividades en función al Plan de Manejo, Plan de Desarrollo Turístico, zonificación y capacidad de carga, que no están sujetas al procedimiento de ficha ambiental y que la autoridad ambiental deberá emitir la licencia categoría 4 (CC-CD 4) a solicitud del representante legal.*

Para conocer sobre el tema, la Contraloría solicitó<sup>111</sup> al SERNAP que informe si las APN cuentan con un listado de actividades que no están sujetas al procedimiento de ficha ambiental de acuerdo a lo señalado en el indicador que se formuló basado en el artículo 78 del RGOT.

La respuesta del SERNAP a la consulta señalada cita lo siguiente: «Si, en cada Área Protegida se realizan las actividades estipuladas en los Planes de Manejo, Plan de Protección y Programas de Monitoreo dado que los mismos representan los Instrumentos de Gestión que coadyuvan a la gestión y seguimiento del área protegida».

La respuesta del SERNAP no proporciona ninguna información acerca del listado de AOP que no estarán sujetas a procedimiento de Ficha Ambiental, por lo que se infiere que ninguna de las áreas protegidas nacionales que cuenta con ROTE incluyó en este documento el listado de estas actividades.

<sup>109</sup> Mediante nota CGE/SCST/GEA/501/2014 recibida el 07 de diciembre de 2014 y nota CGE/SCAT/GAA/082/2015 recibida el 05 de marzo de 2015, solicitando información adicional.

<sup>110</sup> A través de la nota SERNAP – DP – 60 – CAR/2015 recibida el 18 de febrero de 2015, SERNAP – DP- 123 – CAR/2015 recibida el 02 de abril de 2015.

<sup>111</sup> Mediante nota CGE/SCST/GEA/501/2014 recibida el 07 de diciembre de 2014 y nota CGE/SCAT/GAA/082/2015 recibida el 05 de marzo de 2015, solicitando información adicional.

### 3.3.2.4 Condición asociada a la investigación de las APN.

#### Primer, segundo y tercer indicador:

*El Consejo Consultivo cuenta con sus estatutos y reglamento interno, vigentes.*

*El Consejo Consultivo se reunió un mínimo de tres veces por gestión, con un mínimo de tres cuartos del total de sus miembros.*

*El Consejo Consultivo emitió informes técnicos para la autorización o rechazo de los proyectos de investigación científica en las APN.*

El concepto de Consejo Consultivo, establecido en el Reglamento General de Áreas Protegidas (RGAP), define que éste es un órgano de asesoramiento y coordinación a la Autoridad Nacional y Autoridad Departamental, y tiene por objeto apoyar en la gestión de las Áreas Protegidas desde el punto de vista técnico-científico<sup>112</sup>, a través de las funciones y atribuciones asignadas, ejercidas durante reuniones que deben ser realizadas con cierta frecuencia.

Cuando se consultó<sup>113</sup> por el Consejo Consultivo y sus estatutos y reglamento interno, así como por las resoluciones de aprobación, el VMABCCGDF informó<sup>114</sup> lo siguiente:

*En Bolivia el Reglamento General de Áreas Protegidas ha establecido la existencia de un Consejo Consultivo, como órgano de asesoramiento y coordinación a la Autoridad Nacional y Autoridad Departamental, para apoyar en la gestión de las Áreas Naturales Protegidas desde el punto de vista técnico-científico y ser nexo con otros Consejos de asesoramiento relacionados. Sin embargo este Consejo no ha podido ser constituido y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas a la fecha está establecido en base a las áreas protegidas nacionales y subnacionales (departamentales y municipales) siendo la Autoridad Ambiental Nacional Competente que funge como ente asesor y de coordinación de manera directa.*

La información proporcionada por el viceministerio dio cuenta de la ausencia de un Consejo Consultivo, lo que indica que no existe un órgano de asesoramiento y coordinación que apoye en la gestión de las Áreas Protegidas desde el punto de vista técnico-científico y consiguientemente no existen documentos reglamentarios relacionados.

#### Cuarto indicador

*La Autoridad Nacional otorgó los permisos para desarrollar proyectos y actividades de investigación y colecta científica en las APN; asimismo, suscribió convenios de cooperación para investigación científica en las APN.*

<sup>112</sup> Artículo 54 del Reglamento General de Áreas Protegidas, aprobado mediante D.S. 24181 del 31 de julio de 1997.

<sup>113</sup> A través de la nota CGE/SCST/GEA/502/2014 recibida el 23 de diciembre de 2014.

<sup>114</sup> A través de la nota MMAYA-VMABCCGDF N.º 144/15 recibida el 11 de febrero de 2015.

Se solicitó<sup>115</sup> al VMABCCGDF un detalle de los permisos otorgados para desarrollar proyectos y actividades de investigación y colecta científica en las APN. Al respecto, el viceministerio señaló<sup>116</sup> que en el marco de las competencias asignadas a esta instancia<sup>117</sup>, es función de la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas (DGBAP), la promoción, fomento, gestión autorización y control de la investigación científica y tecnológica relacionada con la biodiversidad. En tal sentido el año 2009 aprobaron la Resolución Administrativa 026/09 (Reglamento para la Aprobación de Investigaciones Científicas en el Ámbito de la Biodiversidad), como principal instrumento de regulación en plena vigencia.

Asimismo, la entidad proporcionó un detalle de los proyectos que fueron autorizados entre los años 2009-2014 en las APN.

- El año 2009 autorizaron 51 proyectos en 20 de las 22 APN.
- El año 2010 autorizaron 37 proyectos en 13 de las 22 APN.
- El año 2011 autorizaron 26 proyectos en 14 de las 22 APN.
- El año 2012 autorizaron 15 proyectos en 12 de las 22 APN.
- El año 2013 autorizaron 16 proyectos en 11 de las 22 APN.
- El año 2014 autorizaron 69 proyectos en 19 de las 22 APN.

La DGBAP otorgó permisos para desarrollar proyectos y actividades de investigación y colecta científica en las APN, autorizando en el periodo evaluado, entre 15 y 69 proyectos por año, con una cobertura del más del 50% de las APN, alcanzando, en el mejor de los casos, al 90% de las APN.

Al mismo tiempo, se solicitó al viceministerio un detalle de los convenios suscritos de cooperación para investigación científica en las APN. La entidad informó lo siguiente:

*La Resolución Administrativa N.º 026/2009 REGLAMENTO PARA LA AUTORIZACIÓN DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA EN EL ÁMBITO DE LA BIODIVERSIDAD, establece que solamente aquellas Instituciones Científicas Autorizadas (ICAs) mediante resolución administrativa expresa por parte de la Autoridad Ambiental Competente Nacional (AACN) pueden desarrollar actividades de investigación en materia de biodiversidad en el conjunto del territorio nacional (incluyendo Áreas Protegidas). Estas pueden desarrollar sus actividades junto a otras instituciones nacionales y extranjeras mediante un acuerdo entre ambas partes refrendando por la AACN por cada proyecto de investigación. Entre el año 2009 y 2014, doce (12) organizaciones nacionales de investigación han sido certificadas como ICAs.*

Dada la aclaración, la suscripción de convenios para investigación científica se daría por terceros a través de las ICAs, los mismos que son refrendados por la Autoridad Nacional.

<sup>115</sup> A través de la nota CGE/SCST/GEA/502/2014 recibida el 23 de diciembre de 2014.

<sup>116</sup> A través de la nota MMAYA-VMABCCGDF N.º 144/15 recibida el 11 de febrero de 2015.

<sup>117</sup> A Través de los Decretos Supremos 22641 (Veda General e Indefinida) y 29894 (Estructura Organizativa del Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional).

Información complementaria proporcionada por la DGBAP<sup>118</sup>, dio cuenta de una lista de proyectos de investigación científica que fueron refrendados por la Autoridad Nacional producto de los convenios señalados anteriormente. De la lista se tiene que entre los años 2009 y 2014 se refrendaron 43 proyectos de los cuales sólo 8 están asociados a temas de investigación en APN.

#### Quinto indicador

*La Autoridad Nacional cuenta con un programa priorizado de temáticas de interés para la investigación científica en las APN.*

Se solicitó<sup>119</sup> al VMABCCGDF, información sobre el programa priorizado de temáticas de interés para la investigación científica en las APN, informando además de las actualizaciones y ajustes.

La entidad consultada indicó<sup>120</sup> que las temáticas priorizadas para investigación científica en las Áreas Protegidas se establecen sobre la base de los diferentes Planes de Acción, que son instrumentos técnicos elaborados por la DGBAP, citados a continuación.

- Plan de Acción para la Conservación de Especies Amenazadas del SNAP (en edición final).
- Plan Nacional para la Conservación del Bufo Boliviano, 2012.
- Plan Nacional para la Conservación y Manejo Sustentable de los bosques de Polylepis y su biodiversidad asociadas, 2012.
- Plan de Acción para la Conservación de los Anfibios amenazados en Bolivia, 2013.
- Plan de Acción para la Conservación de los mamíferos amenazados en Bolivia, 2010.
- Plan de Acción para la Conservación de los murciélagos amenazados en Bolivia, 2010.
- Plan de Acción para la Conservación de las aves amenazadas en Bolivia (en edición final).
- Plan de Acción para la Conservación de los insectos amenazados en Bolivia (en edición final).

En los citados planes existen las siguientes líneas de investigación priorizadas:

<sup>118</sup> A través de la nota MMAYA-VMABCCGDF N.º 144/15 recibida el 11 de febrero de 2015 y su complemento recibida en fecha 08/05/15.

<sup>119</sup> A través de la nota CGE/SCST/GEA/502/2014 recibida el 23 de diciembre de 2014.

<sup>120</sup> A través de la nota MMAYA-VMABCCGDF N.º 144/15 recibida el 11 de febrero de 2015.

- Inventario de flora y fauna.
- Mapeo de distribución y abundancia.
- Estudios de Biología, Ecología y requerimiento de hábitat.
- Caracterización de hábitat.
- Estudios de taxonomía y genética.
- Diálogo intercientífico e intercultural.

La DGBAP ha citado 8 Planes de Acción destinados a la conservación de diferentes especies que siguen 6 líneas de investigación científica priorizadas que en ningún caso han sido diseñados específicamente para las APN. Los mencionados planes han sido elaborados entre los años 2010 y 2013, estando tres de ellos, aún en edición final. No informaron acerca de las actualizaciones y ajustes de los temas de investigación.

#### Sexto indicador

*La Autoridad Nacional promovió, coordinó y canalizó la asignación de recursos para la ejecución de las investigaciones científicas, según el programa de investigación de las APN.*

Se solicitó<sup>121</sup> al VMABCCGDF información sobre las acciones realizadas para canalizar asignación de recursos para la ejecución de investigaciones científicas.

La entidad señaló<sup>122</sup> que la canalización de recursos para la ejecución de investigaciones científicas es principalmente una competencia asignada al Ministerio de Educación a través del Viceministerio de Ciencia y Tecnología, aclarando además que el VMABCCGDF no dispone de un mecanismo financiero para la adjudicación de fondos de investigación.

La información recabada dio cuenta de que no fueron promovidos, coordinados ni canalizados recursos para la ejecución de investigaciones científicas y menos aún para programas de investigación científica específicos para las APN, dado que estos últimos no existen como tal.

#### Séptimo indicador

*La Autoridad Nacional promovió la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas en los proyectos y actividades de investigación científica.*

<sup>121</sup> A través de la nota CGE/SCST/GEA/502/2014 recibida el 23 de diciembre de 2014.

<sup>122</sup> A través de la nota MMAYA-VMABCCGDF N.º 144/15 recibida el 11 de febrero de 2015 y su complemento recibida en fecha 08/05/15.

Para la aplicación de este indicador, se solicitó<sup>123</sup> al VMABCCGDF información sobre las acciones realizadas para promover la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas en los proyectos de investigación científica.

Al respecto, el viceministerio informó<sup>124</sup> sobre avances realizados entre los años 2012 y 2014 referidos al trabajo que vienen realizando sobre una «ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO DE CAPACIDADES EN INVESTIGACIÓN EN MATERIA DE DIVERSIDAD BIOLÓGICA PARA LA SOBERANÍA CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA CON IDENTIDAD PROPIA», que tiene un horizonte de ejecución de 10 años y consolida la visión del pilar 4 de la Agenda Patriótica 2025 relativa a la «Soberanía Científica y Tecnológica con Identidad Propia» en el tema de recursos provenientes de la Biodiversidad.

Sobre el tema, proponen incluir una gama de conocimientos, comprensiones y valoraciones de la biodiversidad (incluyendo los conocimientos y prácticas ancestrales y usos consuetudinarios) en una nueva institucionalidad científico-tecnológica de manera que estos contribuyan a liderar la vía al desarrollo integral. En este sentido vienen trabajando en la construcción de un mecanismo de facilitación que incluya un foro especial para el conocimiento tradicional y ancestral que permitirá una mejor gestión de la información así como una mayor incidencia de los sectores ligados al conocimiento en la toma de decisiones y la gestión ambiental en general y de la biodiversidad en particular.

Lo señalado si bien da cuenta del alcance de las gestiones realizadas, estas no fueron efectivas para promover, en el periodo evaluado, la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas en los proyectos y actividades de investigación científica en las APN.

#### Octavo indicador

*Las APN cuentan con programas de investigación de acuerdo al Plan de Manejo o al Plan Operativo.*

Para aplicar el indicador se solicitó<sup>125</sup> al SERNAP, información sobre las APN que cuentan con programas de investigación de acuerdo a sus Planes de Manejo o al Plan Operativo.

El SERNAP informó<sup>126</sup> que ninguna de las APN cuenta con programas de investigación, pero que en los Planes de Manejo se sugieren investigaciones que requiere el área protegida. Las investigaciones al interior de las áreas se realizan en base a propuestas de institutos de investigación, universidades, tesis y otros.

<sup>123</sup> A través de la nota CGE/SCST/GEA/502/2014 recibida el 23 de diciembre de 2014.

<sup>124</sup> A través de la nota MMAYA-VMABCCGDF N.º 144/15 recibida el 11 de febrero de 2015.

<sup>125</sup> A través de las notas CGE/SCST/GEA/501/2014 recibida el 07 de diciembre de 2014 y CGE/SCAT/GAA/082/2015 recibida el 05 de marzo de 2015.

<sup>126</sup> A través de las notas SERNAP – DP- 80 – CAR/2015 recibida el 04 de marzo de 2015 y SERNAP – DP- 123 – CAR/2015 recibida el 02 de abril de 2015.

También señalaron que el Director de cada área protegida tiene pleno conocimiento de las investigaciones que realizan en su área, sin embargo, debido a limitaciones institucionales, respecto del personal técnico o equipamiento, la información sobre los informes y las investigaciones no se encuentra sistematizada en bases de datos al interior del APN.

#### Noveno indicador

*El Director de las APN realizó el seguimiento y supervisión de los proyectos y actividades de investigación científica, con base en informes de avance. Remitió a la Autoridad Nacional y al Comité de Gestión informes sobre ese seguimiento y supervisión.*

Se solicitó<sup>127</sup> al SERNAP que proporcione, para en el periodo evaluado y por cada APN, un detalle de las acciones realizadas respecto del seguimiento y supervisión de los proyectos y actividades de investigación científica, incluyendo los respectivos informes enviados a la Autoridad Nacional y al Comité de Gestión.

Sobre el tema, el SERNAP dio a conocer<sup>128</sup> las tareas que cumple el Director de cada APN como parte del seguimiento y supervisión de los proyectos y actividades de investigación científica, que son iguales y generales para todas las áreas. Estas actividades se refieren a:

- Revisión de la propuesta presentada al AP.
- Aprobación, dependiendo de la relevancia de la investigación y aporte a la gestión del AP.
- Socialización de la propuesta de investigación al cuerpo de protección y las comunidades al interior de las AP.
- Asignación de personal de cuerpo de protección (guardaparques) para el acompañamiento de los investigadores al interior del AP.
- Recepción de informes de avance e informes finales de las investigaciones.

Respecto de los informes finales de las investigaciones, el SERNAP hace una observación referida a que en muchos casos los informes sólo exponen la conclusión de las actividades de los investigadores y no precisamente los resultados de la investigación, dado que esto último requiere mayor análisis y tiempo por lo que terminan por olvidar la entrega de los resultados de la investigación.

Asimismo, complementaron indicando que las AP no cuentan con un registro sistematizado completo de las investigaciones que se realizan, sus resultados y su aplicabilidad y/o utilidad en la gestión de las AP.

<sup>127</sup> A través de las notas CGE/SCST/GEA/501/2014 recibida el 07 de diciembre de 2014 y CGE/SCAT/GAA/082/2015 recibida el 05 de marzo de 2015.

<sup>128</sup> A través de las notas SERNAP – DP- 80 – CAR/2015 recibida el 04 de marzo de 2015 y SERNAP – DP- 123 – CAR/2015 recibida el 02 de abril de 2015.

Ante esta situación, se advierte que los Directores de las APN no realizan un seguimiento y supervisión de los proyectos y actividades de investigación científica, por lo menos no de manera cabal de acuerdo al procedimiento establecido en el SERNAP, si bien pueden llevarse a cabo las primeras etapas del seguimiento, no generan informes de avance finales que reporten los resultados de la investigación, por tanto, al no existir estos informes, no pueden ser remitidos a la Autoridad Nacional ni a las instancias de participación local.

### 3.3.2.5 Condición asociada al monitoreo de las APN.

#### Primer indicador

*Se desarrollaron y emitieron normas especiales para el monitoreo de la biodiversidad en APN.*

Se solicitó<sup>129</sup> al SERNAP un detalle de las normas especiales emitidas para el monitoreo de la biodiversidad en las APN. Al respecto, la entidad informó<sup>130</sup> que el SERNAP ha desarrollado dos normas especiales: «Los reglamentos de operaciones turísticas (ROTE)» y el «Reglamento comunal de uso y aprovechamiento de bofedales en algunas áreas protegidas» que corresponde a la Reserva de Fauna Andina Eduardo Avaroa.

Si bien el SERNAP ha hecho referencia a la elaboración de dos reglamentos, ninguno responde a una norma especial para el monitoreo de las APN, uno de los reglamentos está referido a operaciones turísticas y el segundo al uso y aprovechamiento de bofedales. Por tanto el SERNAP no ha desarrollado ni emitido normas especiales para monitoreo de la biodiversidad en APN.

#### Segundo indicador

*Se implementaron instrumentos y mecanismos para el monitoreo y evaluación del estado de conservación de la biodiversidad en las APN.*

Se solicitó al SERNAP que detalle los instrumentos y mecanismos implementados para el monitoreo y evaluación del estado de conservación de la biodiversidad en las APN.

El SERNAP informó<sup>131</sup> que cuentan con Programas de Monitoreo elaborados para 19 de las 22 APN (Apolobamba, Madidi, Pílon Lajas, Eduardo Avaroa, Iñaño, Palmar, Toro Toro, Cotapata, Sama, Tariquía, Kaa Iya, San Matías, Amboró, Manuripi, Tipnis, EBB, Sajama, Carrasco y Otuquis).

<sup>129</sup> A través de las notas CGE/SCST/GEA/501/2014 recibida el 07 de diciembre de 2014 y CGE/SCAT/GAA/082/2015 recibida el 05 de marzo de 2015.

<sup>130</sup> A través de las notas SERNAP – DP- 80 – CAR/2015 recibida el 04 de marzo de 2015 y SERNAP – DP- 123 – CAR/2015 recibida el 02 de abril de 2015.

<sup>131</sup> A través de las notas SERNAP – DP- 80 – CAR/2015 recibida el 04 de marzo de 2015 y SERNAP – DP- 123 – CAR/2015 recibida el 02 de abril de 2015.

Respecto de la implementación de los Programas de Monitoreo, señalan que lo hacen de manera diferencial en cada área protegida. La implementación de las actividades de monitoreo conlleva: patrullajes por determinadas rutas, toma de datos sobre objetos de conservación definidos en los Programas de Monitoreo, generación de informes de patrullaje y monitoreo de los guardaparques, sistematización y generación de base de datos locales, generación de reportes de monitoreo, todo ello, siempre y cuando exista la capacidad en los guardaparques o exista técnicos asignados a esta actividad. La realización de estas actividades está condicionada a la disponibilidad de recursos económicos

Han señalado también, que no han podido concretar el flujo de información de los datos tomados en campo y centralizarla, debido a la poca capacidad y formación técnica de los guardaparques, distancia y accesibilidad a las AP, cobertura de medios de comunicación, entre otros.

Las dificultades señaladas por el SERNAP hacen entrever que no implementaron a cabalidad los instrumentos y mecanismos para el monitoreo y evaluación del estado de conservación de la biodiversidad en las APN, acciones que están supeditadas a la disponibilidad de recursos para contar con personal y/o personal capacitado que genere los reportes de monitoreo, situación que afecta la gestión de las APN toda vez que el monitoreo es una actividad que debe realizarse de manera periódica y continua a fin de contar con información válida para los fines señalados.

### Tercer indicador

#### *Coordinaron las actividades de monitoreo de la biodiversidad.*

Para aplicar este indicador se solicitó al SERNAP que detalle las acciones de coordinación de las actividades de monitoreo periódico en las APN realizadas en el periodo de evaluación (2009-2014).

Sobre lo requerido el SERNAP informó<sup>132</sup> que las actividades de monitoreo son coordinadas desde la Unidad Central, pero operativamente dentro de cada una de las AP se tienen protocolos definidos para las actividades a realizar en el tema de monitoreo. Indican que las actividades son realizadas por técnicos o jefes de protección de cada área protegida, semestralmente, las Direcciones que tienen Programas de Monitoreo implementados envían reportes generados con los datos y son sistematizados y analizados en la Unidad Central del SERNAP (al respecto cabe recordar lo señalado por el SERNAP cuando aclararon que «*no han podido concretar el flujo de información de los datos tomados en campo y centralizarla, debido a la poca capacidad y formación técnica de los guardaparques, distancia y accesibilidad a las AP, cobertura de medios de comunicación, entre otros*»).

<sup>132</sup> A través de las notas SERNAP – DP- 80 – CAR/2015 recibida el 04 de marzo de 2015 y SERNAP – DP- 123 – CAR/2015 recibida el 02 de abril de 2015.

Esto quiere decir que si bien existe el procedimiento de coordinación como lo señalan, los problemas citados impiden que sea completamente implementado.

Han señalado también que al margen de la centralización, existe una interdependencia en el funcionamiento de las actividades de monitoreo en cada área protegida, lo que permite mayor agilidad y flexibilidad al momento de requerir la información para la toma de decisiones de manera local, por lo que la información centralizada en el SERNAP, tiene más bien la finalidad de funcionar como un repositorio de información de todas las AP o bien, generar informes a nivel nacional sobre determinados temas.

Aclararon también, que la disgregación de las actividades de coordinación por área protegida y por gestión es un detalle complejo, dado que las actividades de coordinación están enmarcadas en un conjunto de acciones que van desde lo informal (llamadas telefónicas, mail, etc.), hasta aspectos formales (notas, circulares, instructivos). Explican que este conjunto de acciones no necesariamente están registradas a detalle en ningún instrumento, por lo que sólo hicieron referencia a las actividades generales de coordinación.

#### Cuarto y quinto indicador

*Si existen actividades de monitoreo periódico en las APN.*

*Si el monitoreo de la biodiversidad provee información para el logro de los objetivos las APN.*

Sobre estos aspectos se solicitó al SERNAP que detalle, por cada APN y por año, en el periodo 2009-2014, las actividades de monitoreo periódico realizados, indicando sus objetivos y logros, así como la forma en la que esa información fue empleada en la gestión de las APN.

Sobre lo consultado el SERNAP señaló<sup>133</sup> que las actividades que se realizan en las áreas protegidas son totalmente sinérgicas entre sí y son líneas no específicas para lograr un objetivo específico, esto debido a la característica compleja del manejo territorial y manejo ambiental en las áreas protegidas. Es en este sentido que las actividades de monitoreo o coordinación de monitoreo que se realizan en las APN están detalladas en los POA, no existiendo como tal, actividades de monitoreo periódico.

No hicieron referencia a si el monitoreo de la biodiversidad provee información para el logro de los objetivos de las APN.

La información del SERNAP denota que no existen actividades de monitoreo periódico en las APN orientadas a objetivos específicos, en lugar de ello las actividades de monitoreo

---

<sup>133</sup> A través de las notas SERNAP – DP- 80 – CAR/2015 recibida el 04 de marzo de 2015 y SERNAP – DP- 123 – CAR/2015 recibida el 02 de abril de 2015.

que se programan son las que incluyen en los respectivos POA. Sin embargo, las actividades de monitoreo programadas en los POA no proveen información completa para el logro de los objetivos en las 22 APN, ya que, dentro del periodo evaluado, los POA de las diferentes APN no incluyen para todas las gestiones, actividades relacionadas con el monitoreo, esta omisión se ha advertido en los POA 2012, 2013 y 2014 de las áreas protegidas.

### 3.3.2.6 Condición asociada a la Meta Aichi 11.

#### Único indicador

*En el país, se tiene planificado que el 17% de la superficie se conserve por medio de áreas protegidas:*

1. *administradas de manera eficaz y equitativa,*
2. *ecológicamente representativos y bien conectadas.*

Antes de aplicar el indicador es conveniente hacer referencia a algunos antecedentes que hacen a la meta Aichi 11<sup>134</sup>.

La décima reunión de la Conferencia de las Partes, celebrada del 18 al 29 de octubre de 2010 en Nagoya, Prefectura de Aichi, Japón, adoptó para el período 2011-2020 un Plan Estratégico para la Diversidad Biológica revisado y actualizado, que incluye las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica.

Este plan proporciona un marco general no solo para los convenios relacionados, sino para todo el sistema de las Naciones Unidas y todos los otros asociados comprometidos con la gestión de la diversidad biológica y el desarrollo de políticas.

El Plan Estratégico para la Diversidad Biológica, contempla cinco objetivos estratégicos y veinte metas, denominadas metas Aichi. Del tercer objetivo estratégico que en su texto señalan lo siguiente: *«mejorar la situación de la diversidad biológica salvaguardando los ecosistemas, las especies y la diversidad genética»*, deriva la meta 11 de Aichi que a la letra señala lo siguiente:

*«Para 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de las aguas interiores y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente las que revisten particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se habrán conservado por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados, y de otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y estas estarán integradas a los paisajes terrestres y marinos más amplios».*

Conociendo estos antecedentes se consultó<sup>135</sup> al VMABCCGDF sobre lo realizado en el país para implementar la meta Aichi 11, así como sobre la manera en que planificaron esta

<sup>134</sup> Extractado de la página web del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

implementación para lograr que el 17% del país se conserve por medio de áreas protegidas administradas de manera eficaz, equitativa, ecológicamente representativas y bien conectadas.

La entidad dio respuesta<sup>136</sup> a lo consultado proporcionando inicialmente antecedentes referidos al Convenio sobre Diversidad Biológica, indicando que éste tiene un campo de acción amplio que cubre todos los que están directa o indirectamente relacionados con la diversidad biológica y su papel en el desarrollo. Informaron que según el artículo 26 del convenio y la *Decisión/10* de la Conferencia de Partes, deben remitirse informes nacionales sobre el estado de conservación de la diversidad biológica, ya que estos informes son herramientas que permitirán llevar a cabo un examen de la aplicación del convenio además de ser un instrumento de información que apoya a la planificación nacional.

Sobre los informes señalados, el viceministerio ha informado que Bolivia presentó algunos de estos, el *Primer Informe* el 02 de febrero de 1998, el *Cuarto Informe* el 28 de julio de 2014<sup>137</sup> (nótese que no presentaron el segundo ni el tercer informe) y el *Quinto informe* en la gestión 2015, también presentaron informes complementarios como el Plan Nacional de Acción para el Programa de Trabajo de Áreas Protegidas (2003), Plan de Acción para la Implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas de la Convención sobre la Diversidad Biológica (2012) y el Informe nacional provisional sobre la aplicación del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología (2006).

En lo que respecta a la **meta Aichi 11** y con los antecedentes expuestos, el viceministerio presentó los principales resultados en el marco del Convenio de Diversidad Biológica (CDB). Señalaron<sup>138</sup> que ante la necesidad de conservar el medio ambiente por medio de áreas protegidas y paisajes terrestres representativos del Estado, se creó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), que desde su establecimiento, la superficie total de las AP creció, habiéndose duplicado la extensión entre 1995 y 1997, principalmente con la creación de extensos Parques Nacionales y Áreas Naturales de Manejo Integrado, para el 2007, el sistema se expandió sobre todo con la creación de áreas protegidas departamentales y municipales.

La superficie cubierta por las AP de carácter nacional y subnacional está presentada en función al diagnóstico realizado el 2008 por la DGBAP y el SERNAP y actualizada en base a entrevistas y talleres el 2012. Como resultado de estas actividades identificaron un total de 25 áreas protegidas de carácter departamental y 83 áreas protegidas de carácter municipal, sumando un total de 108 áreas protegidas que cuentan con un instrumento legal de creación. Estas áreas sumadas a las 22 Áreas Protegidas de Carácter Nacional (bajo

<sup>135</sup> A través de las notas CGE/SCST/GEA/291/2014 recibida el 15 de agosto de 2014 y CGE/SCST/GEA/F-502/2014 enviada el 23 de diciembre de 2014.

<sup>136</sup> Mediante nota MMAYA-VMABCCGDF 1580/2014 recibida el 16 de septiembre de 2014.

<sup>137</sup> A pesar de que el informe fue remitido en la gestión 2014 éste sólo contiene información generada hasta la gestión 2010.

<sup>138</sup> Mediante nota MMAYA-VMABCCGDF 108/15 recibida el 04 de febrero de 2015.

administración directa del SERNAP), generan 130 unidades de conservación bajo la figura de área protegida.

La superficie cubierta por las áreas protegidas departamentales, municipales y las de carácter nacional asciende a 25.566.652 ha, que corresponde al 23% de la superficie del territorio nacional. Las Áreas Protegidas de carácter Nacional, que comprende 22 áreas protegidas, representan el 15.35% de la superficie del territorio nacional. El siguiente cuadro detalla las superficies de estos grupos de áreas protegidas.

### Superficie de las AP a nivel nacional

**Cuadro 33**

Tipo de área protegida	Superficie (ha.)
Áreas Protegidas Nacionales	17.066.902
Áreas Protegidas Departamentales	5.607.362
Áreas Protegidas Municipales	2.892.388
<b>Total</b>	<b>25.566.652</b>

Fuente: Extractado de la nota MMAYA-VMABCCGDF 1580/2014 MMAyA.

En cuanto a los **instrumentos de administración** de las AP, indicaron que desde el inicio de la gestión de estas áreas entre los años 1992 y 1994, desarrollaron varios instrumentos para su administración, habiéndose consolidado un Plan Maestro con políticas generales que orientan el funcionamiento integral del SNAP y la gestión de las AP que lo conforman y que deben ser consideradas como marco referencial principal para el accionar de todas las instituciones con competencias legales en la gestión integral del SNAP y de las AP.

Respecto de la **administración de las áreas protegidas**, el viceministerio indicó que hasta 1992 existían 4 AP cuyas actividades se realizaban sin contar con un marco de gestión organizada y sistemática, al presente las Áreas Protegidas de carácter Nacional (22) están todas bajo gestión y administración del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP).

En lo que respecta a las áreas protegidas departamentales señalaron que, de acuerdo al Reglamento General de Áreas Protegidas, están compuestas por áreas que representan rasgos naturales de importancia departamental. Las categorías de manejo son las mismas que para las APN pero su administración y gestión es responsabilidad de la gobernación del departamento. El año 2002, las entonces prefecturas de Chuquisaca y Potosí elaboraron la «Estrategia y Plan de Acción para el desarrollo de las Áreas Protegidas de los departamentos de Chuquisaca y Potosí», asimismo, para el caso de Beni y Santa Cruz, crearon propuestas de Sistemas Departamentales de Áreas Protegidas logrando que 35 establezcan estructuras funcionales dentro de sus órganos técnicos para llevar adelante la gestión de las respectivas áreas. Para el año 2007 se contaba con 27 áreas protegidas subnacionales con una norma de creación o en proceso de aprobación, de manera progresiva para el 2015 se tiene un total de 83 áreas protegidas municipales y 23 departamentales.

Respecto de las áreas protegidas municipales, señalaron que son de creciente importancia para la conservación de la diversidad biológica, sin embargo existe poca experiencia y escasos lineamientos referenciales para abordar la gestión de las AP a este nivel, asimismo, al igual que las áreas protegidas departamentales, queda pendiente establecer con mayor claridad los mecanismos para articular éstas con las otras categorías de APN y departamentales a fin de cumplir con el carácter de Sistema que debe prevalecer en el SNAP.

En los **aspectos ecológicos**, han indicado que una parte de cada una de las 12 eco regiones están representadas en algún área protegida del SNAP, y más del 70% de los espacios naturales al interior de las áreas protegidas son ecosistemas de alta fragilidad ecológica que aún se mantienen en buen estado de conservación pese a las constantes amenazas que implican las ocupaciones ilegales, la extracción irregular de recursos naturales renovables y no renovables y la planificación y construcción de megaproyectos. Respecto de la cobertura ecológica del SNAP, indicaron que actualmente la clasificación ecológica del sistema se basa en el mapa de ecoregiones de Bolivia<sup>139</sup>.

Respecto de las zonas prioritarias de conservación en las áreas protegidas, el viceministerio señaló que el año 2005, como parte del cumplimiento de los compromisos ante el CDB, se desarrolló un estudio que analizó los vacíos de representatividad del SNAP, con el objetivo de determinar y representar de forma espacial las zonas prioritarias para la conservación. Este estudio fue actualizado y publicado el año 2010, y como resultados señala que el análisis demostró que las AP nacionales cubren gran parte de los espacios prioritarios para la conservación, pero no llega a representar en su totalidad a todos los tipos de ecosistemas presentes en Bolivia.

Complementariamente señalaron<sup>140</sup> que partir de los análisis desarrollados por el SERNAP y otras instituciones, se determinó que se necesita generar acciones de conservación sobre ecosistemas de la Prepuna por su baja representatividad dentro el sistema de las AP, en ese sentido el SNAP está llevando a cabo acciones para la consolidación de un Área Protegida de carácter subnacional en un sector del municipio de Puna en el departamento de Potosí.

Sin embargo, también señalaron que, al superponer las áreas protegidas sobre las prioridades de conservación de la biodiversidad, existe una buena cobertura de áreas protegidas sobre áreas de prioridad clave (cerca del 41%) y de alta funcionalidad, lo que denota el rol clave que juegan las áreas protegidas para la conservación de la diversidad biológica en Bolivia. Así, al menos 18% de las AP se ubican dentro de una matriz de grandes bloques funcionales, resaltando la importancia de una adecuada gestión territorial y recursos naturales en el área de influencia de estas áreas. Por otro lado, las áreas protegidas restantes, que se encuentran dentro una matriz de ecosistemas degradados, deben

<sup>139</sup> Elaborado por Ribera, M.O., Liberman, M.S.M.

<sup>140</sup> Mediante nota MMAYA-VMABCCGDF N.º879/15 recibida el 08 de junio de 2015.

desarrollar sus estrategias concentradas en los objetivos de conservación particulares que las caracterizan.

### **3.3.3 Efecto asociado a las consecuencias reales.**

Los resultados de la comparación de la condición con el criterio que se exponen a continuación respecto de cada tópico analizado, muestran las consecuencias reales de mantener la condición detectada respecto de la gestión de las áreas protegidas nacionales en lo que a la capacidad de conservación y/o aprovechamiento sostenible del medio ambiente y los recursos naturales de las APN se refiere. En cuanto a los riesgos potenciales, estos se presentan en un acápite independiente debido a que tienen un matiz común a los tres objetivos específicos de la auditoría.

#### *3.3.3.1 Respecto de la protección de las APN.*

El criterio formulado establece que *«La gestión ambiental es capaz de asegurar la protección de las áreas protegidas nacionales»*.

La aplicación de los indicadores formulados para este tema mostró que aspectos de protección como la zonificación y categorías de manejo en las APN, presentan problemas de actualización que aún no tienen soluciones puestas en práctica, afectando con ello la determinación de las actividades que pueden o no realizarse al interior de las 22 APN.

Por otro lado, se verificó que de los recursos humanos y bienes y servicios determinados para actividades de protección por más del 80% de las APN en las gestiones 2009 y 2010, sólo el 50% aproximadamente fueron efectivamente asignados. Si bien en la gestión 2011 se asignaron los bienes y servicios determinados, solo el 1% de las APN lo requirió.

En las gestiones 2012, 2013 y 2014 ya no figuran en los respectivos POA de las APN el requerimiento de recursos humanos, bienes y servicios para actividades de protección, sin embargo los resultados de la planificación dieron cuenta de que muchas APN no cumplieron con las actividades previstas, precisamente por falta de estos elementos.

Relacionando los resultados de la condición con el criterio, podemos señalar que la gestión ambiental del SERNAP no tiene la capacidad de asegurar la protección de las áreas protegidas nacionales, debido a que existen problemas de fondo en la zonificación y en las categorías de manejo que repercuten de manera directa en las actividades que deben ser permitidas dentro las APN, y cuyas soluciones aún no se han puesto en práctica, y por otra parte, no existe una efectiva asignación de recursos humanos y bienes y servicios para las actividades de protección y/o estas no han sido determinadas como requerimientos del POA a pesar de que los resultados de la planificación anual mostraba que la falta de estos insumos afectó el cumplimiento de las actividades previstas.

### 3.3.3.2 Respeto del aprovechamiento de las APN.

El criterio formulado establece que *«La gestión ambiental es capaz de asegurar el aprovechamiento sostenible en las áreas protegidas nacionales»*.

La aplicación de los indicadores permitió determinar que sólo 2 de las 10 APN con Planes de Manejo aprobados cuentan con Reglamentos de Uso para algunos recursos de interés económico, por su parte las restantes 8 APN no cuentan con este instrumento que permite operativizar los Planes de Manejo. La situación es menos alentadora para las 12 APN que aún no cuentan con un PM aprobado.

Entre otros aspectos de regulación se vio que sólo existe un proyecto, considerado de interés nacional, que tiene el respectivo Decreto Supremo que autoriza sus operaciones. Cabe señalar que existen proyectos del sector minero e hidrocarburífero que se desarrollan al interior de las APN, pero no existe evidencia de la elaboración del proyecto de decreto supremo para alguna de estas actividades o que alguna en particular haya sido considerada de interés nacional.

En cuanto a la adecuación ambiental para actividades de aprovechamiento al interior de las APN, se observó que el SERNAP procedió con la autorización para emitir licencias ambientales a diferentes proyectos de aprovechamiento de recursos renovables y no renovables y obras de infraestructura al interior de 21 de las 22 APN, siendo el APN Aguarañe a la que se otorgaron más licencias ambientales para aprovechamiento de recursos y el APN Tunari, para obras de infraestructura. Si bien el SERNAP es la instancia que autoriza la emisión de licencias ambientales a las AOP que operan o pretenden operar al interior de las APN, no es atribución de esta entidad el control de éstas, sin embargo, la información denota que existe actividad de aprovechamiento al interior de más del 90% de las APN.

De los aspectos vistos, la gestión del aprovechamiento de recursos al interior de las APN se ve afectada primordialmente por la inexistencia de Reglamentos de Uso para los recursos naturales, pues este instrumento regula las actividades que son permitidas en las APN y es la base legal para la operativización de los Planes de Manejo. La ausencia de este documento dificulta la toma de decisiones para viabilizar o no determinadas actividades de aprovechamiento de recursos naturales y/o el desarrollo de obras de infraestructura, tomando en cuenta que más del 90% de las APN registran algún tipo de actividad de aprovechamiento.

Al respecto cabe señalar que el Ministerio de Medio Ambiente y Agua a través de la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas, considera que las actividades que se desarrollan al interior de las APN, entendiéndose por estas a las actividades de aprovechamiento, se remiten a cumplir lo establecido en el Reglamento General de Operaciones Turísticas (D.S. 28591), la Ley 1333 del Medio Ambiente en cuanto a licenciamiento ambiental y según el caso, la veda general indefinida para el acoso, captura,

el acopio y acondicionamiento de animales silvestres y colecta de plantas silvestres y sus productos derivados, como cueros, pieles y otros (D.S. 22641) y la ratificación de la citada veda en la que permiten el uso sostenible de algunas especies de vida silvestre en base a planes de uso sostenible, estudios e inventarios previa reglamentación (D.S. 25458), sin hacer mención alguna a los Reglamentos de Uso.

Los documentos de regulación para aprovechamiento de recursos de carácter nacional como el Decreto de Veda indefinida, la Ley de vida Silvestre, Parques Nacionales, Caza y Pesca, que han sido señalados para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables en las APN, presentan un alcance general que las hace susceptibles de omitir las características particulares de cada APN. Asimismo, las Licencias Ambientales emitidas a actividades de aprovechamiento en las áreas protegidas, debieron elaborarse en base a regulaciones específicas definidas para cada APN y que debieron estar establecidas en los Reglamentos de Uso. Por todo lo señalado podemos decir que la gestión ambiental de las entidades a cargo, no es capaz de asegurar el aprovechamiento sostenible en cada una de las Áreas Protegidas de carácter Nacional.

#### *3.3.3.3 Respecto del turismo de las APN.*

El criterio formulado establece lo siguiente: «*La gestión ambiental es capaz de asegurar el turismo en las áreas protegidas nacionales*».

La aplicación de los indicadores mostró que 12 de las 22 APN cuentan con actividad turística y 10 de ellas tienen Reglamentos de Operación Turística Específico (ROTE) aprobado, sin embargo ninguno de estos reglamentos incluye procedimientos específicos para regularizar la situación de las empresas turísticas que operan en las APN.

De las 12 APN con actividad turística, 6 registran la actividad de 166 empresas de turismo, sin embargo sólo 90 de estas cuentan con licencia de operación (todas se encuentran en la Reserva Nacional de Fauna Andina Eduardo Avaroa). La regularización de estas empresas de turismo siguió el procedimiento del Reglamento General de Operaciones Turísticas, ya que el ROTE de la REA no incluye un procedimiento específico para ello. Asimismo, la información generada en los registros no contiene suficiente información como para elaborar estadísticas sobre la actividad turística en las APN.

Entre otros aspectos evaluados se advirtió que ninguna de las 12 APN con actividad turística cuenta con un Programa de Operación Turístico Específico, necesario para que junto al Plan de Manejo pueda regularse el desarrollo de actividades y obras de infraestructura destinados a la operación y prestación de servicios turísticos. El único documento reportado fue un Plan Mínimo de Ordenamiento Turístico elaborado sólo para una APN.

En cuanto a las obras de infraestructura turística, sólo un proyecto de 24 obras construidas y/o en proyecto, cuenta con una Resolución Administrativa que aprueba su ejecución.

No existe evidencia de acciones de control, seguimiento y evaluación a las operaciones de turismo, obras de infraestructura y prestación de servicios de carácter turístico, en ninguna de las 12 APN con este tipo de actividad.

Contrastando la condición con el criterio podemos establecer que la gestión ambiental del SERNAP no tiene la capacidad de asegurar el turismo en las áreas protegidas nacionales.

#### *3.3.3.4 Respecto de la investigación de las APN.*

El criterio formulado señala que: *«La gestión ambiental es capaz de asegurar la investigación en las áreas protegidas nacionales».*

Los resultados obtenidos de la aplicación de los indicadores diseñados muestran varias facetas de la investigación en las APN, por un lado la inexistencia de un Consejo Consultivo, lo que representa la ausencia de un órgano de asesoramiento y coordinación que apoye en la gestión de las Áreas Protegidas desde el punto de vista técnico-científico.

Asimismo, se ha advertido que a través de la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas (DGBAP) se han otorgado permisos para desarrollar proyectos y actividades de investigación y colecta científica en las APN, también, debido a disposiciones reglamentarias internas, no es esta instancia la que suscribe convenios de cooperación para investigación científica en las APN, lo hacen terceros a través de Instituciones Científicas Autorizadas (ICA) cuyos convenios sí son refrendados por la autoridad, habiendo sido reportados 8 proyectos de investigación en las APN, como resultado de los convenios suscritos por los ICA con terceros.

En cuanto a programas de investigación en las APN, se advirtió que no existen estos como tal, lo que sí fue reportado por la DGBAP, son líneas de investigación priorizadas que forman parte de planes de acción, los mismo que pueden ser aplicados en temas de investigación científica en las APN, pero no son exclusivos de estas. Ante la ausencia de programas de investigación científica en las APN, no han existido gestiones para promover, coordinar y/o canalizar recursos económicos para su ejecución.

Asimismo la dirección ha dado a conocer que la información de los Planes de Manejo o planes operativos, que sugieren temas de investigación acordes a las necesidades de cada APN, no son empleados prioritariamente para elaborar las líneas de investigación o ejecutar proyectos de investigación al interior de las APN, estos últimos responden más bien a propuestas generadas por terceros, cuyos temas no necesariamente han sido elegidos a partir de la información de los Planes de Manejo.

Se vio también que la Autoridad Nacional, no ha promovido de manera efectiva la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas en los proyectos y actividades de investigación científica.

Finalmente, se ha observado que los Directores de las APN no realizan un seguimiento y supervisión a los proyectos y actividades de investigación científica, por lo menos no de manera cabal de acuerdo al procedimiento establecido en el SERNAP, ocasionando que no exista información acerca de los resultados de la investigación.

Con esta información podemos indicar que la gestión ambiental de las entidades correspondientes, no tiene la capacidad de asegurar la investigación en las áreas protegidas nacionales.

#### *3.3.3.5 Respecto del monitoreo de las APN.*

El texto del criterio formulado señala que: «*La gestión ambiental es capaz de asegurar el monitoreo en las áreas protegidas nacionales*».

Los resultados obtenidos de la aplicación de los indicadores mostró que el SERNAP no desarrolló ni emitió normas especiales para monitoreo de la biodiversidad en APN, tampoco implementó a cabalidad instrumentos y mecanismos para el monitoreo y evaluación del estado de conservación de la biodiversidad en las APN, a pesar de que cerca al 86% de las APN tienen Programas de Monitoreo y están definidas las actividades para su implementación, sin embargo las debilidades de no contar con personal y/o personal capacitado para generar reportes de monitoreo, afectó su implementación.

Se advirtió también que existen deficiencias en la coordinación de las actividades que comprometen la implementación de los Programas de Monitoreo, asociadas a la precariedad o deficiencia de medios de comunicación, entre otras.

Asimismo, se advirtió que no realizan un monitoreo periódico en las APN, las actividades asociadas que prevén realizar son las incluidas en los respectivos POA cuya programación ha sido intermitente en el periodo evaluado.

En consecuencia podemos señalar que la gestión ambiental del SERNAP no es capaz de asegurar el monitoreo de la biodiversidad en las áreas protegidas nacionales.

#### *3.3.3.6 Respecto de la meta Aichi 11.*

El criterio formulado establece lo siguiente: «*La gestión ambiental es capaz de asegurar la implementación de la meta de Aichi 11*».

La aplicación del indicador, mostró que en el país la gestión sobre las áreas protegidas, asociadas a la meta Aichi 11, data de mucho antes de su emisión, logrando, a través de la implementación del SNAP, incrementar la superficie de estas áreas hasta conseguir que el 23% se conserve por medio de áreas protegidas (que incluye a las AP de carácter nacional, departamental y municipal). La superficie cubierta por las Áreas Protegidas de Carácter

Nacional, departamentales, municipales, asciende a 25.566.652 ha, por su parte, sólo las Áreas Protegidas de carácter Nacional, que comprende 22 áreas protegidas, representan el 15.35% de la superficie del territorio nacional.

Estos resultados muestran que la gestión de las áreas protegidas en el país ha permitido alcanzar la meta Aichi 11 en lo relativo a superficie, logrando que más del 17% del país se conserve por medio de áreas protegidas.

Si bien a nivel de superficie se ha observado un logro relevante, la meta Aichi 11 también contempla la administración y la representación ecológica. Es decir que la superficie del país que se conserva por medio de áreas protegidas, esté administrada eficaz y equitativamente, y que las AP sean ecológicamente representativas y estén bien conectadas.

Al respecto, se ha conocido que las áreas protegidas del país tienen diferentes niveles de administración, las de carácter nacional que están a cargo del SERNAP y las subnacionales (AP departamentales y municipales) que están a cargo de las gobernaciones y las municipalidades respectivamente.

A nivel de APN, los resultados de la aplicación de los indicadores formulados en esta auditoría han puesto en evidencia que existen deficiencias en la administración de estas áreas que afectan a la eficacia de la gestión y una administración equitativa entre las APN, aspecto que se ha hecho visible en la exposición de la condición, cuyas consecuencias reales se han manifestado en los acápite previos.

En lo que respecta a que las APN sean ecológicamente representativas y estén bien conectadas, la información del viceministerio dio cuenta de que si bien existe una importante representatividad de las ecoregiones en las APN, estas no llegan a todos los tipos de ecosistemas presentes en Bolivia.

Por lo señalado concluimos que el país ha superado la meta Aichi 11, logrando que más del 17% de la superficie del país se conserve a través de áreas protegidas, sin embargo esta conservación aún no es eficaz ni equitativamente administrada y las APN tampoco son en su totalidad ecológicamente representativas, por lo que la gestión de las entidades involucradas aún no es capaz de asegurar la implementación de esta meta. Estos temas que aún están pendientes deben ser trabajados para cumplir en su plenitud con la meta Aichi 11 hasta el 2020.

### **3.4 Efecto expresado como riesgos potenciales comunes a los objetivos específicos.**

El efecto es la consecuencia real o potencial, en términos cualitativos o cuantitativos, que surge de mantener la condición detectada en la auditoría.

Los riesgos potenciales tienen un matiz común a los temas vistos en los tres objetivos específicos evaluados en esta auditoría y están asociados a la afectación negativa de las

áreas protegidas debido a que las condiciones para implementar y consolidar las APN no son suficientes ni seguras, no existe una capacidad real de articulación entre los actores involucrados en la gestión de las áreas protegidas, particularmente entre las instancias estatales y los pueblos y comunidades indígena originario campesino que viven al interior de las áreas protegidas y porque no existe una capacidad de gestión adecuada para conservar y aprovechar de manera sostenible el medio ambiente y los recursos naturales que estas áreas albergan.

De mantenerse estas condiciones existe el riesgo potencial de que se manifiesten o se propaguen los siguientes impactos negativos en las Áreas Protegidas Nacionales.

#### **3.4.1 Expansión agrícola del monocultivo.**

Por la incursión de asentamientos humanos que lleven consigo prácticas de cultivo no permitido al interior de las APN, esta situación tiene que ver con varios de los aspectos evaluados, la falta de consolidación territorial, falta de recursos humanos que controlen y resguarden los límites de las APN, falta de recursos (económicos, bienes y servicios) necesarios para cumplir a cabalidad con estas tareas de protección de las APN. Asimismo, este riesgo se hace potencial ante la ausencia de un instrumento de manejo, como los Planes de Manejo y los Reglamentos de Uso, que determinen un ordenamiento espacial definido y delimiten las actividades que pueden o no realizarse al interior de las AP.

#### **3.4.2 Asentamientos humanos.**

La expansión no controlada de las áreas urbanas y/o rurales con la consiguiente construcción de viviendas de manera intensiva al interior de las APN afectando con ello la calidad de los suelos limitando, en algunos casos la capacidad de recarga de los acuíferos existentes. Este riesgo también tiene que ver con los aspectos antes señalados sobre la falta de consolidación territorial, falta de recursos humanos que controlen y resguarden los límites de las APN, falta de recursos (económicos, bienes y servicios) necesarios para cumplir a cabalidad con estas tareas de protección de las APN.

Estos aspectos han sido reflejados en algunas publicaciones de prensa que muestran la presencia de este tipo de riesgos. A continuación citamos algunos párrafos extractados de una publicación relacionada.

*La invasión de las áreas protegidas para ampliar las plantaciones de coca junto a la tala ilegal, los chaqueos, la pérdida del hábitat de especies de fauna y flora, la explotación minera y de hidrocarburos, son algunos de los problemas que afrontan el TIPNIS, el Parque Nacional Tunari y el Parque Nacional Carrasco.*

...  
*...una de las principales amenazas del área protegida son los asentamientos ilegales de colonos que se dedican a la plantación de coca y explotación de madera.*

*Las 622.66 hectáreas del parque (PN Carrasco) son controladas por 14 guardaparques...*

*...en el parque Nacional Tunari, las principales amenazas radican en la proliferación de construcciones sobre la zona de recarga de acuíferos, incendios y explotación minera de oro. La zona es protegida por cinco guardias ambientales en medio de limitaciones logísticas.*

*(Los Tiempos, «El Tunari, Carrasco e Isiboro están en riesgo», publicación del 25 de julio de 2015)*

### **3.4.3 Explotación de recursos naturales renovables y no renovables que afecten la razón de ser de las APN.**

Este es quizás uno de los riesgos más importantes que afrontan las APN debido a las deficiencias de gestión advertidas. La riqueza natural que encierran estas áreas ha sido y son su razón de ser, pero también es la causa de invasión e intervención a estos territorios para extraer sus riquezas conformadas por los recursos naturales renovables, no renovables y la biodiversidad existente en su conjunto.

Esta explotación presenta riesgos como resultado de la ausencia de consolidación e implementación de las APN con instrumentos de gestión como los Planes de Manejo, recordemos que más del 50% de las APN no cuenta con un PM aprobado.

Los Planes de Manejo son los instrumentos fundamentales de ordenamiento espacial que coadyuvan a la gestión y conservación de los recursos de las AP y contienen las directrices, lineamientos y políticas para la administración del área, modalidades de manejo, asignación de usos y actividades permitidas. Ante la ausencia de estos documentos poco o nada de lo señalado se puede ejecutar de manera planificada y ordenada y en respuesta a un objetivo como es el de creación de las diferentes APN ya que ante la ausencia de un instrumento de manejo, no existe un ordenamiento espacial definido que delimite las actividades que pueden o no realizarse al interior de las AP, no existen modalidades definidas de manejo que consideren incluso la existencia y participación de comunidades y pueblos indígenas originarios campesinos que coexisten con los recursos y la biodiversidad de las APN.

Estas falencias se manifiestan en potenciales riesgos de reducción y/o degradación de los recursos naturales (renovables y no renovables) y la consecuente pérdida de la biodiversidad por la extracción no controlada de recursos como la explotación ilegal de madera, la explotación y extracción de recursos minerales e hidrocarbúricos en condiciones no controladas.

Una de las manifestaciones más importantes del riesgo de explotación descontrolada de los recursos naturales se manifiesta en la actividad hidrocarbúrica y minera, porque son actividades de alto impacto que si no son adecuadamente controladas pueden ocasionar

daños importantes a la biodiversidad y los riesgos se incrementan con el crecimiento de la frontera de la actividad extractiva que se superpone al sistema de áreas protegidas que resguarda el patrimonio natural y la biodiversidad con que cuentan.

La Ley 1333 establece que el propósito de las AP es «...*proteger y conservar la flora y fauna silvestre, recursos genéticos, ecosistemas naturales, cuencas hidrográficas y valores de interés científico, estético, histórico, económico y social, con la finalidad de conservar y preservar el patrimonio natural y cultural del país*»<sup>141</sup>, sin embargo el riesgo de que las APN pierdan su razón de ser depende del cumplimiento de las disposiciones establecidas para regular las operaciones extractivas que pueden desarrollarse al interior de estas y del control a la implementación de las medidas de adecuación y/o mitigación correspondientes, y de cuidar que crezcan descontroladamente las fronteras extractivas, pues de no evitarse aquello, se corre el riesgo de que predomine más bien el carácter de zona de extracción que de protección.

Asimismo, el riesgo de que las APN no cumplan con su propósito está presente en tanto no se implementen los instrumentos que definen las categorías de manejo y la zonificación, este último que permite ordenar el uso del espacio en base a la singularidad, fragilidad, potencialidad de aprovechamiento sostenible, valor de los recursos naturales del área y de los usos y actividades permitidas, estableciendo zonas sometidas a diferentes restricciones y regímenes de manejo a través de las cuales se espera alcanzar los objetivos del AP. Una zonificación claramente definida permitiría respetar las zonas de protección estricta, considerar las zonas de uso moderado, tomar en cuenta las zonas de recuperación natural, de aprovechamiento, de uso intensivo no extractivo, de uso extensivo extractivo, precautelar las zonas de interés histórico cultural, las zonas de amortiguación y las de usos especiales.

Sin embargo las deficiencias identificadas en esta auditoría sobre la situación de los instrumentos de gestión de las APN, donde están implícitos la determinación de categorías de manejo y zonificaciones, potencializa el riesgo de perder la biodiversidad que albergan las APN, a través de un proceso de degradación cuya magnitud puede ser desconocida debido a que la gestión de estas áreas tampoco tiene la capacidad de asegurar la protección, la investigación, el monitoreo y el aprovechamiento de los recursos al interior de estas, por ejemplo las deficiencias en la investigación podría impedir identificar elementos de la biodiversidad que puede correr el riesgo de desaparecer sin antes haber sido conocidos, asimismo, las falencias en el monitoreo de la biodiversidad, podrían impedir evaluar el comportamiento de esta al interior de las AP ante la presencia de actividades extractivas, con el consecuente riesgo de no identificar los daños o la afectación que puede generarse.

Las deficiencias en la protección y conservación, en este caso del patrimonio natural y cultural que albergan las APN, genera el riesgo de afectar la existencia de los pueblos indígenas originario campesinos que viven al interior de estas áreas, vulnerar sus derechos a

---

<sup>141</sup> Artículo 60 de la Ley 1333 del Medio Ambiente.

la territorialidad, a un medio ambiente sano, al desarrollo de sus actividades económicas y al derecho que les asiste a decidir su propia forma de vida.

Todos los aspectos señalados ponen en riesgo también los logros obtenidos a través del Convenio de Diversidad Biológica y la Meta Aichi 11, a través de la cual, los países comprometidos con la gestión de la diversidad biológica y el desarrollo de políticas, buscan que para el 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres, especialmente las que revisten particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, sean conservados por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos.

En Bolivia, a través de la implementación del SNAP se logró cumplir con esta meta a nivel de superficie, pues el área cubierta por las áreas protegidas corresponde al 23% de la superficie del territorio nacional, siendo el 15.35% el correspondiente a las Áreas Protegidas de carácter Nacional. Sin embargo, las deficiencias en la administración de las AP particularmente las de carácter nacional, crea el riesgo potencial de retroceder en los logros obtenidos pues, en la medida en que las APN dejen de cumplir con el rol de proteger y conservar la diversidad biológica que albergan, dejarán de tener su razón de ser, pues no es suficiente tener cifras de superficie terrestres catalogadas como Áreas Protegidas, sino que esto se materialice con una verdadera gestión al interior de ellas.

### **3.5 Causas y recomendaciones comunes a los objetivos específicos.**

Las causas son la razón o el motivo por las cuales ocurrieron el o los problemas reflejados en la condición y por consiguiente en el efecto.

En el desarrollo de la condición del hallazgo, a través de la aplicación de los indicadores formulados para la auditoría, se identificaron deficiencias en la gestión de las áreas protegidas, que han sido asociadas a diferentes causas, las mismas que responden a aspectos de fondo que han sido pensados y elaborados a partir de todos los elementos que en su conjunto están reflejados en las deficiencias comunes a los temas que fueron examinados.

La Norma de Auditoría Ambiental 244 en su novena aclaración señala que las causas deben ser confirmadas con el sujeto de examen, lo que puede permitir su complementación, siempre y cuando exista evidencia de sustento necesaria.

En observancia a lo señalado la Contraloría trabajó consultando aspectos complementarios a través de notas y entrevistas con funcionarios de las instancias involucradas y se solicitó el apoyo legal a la Subcontraloría de Servicios Legales<sup>142</sup> para validar el marco normativo empleado en la auditoría y en la formulación de recomendaciones, tarea que se llevó a cabo entre junio y septiembre de 2015, procediendo luego con la presentación de resultados y

<sup>142</sup> Mediante Comunicación Interna CGE/GAA/CI-089/2015 del 27 de agosto de 2015.

confirmación de causas a las entidades sujetos de examen, la misma que se llevó a cabo en fecha 15 de septiembre de 2015; en este evento se contó con la participación del Viceministro de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambio Climático y de Gestión y Desarrollo Forestal, funcionarios de la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas del Ministerio de Medio Ambiente y Agua y funcionarios del SERNAP.

Producto de esta presentación sólo surgió una sugerencia de modificación de forma al texto de algunas recomendaciones que fue aceptada por la Contraloría. Un aspecto discutido fue la situación del SERNAP y del Ministerio de Medio Ambiente y Agua sobre la denominación de Máxima Autoridad Ejecutiva del SERNAP que requirió de una consulta legal<sup>143</sup> al Ministerio de Medio Ambiente y Agua cuya respuesta<sup>144</sup> ratificó que el SERNAP se constituye en una entidad desconcentrada del Ministerio cuya Máxima Autoridad Ejecutiva es el Ministro o Ministra de Medio Ambiente y Agua, aclarando que el director del SERNAP cumple el rol de Representante Legal que debe velar por la gestión técnica y administrativa de dicha instancia.

Las causas identificadas y validadas se exponen a continuación.

### **3.5.1 Causa asociada a la normativa de gestión de las APN.**

La presente causa está referida básicamente a la normativa de la gestión de las APN y las deficiencias identificadas respecto de su implementación, coherencia y relación con la actual Constitución Política del Estado y/o normas de mayor jerarquía. A continuación desarrollamos los elementos que han permitido identificar la causa y a partir de la cual se ha formulado la recomendación correspondiente.

Lo señalado en cada uno de los elementos que forman parte de la gestión de las APN expuesto en la condición, muestra claramente tres deficiencias relacionadas con la normativa de la gestión de áreas protegidas que se circunscriben a que:

- No fue elaborado el marco normativo.
- No fue implementado el marco normativo.
- Existen contraposiciones en la normativa aplicada.

#### *3.5.1.1 No fue elaborado el marco normativo.*

En lo que respecta a la articulación de actores involucrados en la gestión de las APN, se advirtió que no fue elaborado el marco normativo para aplicar la gestión compartida, por lo que además la modalidad de conducción de las áreas actualmente no responde a las disposiciones de la actual Constitución Política del Estado.

<sup>143</sup> Mediante nota CGE/SCAT/GAA/448/2015 recibida el 24 de septiembre de 2015.

<sup>144</sup> Mediante nota MMAyA/VMABCCGDF N.º1848/15 recibida el 22 de octubre de 2015.

En el caso de los Consejos de Administración no fue elaborado el marco normativo que debía reglamentar su funcionamiento, lo que generó su inoperabilidad, tampoco se elaboró algún documento legal que defina si se implementa o no esta instancia de articulación entre actores de la gestión de las APN.

En lo que concierne al monitoreo se vio que el SERNAP no elaboró un marco normativo especial asociado al monitoreo, específicamente en lo que a biodiversidad se refiere.

El uso y/o aprovechamiento de los recursos de las APN a través del resto de actividades que se realizan en las APN, no están reguladas, debido a que no fueron elaborados los respectivos Reglamentos de Uso, que son los instrumentos a través de los cuales deberían establecerse las actividades que son permitidas conforme la zonificación y categoría de manejo.

### *3.5.1.2 No fue implementado el marco normativo.*

En los aspectos asociados a la conservación y aprovechamiento de los recursos, se vio en el tema de turismo, que no fueron implementadas varias disposiciones del Reglamento General de Operaciones Turísticas en Áreas Protegidas (norma conexas al Reglamento General de Áreas Protegidas), que operativizan, ordenan y controlan las operaciones turísticas que se realizan al interior de las APN.

En cuanto a investigación, no fueron implementadas una serie de disposiciones definidas en el Reglamento General de Áreas Protegidas, relacionadas con la instancia de asesoramiento y coordinación y con la elaboración de un programa priorizado de temas de investigación en las APN.

En lo que concierne a aprovechamiento también se advirtió que no fueron implementadas normas de mayor jerarquía como se ve a continuación.

Las actividades que pueden generar impactos significativos en las APN corresponden a los sectores de energía, minería e hidrocarburos, y la regulación de estas actividades está dada sólo por la Licencia Ambiental, sin embargo, dada las características de estas actividades, su regulación también debería responder a otras disposiciones normativas como la Ley de Hidrocarburos 3058 del 18 de mayo de 2005 que señala<sup>145</sup> lo siguiente:

*Las actividades relacionadas con el uso de hidrocarburos en sus diferentes fases, podrán desarrollarse en Áreas Protegidas en sujeción estricta a la categoría y zonificación, plan de manejo, realización de consulta pública y cumplimiento a disposiciones ambientales, requiriéndose para el efecto un Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental, cuando no pongan en riesgo sus objetivos de conservación.*

---

<sup>145</sup> Artículo 133.

De acuerdo a la información recabada del SERNAP respecto del sector hidrocarburos, en 9 APN existe actividad hidrocarburífera y sólo 4 AP cuentan con su Plan de Manejo, sólo 3 de ellas la aprobación es a nivel ministerial y ninguna cuenta con Reglamentos de Uso.

Sobre el tema se consultó al SERNAP acerca de cómo proceden para cumplir con estos requisitos, la entidad señaló que en los casos que las APN no cuentan con PM aprobados, se tiene la zonificación preliminar y/o el Plan de Manejo elaborado, y si tampoco existen estos documentos hacen uso de la información que pueda proporcionar el Director del área y la contenida en los Mapas de estado de Conservación (elaborados el 2005 para las 22 APN) que sirven para guiar sobre el estado del área y proceder con la evaluación del EEIA.

Esta situación pone en evidencia la no implementación cabal del marco normativo aplicable, pues la evaluación y aprobación de la intervención de un AP con actividades del sector hidrocarburos no se realiza con la suficiente fundamentación técnica ante la inexistencia de documentos para regular y determinar las actividades que pueden ser permitidas y las que no, de acuerdo a los objetivos de creación de estas áreas, como el Plan de Manejo, el Reglamento de Uso y la zonificación, basándose en elementos disponibles pero no necesariamente los competentes para tratar estos temas, lo que demuestra que las disposiciones normativas establecidas en el Reglamento General de Áreas Protegidas y otras de mayor jerarquía como la Ley de Hidrocarburos no son implementadas a cabalidad.

### *3.5.1.3 Existen contraposiciones en la normativa aplicada.*

Existen definiciones que no responden a la actual organización ejecutiva del estado, como la denominación de Autoridad Nacional de Áreas Protegidas que no figura en el Decreto Supremo 29894 de Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional como tampoco en el Manual de Organización y Funciones del Ministerio de Medio Ambiente y Agua.

También se ha advertido otro tipo de contraposiciones en los marcos normativos asociados al aprovechamiento de recursos en las APN en lo que concierne al sector hidrocarburos. Se promulgó el Decreto Supremo 2366 del 20 de mayo de 2015 que tiene por objeto establecer las medidas para el aprovechamiento de los recursos hidrocarburíferos en todo el territorio nacional, en el marco de su carácter constitucional, estratégico y de interés público para el desarrollo del país.

A través de este decreto se autoriza el desarrollo de actividades hidrocarburíferas de: exploración en las diferentes zonas y categorías de áreas protegidas, desarrollo de pozos exploratorios que estará sujeto a un procedimiento independiente de EIA, así como explotación (si los resultados de exploración resultan ser comerciables), que implica la adecuación y/o actualización de los instrumentos de planificación u ordenamiento espacial del Área Protegida (previa solicitud al SERNAP para su evaluación y revisión), limitada solo al área de intervención, y prohíbe la intervención de estas actividades a zonas con

categorías de Santuario y Monumento Natural previstas en el Reglamento General de Áreas Protegidas<sup>146</sup>.

Al respecto cabe señalar que ninguna de las 22 Áreas Protegidas de carácter Nacional tiene categoría de Santuario o Monumento Natural, lo que implica que el D.S. 2366 viabiliza el desarrollo de actividades hidrocarburíferas en todas estas áreas.

Pues bien, al promulgarse el D.S. 2366 y autorizar la actividad hidrocarburífera en las APN se ha observado algunas incompatibilidades con otras normas asociadas a este decreto. No toma en cuenta los instrumentos establecidos en el Reglamento General de Áreas Protegidas, que deben regularizar las actividades que son permitidas al interior de las APN como el Reglamento de Uso y los Planes de Manejo y en algún caso, a disposiciones de mayor jerarquía, como la Constitución Política del Estado, Ley 071 de Derechos de la Madre Tierra, Ley 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibañez y la Ley de Hidrocarburos 3058, particularmente en lo que se refiere a la participación de comunidades y pueblos indígenas que viven al interior de las áreas protegidas, pues 12 de las 22 APN tienen algún nivel de sobreposición con Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOC) y en 5 de estas existe actividad hidrocarburífera.

A continuación citamos algunas disposiciones normativas relacionadas con lo expuesto en el párrafo anterior.

La Constitución Política del Estado establece:

*En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con la constitución, las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos gozan de los siguientes derechos<sup>147</sup>:*

*A vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas. A ser consultados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de instituciones cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.*

*Es deber del estado y de la población conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y la biodiversidad, así como mantener el equilibrio del medio ambiente<sup>148</sup>.*

*La población tiene derecho a la participación en la gestión ambiental, a ser consultado e informado previamente sobre decisiones que pudieran afectar a la calidad del medio ambiente<sup>149</sup>.*

*La explotación de los recursos naturales en determinado territorio estará sujeta a un proceso de consulta a la población afectada, convocada por el Estado que será libre, previamente informada, se garantiza la participación ciudadana en el proceso de gestión ambiental y se promoverá la conservación de los*

<sup>146</sup> Artículo 2 del Decreto supremo 2366 del 20 de mayo de 2015.

<sup>147</sup> Artículo 30, parágrafo 2, numerales 10 y 15.

<sup>148</sup> Artículo 342.

<sup>149</sup> Artículo 343.

*ecosistemas, de acuerdo con la Constitución y la Ley. En las naciones y pueblos indígena originarios campesinos, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios*<sup>150</sup>.

*El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad comunitaria o colectiva, que comprende el territorio indígena originario campesino, las comunidades interculturales originarias y de las comunidades campesinas. La propiedad colectiva se declara indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible...*<sup>151</sup>

*Se reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza*<sup>152</sup>.

La Ley 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien del 05 de septiembre de 2012 establece:

*El Estado Plurinacional de Bolivia promoverá el manejo integral y sustentable de los componentes, zonas y sistemas de la vida para garantizar el sostenimiento de las capacidades de regeneración de la Madre Tierra mediante*<sup>153</sup>:

*Fomento, control y fiscalización del aprovechamiento de los componentes de la Madre Tierra de acuerdo a cada zona de vida y sistemas de vida, respetando los fines y objetivos de las áreas protegidas del Sistema Nacional, Departamental y Municipal de Áreas Protegidas.*

*Las bases y orientaciones del Vivir Bien a través del desarrollo integral en conservación de la diversidad biológica y cultural, incluyendo Áreas Protegidas, son*<sup>154</sup>:

*Fortalecer y promover el Sistema Nacional de Áreas Protegidas Nacional, Departamental y Municipal definidos en la Constitución Política del Estado, como uno de los principales instrumentos de defensa de la Madre Tierra.*

La Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez del 19 de julio de 2010 establece:

*De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 21 del Parágrafo I del Artículo 304 de la Constitución Política del Estado los gobiernos indígena originario campesinos autónomos tienen la competencia exclusiva de participar y desarrollar los mecanismos necesarios de consulta previa sobre la explotación de recursos naturales, entre otros*<sup>155</sup>.

La Ley de Hidrocarburos 3058 del 18 de mayo de 2005 establece:

*No podrán licitarse, otorgarse, autorizarse, ni concesionarse las actividades, obras o proyectos hidrocarburíferos, en áreas protegidas, sitios RAMSAR, sitios arqueológicos y paleontológicos, así como en*

<sup>150</sup> Artículo 352.

<sup>151</sup> Artículo 394, parágrafo III.

<sup>152</sup> Artículo 403, parágrafo I.

<sup>153</sup> Numeral 4, del artículo 16 de la Ley 300.

<sup>154</sup> Numeral 6, del artículo 23 de la Ley 300.

<sup>155</sup> Artículo 87 parágrafo V.

*los lugares sagrados para las Comunidades y Pueblos Campesinos, Indígenas y Originarios, que tengan valor espiritual como patrimonio de valor histórico, u otras áreas reconocidas por su biodiversidad, establecidas por autoridad competente. Se permitirán excepcionalmente actividades hidrocarburíferas en áreas protegidas, cuando el Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental Estratégico (EEIAE) establezca la viabilidad de la actividad en el marco de un Desarrollo Integral Nacional Sustentable<sup>156</sup>.*

*Las actividades relacionadas con el uso de hidrocarburos en sus diferentes fases, podrán desarrollarse en Áreas Protegidas en sujeción estricta a la categoría y zonificación, plan de manejo, realización de consulta pública y cumplimiento a disposiciones ambientales, requiriéndose para el efecto un Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental, cuando no pongan en riesgo sus objetivos de conservación<sup>157</sup>.*

Sobre la consulta pública, la Ley 3058 establece que esta «...Deberá ser realizada por las autoridades competentes del Gobierno Boliviano y con procedimientos apropiados...», asimismo, el D.S. 29033, complementado y modificado por los D.S. 29574 del 21 de mayo de 2008 y por el D.S. 2298 del 18 de marzo de 2015, define los procedimientos apropiados a seguir con la finalidad de llegar a un acuerdo con las Comunidades y los Pueblos Indígenas y Originarios.

Es así, que el artículo 13 del D.S. 29033 establece que el documento de validación de acuerdos debe recoger la posición, observaciones, sugerencias, complementaciones y recomendaciones concertadas por los Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas que pudieran ser afectados.

De la misma manera el D.S. 29033, en su artículo 15, señala que, las observaciones, sugerencias, complementaciones y recomendaciones concertadas, emergentes de la aplicación del Proceso de Consulta y Participación en el segundo momento (previo a la aprobación del EEIA-AI), deberán ser consideradas como criterios fundamentales para la elaboración y aprobación del Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental - Analítico Integral (EEIA –AI).

Nótese el alcance de la participación de los pueblos indígena originarios y comunidades campesinas ante la ejecución de una AOP, pues de acuerdo al artículo 7 del citado decreto, las decisiones resultantes del Proceso de Consulta y Participación, adoptadas en acuerdo conjunto entre la Autoridad Competente (AC) y las instancias de locales, deben ser respetadas y consideradas como criterios fundamentales para la ejecución de la AOP objeto de la consulta por parte de la AC. Sin embargo y a pesar de estas disposiciones, el tema de consulta pública no está considerado en el D.S. 2366 que autoriza el desarrollo de actividades hidrocarburíferas al interior de las AP, a pesar de que 12 de las 22 APN tienen sobreposición de tierras con Territorios Indígenas Originarios Campesinos, y en 5 de ellas ya existen actividades hidrocarburíferas en operación.

---

<sup>156</sup> Artículo 132.

<sup>157</sup> Artículo 133.

Y en otro ámbito pero complementariamente a los aspectos de la causa identificada, corresponde mencionar lo señalado en la disposición transitoria cuarta del D.S. 29894<sup>158</sup> de Organización del Órgano Ejecutivo, que establece que las Instituciones Públicas Desconcentradas (a las que pertenece el SERNAP), Descentralizadas readecuarán sus políticas y objetivos, y definirán sus estructuras en el marco de las disposiciones, lineamientos y mandatos establecidos en la Constitución Política del estado y a norma expresa que se dicte para el efecto. Ya han transcurrido cerca a 6 años luego de la promulgación de este decreto sin que se haya cumplido con esta disposición.

Cabe aclarar que con toda la explicación previa de esta causa lo que se pretende es que se comprenda que existen deficiencias a nivel de elaboración, implementación y coherencia del marco normativo aplicado a la gestión de las APN, por lo que a través de la recomendación a formular, se busca que el marco legal normativo vigente, sea revisado, analizado y evaluado para ver la pertinencia de modificar y adecuar el actual Reglamento General de Áreas Protegidas y normas conexas de forma de contar con un marco normativo que pueda ser implementado a cabalidad y esté acorde a la actual coyuntura del país a partir de normas marco como la Constitución Política del Estado y otras.

En razón de lo expuesto concluimos este acápite definiendo la causa con el siguiente texto:

*«El actual marco normativo asociado a la gestión de las APN, no ha sido plenamente desarrollado, no ha sido implementado a cabalidad y no responde a otras normas de mayor jerarquía como tampoco a la actual Constitución Política del Estado».*

Para anular o minimizar esta causa, se ha formulado una recomendación bajo el siguiente sustento.

El Decreto Supremo 29894 del 07 de febrero de 2009, establece la Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional y entre las atribuciones asignadas al Ministerio de Medio Ambiente y Agua se encuentra la de *«formular políticas, normas, establecer y estructurar mecanismos para la conservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, agua, conservación y protección del medio ambiente»*, asimismo, el Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos, y de Gestión y Desarrollo Forestal, perteneciente al Ministerio de Medio Ambiente y Agua, debe *«formular e implementar políticas generales, planes, normas, programas y proyectos para el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, el uso sostenible de los recursos naturales, protección y conservación del medio ambiente...»*, también debe *«promover, diseñar y aprobar normas técnicas, programas y proyectos para el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad...»*.<sup>159</sup>

<sup>158</sup> Promulgada el 07 de febrero de año 2009.

<sup>159</sup> Inciso b del artículo 95 e inciso a del artículo 98 del D.S. 29894 del 7 de febrero de 2009.

El mismo decreto, establece que, el Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambio Climático y de Gestión y Desarrollo Forestal debe «*ejercer tuición, control, supervisión orgánica y administrativa del Servicio Nacional de áreas Protegidas...*»<sup>160</sup>.

El D.S. 25158 de organización y funcionamiento del Servicio Nacional de Áreas Protegidas establece que son atribuciones de esta entidad «*Proponer normas y políticas para la gestión integral de las áreas protegidas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas*», asimismo debe: «*Normar y regular las actividades al interior de las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y fiscalizarlas de acuerdo a sus categorías, zonificación y reglamentación en base a planes de manejo*»<sup>161</sup>.

Por su parte el Plan Estratégico Institucional 2012-2016 del SERNAP, aprobado mediante Resolución Administrativa-DE-N.º167/2012 del 26 de octubre de 2012, ha definido como una línea de acción estratégica «*fortalecer el marco jurídico institucional*», que define la formulación implementación y evaluación de políticas públicas y de gestión en materia de medio ambiente, biodiversidad, conservación y protección.

A partir de lo expuesto se recomienda lo siguiente.

### ***Recomendación 1***

*El Ministerio de Medio Ambiente y Agua, en el marco de sus atribuciones que le permiten formular políticas, normas, establecer y estructurar mecanismos para la conservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, agua, conservación y protección del medio ambiente, debe coordinar y supervisar que el SERNAP:*

*Reformule el marco normativo de la gestión de las Áreas Protegidas Nacionales, revisando, analizando y evaluando la aplicabilidad del Reglamento General de Áreas Protegidas y normas conexas, tomando en cuenta los aspectos evaluados en esta auditoría, la actual coyuntura del país, la participación social y de las comunidades y pueblos indígena originario campesinos autónomos que tienen la competencia exclusiva de participar y desarrollar los mecanismos necesarios de consulta previa sobre la explotación de recursos naturales ubicados al interior de estas áreas y las disposiciones establecidas en las normas marco como la Constitución Política del Estado y otras normas de mayor jerarquía a la normativa vigente, a fin de que el nuevo marco legal sea coherente y pueda ser ejecutado íntegramente.*

*El Ministerio de Medio Ambiente y Agua, en el marco de las atribuciones señaladas, debe gestionar la aprobación y promulgación del marco normativo que se elabore.*

<sup>160</sup> Inciso p del artículo 98 del D.S. 29894 del 7 de febrero de 2009.

<sup>161</sup> Incisos a y d b del artículo 7 del D.S. 25158 del 4 de septiembre de 1998.

### **3.5.2 Causa asociada a la organización administrativa y la programación de actividades.**

Los aspectos señalados en la condición del hallazgo de los tres objetivos específicos, mostraron que la gestión de las APN también se ve afectada negativamente por las deficiencias identificadas en la organización administrativa de la entidad y en su programación de operaciones.

Respecto a la estructura organizacional cabe mencionar que existe un marco normativo de organización y funcionamiento del Servicio Nacional de Áreas Protegidas establecido en el D.S. 25158<sup>162</sup>. Este decreto fija las normas de organización y funcionamiento del SERNAP estableciendo una estructura orgánica y funcional que no es definitiva toda vez que el mismo decreto dispone que la administración del SERNAP estará sujeta a los sistemas de la Ley 1178 y las Normas Básicas establecidas para cada uno de ellos<sup>163</sup>, estando entre ellas las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa (NBSOA).

En razón de lo señalado, el SERNAP tenía y tiene la posibilidad de optimizar su estructura organizacional para lo que cuenta con una unidad para cumplir con esta labor. El Manual de Organización y Funciones<sup>164</sup> del SERNAP muestra que existe una Dirección Administrativa que entre sus funciones principales presenta la relativa a: «k) *reformular el diseño organizacional que responda a las necesidades del SERNAP y que le permita ejercer sus atribuciones, facultades y funciones de forma participativa en coordinación con los Directores de la Unidad Central y los Directores de las Áreas Protegidas.*»

Sin embargo, a pesar de las disposiciones descritas, el SERNAP no ha realizado ningún análisis organizacional lo que implica que la entidad no ha analizado, entre otros, la necesidad de adecuar la estructura organizacional inicialmente definida, con el fin de que pueda ser optimizada para contribuir al logro de los objetivos de la entidad, prevaleciendo en el tiempo una estructura definida en base al citado decreto que sin embargo no es exactamente como este lo describe<sup>165</sup>.

Asimismo, la ausencia de un análisis organizacional ha afectado los procesos siguientes que conforman el Sistema de Organización Administrativa, que son el diseño organizacional y su implantación, así como la formalización del diseño que implica contar con dos documentos troncales necesarios para la operación y funcionamiento de la entidad, estos son el Manual de Organización y Funciones (MOF) y el Manual de Procesos (MP). El SERNAP ha elaborado su MOF pero no hizo lo mismo con el Manual de Procesos que es

<sup>162</sup> Promulgado el 04 de septiembre de 1998.

<sup>163</sup> Artículo 25 del D. S. 25158 promulgado el 04 de septiembre de 1998.

<sup>164</sup> Modificado mediante Resolución Administrativa – DE - N.º 210/2011 del 24 de noviembre de 2011.

<sup>165</sup> El D.S. 25158 del 04 de septiembre de 1998, de organización y funcionamiento del SERNAP, establece como parte de su estructura, en el nivel Ejecutivo Operativo, la Dirección de Normas y Planificación, la Dirección de Coordinación, Supervisión y Evaluación y la Dirección Jurídica, las mismas que en la estructura vigente del SERNAP, presentada junto a su MOF (aprobado mediante RA-DE-210/2011 del 24 de noviembre de 2011), se encuentran también en un número de tres pero dos de ellas con distinta denominación: la Dirección de Planificación y la Dirección de Monitoreo Ambiental.

una deficiencia identificada por la Contraloría ya hace aproximadamente 10 años y que ha sido parcialmente subsanada con la elaboración de Manuales de Procedimientos específicos, que si bien guían determinadas actividades, como la elaboración y aprobación de Planes de Manejo, no definen los procesos de las operaciones y actividades que se realizan en la entidad.

Esta deficiencia se ve acrecentada con la existencia de una guía para elaborar Planes de Manejo de las Áreas Protegidas de carácter nacional, que no responde a las NBSOA y se hace innecesaria ante la existencia de un Manual de Procedimientos para ello, generando una duplicidad de procedimientos que en algunos casos genera actividades incompatibles y sin coherencia.

Paralelamente, se ha observado que la estructura organizacional de la gestión de las áreas protegidas, no ha definido a nivel de dirección y mucho menos de unidad (a través del Manual de Organización y Funciones del MMAyA) la función ejercer la supervisión orgánica y administrativa del SERNAP<sup>166</sup>, que es una función del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambio Climático y de Gestión y Desarrollo Forestal del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, establecida en el D.S. 29894 de Organización del Órgano Ejecutivo.

En lo que respecta a la programación de operaciones anuales, las deficiencias en este tema se han reflejado en algunos aspectos evaluados en esta auditoría, que mostraron la omisión de documentos fundamentales de planificación como son los Planes de Manejo, la falta de determinación de recursos humanos, bienes y servicios para realizar actividades esenciales, que se omitió por completo en los últimos años evaluados, así como las actividades de coordinación interinstitucional relacionadas por ejemplo, con el saneamiento de tierras, aspectos todos que no han sido considerados en la planificación anual de operaciones de las APN.

Ahora bien, analizando las deficiencias identificadas desde la perspectiva de la interrelación entre los sistemas de Programación de Operaciones (SPO) y de Organización Administrativa (SOA), vemos como las falencias de un sistema afectan al otro y viceversa, generando un efecto sinérgico negativo en la gestión del SERNAP, ya que en base a los objetivos, las operaciones y los recursos de la entidad, se definen las necesidades de organización; asimismo, la estructura organizacional influye en la elaboración y ejecución del POA<sup>167</sup>. En términos generales, la ausencia de un análisis organizacional para evaluar los objetivos de gestión, impide detectar la necesidad de programar determinados recursos y/o actividades; de la misma forma, la inexistencia de una programación de actividades y recursos, impide cumplir con los objetivos de gestión y consecuentemente con los objetivos institucionales.

---

<sup>166</sup> Establecido en el inciso p del artículo 102 del D.S. 29894 de Organización del Órgano Ejecutivo, promulgado el 07 de febrero de 2009.

<sup>167</sup> Artículo 7 inciso a, de las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa (SOA) y artículo 7, inciso d de las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones (SPO).

Por lo tanto, todos estos aspectos asociados a la organización administrativa y a la programación de operaciones, independientemente y de forma conjunta, establecen la causa que ha contribuido a las deficiencias de la gestión de las APN, la que se define como sigue.

*«Existen deficiencias en la programación de actividades y en la organización administrativa de las entidades a cargo de la gestión de las APN».*

Para anular o minimizar la causa, se formularon recomendaciones respaldadas en lo siguiente.

El Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, aprobado por Resolución Ministerial N.º 165 de 23 de julio de 2012, establece disposiciones sobre el Responsable de la implantación del Sistema de Organización Administrativa y señala que *«De acuerdo a la Ley 1178, art. 27, el Ministro, como Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE), es responsable de la implantación y funcionamiento del Sistema de Organización Administrativa»*. Asimismo señala que, *«el análisis, diseño e implantación de la estructura organizacional del Ministerio de Medio Ambiente y Agua es también responsabilidad de los Viceministros, Directores Generales, Jefes de Unidad, Coordinadores de Programas y/o Proyectos, así como de todos los servidores públicos del Ministerio en el ámbito de su competencia. Las funciones de coordinación y monitoreo de todas las actividades, relacionadas con el análisis, diseño e implantación de la estructura organizacional serán ejercidas por la Unidad Administrativa dependiente de la Dirección General de Asuntos Administrativos»*.

El Decreto Supremo 29894 del 07 de febrero de 2009, establece la Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional y entre las atribuciones asignadas al Ministerio de Medio Ambiente y Agua, a través del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambio Climático y de Gestión y Desarrollo Forestal, se encuentra el de *«ejercer tuición, control, supervisión orgánica y administrativa del Servicio Nacional de Áreas Protegidas...»*<sup>168</sup>.

El artículo 6 sobre el responsable de la implantación del SOA, del citado reglamento establece que de acuerdo a la Ley 1178, art. 27, el Ministro, como Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE), es responsable de la implantación y funcionamiento del Sistema de Organización Administrativa, asimismo, el análisis, diseño e implantación de la estructura organizacional del Ministerio de Medio Ambiente y Agua es también responsabilidad de los Viceministros, Directores Generales, Jefes de Unidad, Coordinadores de Programas y/o Proyectos, así como de todos los servidores públicos del Ministerio en el ámbito de su competencia, en consecuencia, en el marco de estas disposiciones, el Director del SERNAP es responsable del análisis, diseño e implantación de la estructura organizacional de su entidad.

<sup>168</sup> Inciso p del artículo 98 del D.S. 29894 del 7 de febrero de 2009.

El Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, en su artículo 6 sobre el responsable de la implantación del SOA, establece que las funciones de coordinación y monitoreo de todas las actividades, relacionadas con el análisis, diseño e implantación de la estructura organizacional serán ejercidas por la Unidad Administrativa dependiente de la Dirección General de Asuntos Administrativos.

El Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, en su artículo 18 sobre la formalización y aprobación de manuales señala que el diseño organizacional deberá formalizarse en el Manual de Organización y Funciones y en el Manual de Procesos y Procedimientos, los cuales deberán ser aprobados mediante Resolución Ministerial expresa.

El Reglamento Específico del Sistema de Programación de Operaciones del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, aprobado mediante Resolución Ministerial 014 del 23 de enero de 2013, establece en su artículo 1 que este documento es de aplicación y cumplimiento obligatorio para todas las Unidades Técnicas Funcionales y cada uno de los servidores públicos sin distinción alguna de jerarquía del Ministerio de Medio Ambiente y Agua.

El mismo reglamento (RESPO) en su artículo 16 establece que el Ministro en uso de sus atribuciones, aprobará, a través de Resolución Ministerial, el Programa de Operaciones Anual presentado por el Director General de Planificación.

A partir de lo expuesto se recomienda lo siguiente:

### ***Recomendación 2***

*El Ministro de Medio Ambiente y Agua, es responsable de la implantación y funcionamiento del Sistema de Organización Administrativa y a través del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad Cambio Climático y de Gestión y Desarrollo Forestal, debe ejercer tuición, control, supervisión orgánica y administrativa del Servicio Nacional de Áreas Protegidas. En el marco de estas responsabilidades, el Ministerio debe supervisar que el Director del SERNAP:*

*Optimice su estructura organizacional, realizando el respectivo análisis, diseño e implantación, en el marco del Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, en función de lograr los objetivos de gestión y los objetivos institucionales respecto de las 22 Áreas Protegidas de carácter Nacional, de tal forma que los resultados de este trabajo permitan tomar decisiones para modificar la estructura organizacional, canales y medios de comunicación, así como las instancias de coordinación interna y externa, aspectos que forman parte del Manual de Organización y Funciones.*

*Asimismo, la Dirección General de Asuntos Administrativos del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, debe coordinar y monitorear el respectivo proceso de análisis, diseño e implantación del diseño organizacional del SERNAP.*

### **Recomendación 3**

*El Ministro de Medio Ambiente y Agua, es responsable de la implantación y funcionamiento del Sistema de Organización Administrativa y a través del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad Cambio Climático y de Gestión y Desarrollo Forestal, debe ejercer tuición, control, supervisión orgánica y administrativa del Servicio Nacional de Áreas Protegidas. En el marco de estas responsabilidades, deben supervisar que el Director del SERNAP:*

*Elabore un Manual de Procesos del Servicio Nacional de Áreas Protegidas, en el marco de las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa, a partir del cual deriven procedimientos específicos para las actividades que así lo requieran.*

*En el marco de las atribuciones señaladas, la Dirección General de Asuntos Administrativos del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, debe revisar y aprobar el respectivo Manual de Procesos a través de la Resolución Ministerial correspondiente.*

### **Recomendación 4**

*El Ministerio de Medio Ambiente y Agua, a través del Viceministerio de Medio Ambiente , Biodiversidad, Cambio Climático y de Gestión y Desarrollo Forestal, debe realizar la supervisión orgánica y administrativa del SERNAP para que esta entidad, en el marco de las disposiciones establecidas en las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones y del Reglamento Específico del Sistema de Programación de Operaciones del Ministerio de Medio Ambiente y Agua y a partir de la disponibilidad de recursos:*

*Incluya en la programación de operaciones anual (POA) de las 22 Áreas Protegidas de carácter Nacional, las actividades formuladas en los Planes de Manejo asociadas a protección, monitoreo, investigación, preservación, turismo y aprovechamiento, previendo para su consecución, los recursos necesarios (humanos, bienes y servicios), de tal forma que los POA formulados, permitan el logro de objetivos de los Planes de Manejo, los objetivos de gestión y los objetivos institucionales.*

*En el marco de las atribuciones señaladas y de lo establecido en esta recomendación, el Ministro de Medio Ambiente y Agua, debe aprobar los POA de las 22 Áreas Protegidas de Carácter Nacional.*

### 3.5.3 Causa asociada a los Planes de Manejo de las APN.

Se ha podido evidenciar deficiencias vinculadas a la aprobación e implementación de los Planes de Manejo de las APN, aspectos que a continuación se desarrollan.

#### 3.5.3.1 De la aprobación de los Planes de Manejo.

En la aplicación de los indicadores formulados se hizo una evaluación de la situación de los Planes de Manejo de las APN, obteniendo información sobre la situación de su aprobación y/o elaboración. El siguiente cuadro resume la situación de los Planes de Manejo de las diferentes APN además de información sobre la fecha de su creación, este último dato como antecedente.

#### Situación de los Planes de Manejo de las APN

**Cuadro 34**

Nombre del Área Protegida	Fecha de creación del APN	Sobre la aprobación del PM
Área Natural de Manejo Integrado San Matías.	31 de julio de 1997	Aprobado por el ministerio con RM N° 265 del 08/09/2008. Aprobado por el SERNAP con RA N° 021/08 del 17/06/2008.
Reserva de la Biosfera y Territorio Indígena Pílon Lajas.	09 de abril de 1992	Aprobado por el ministerio con RM N° 332 del 11/11/2008. Aprobado por el SERNAP RA N° 029/2008 del 30/07/2008.
Reserva Nacional de Fauna Andina Eduardo Avaroa.	13 de diciembre de 1973	Aprobado por el ministerio con RM N° 139 del 26/06/2012. Aprobado por el SERNAP RA N° 053/2010 del 31/08/2010.
Reserva Nacional de Vida Silvestre Amazónica Manuripi.	20 de diciembre de 1973	Aprobado por el ministerio con RM N° 010 del 09/01/2013. Aprobado por el SERNAP RA N° 111/2012 del 09/08/2012.
Área Natural de Manejo Integrado Serranía del Iñao.	28 de mayo de 2004	Aprobado por el ministerio con RM N° 179 del 26/07/2012. Aprobado por el SERNAP RA N° 225/2011 del 22/12/2011.
Parque Nacional Torotoro.	26 de julio de 1989	Aprobado por el ministerio con RA VMABCCGDF N° 1914 del 21/07/2014. Aprobado por el SERNAP RA N° 236/2012 del 31/12/2012.
Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Amboró.	16 de agosto de 1984	Aprobado por el ministerio con RA VMABCCGDF N° 2914 del 07/11/014. Aprobado por el SERNAP RA N° 221/2013 del 24/12/2013.
Área Natural de Manejo Integrado El Palmar.	20 de mayo de 1997	Aprobado por el ministerio con RA VMABCCGDF N° 2814 del 15/10/2014. Aprobado por el SERNAP RA N° 226/2013 del 27/12/2013.
Parque Nacional ANMI Kaa-Iya.	21 de septiembre de 1995	Aprobado por el ministerio con RA VMABCCGDF N° 03/15 del 26/01/2015. Aprobado por el SERNAP con RA N° 196/2012 del 26/11/2012.
Territorio Indígena Parque Nacional	27 de abril de 1990	Aprobado por el SERNAP con RA de N°

Nombre del Área Protegida	Fecha de creación del APN	Sobre la aprobación del PM
Isiboro Sécore TIPNIS.		015/06 del 21/02/2006.
Parque Nacional y ANMI Madidi.	21 de septiembre de 1995	PM elaborado.
Parque Nacional y ANMI Otuquis.	31 de julio de 1997	PM elaborado.
Parque Nacional Sajama.	05 de noviembre de 1945	PM elaborado.
Reserva Nacional de Flora y Fauna Tariquia.	02 de agosto de 1989	PM elaborado.
Parque Nacional Tunari.	30 de marzo de 1962	PM en elaboración.
Parque Nacional y ANMI, serranía Aguaragüte.	13 de abril de 2000	No cuenta con PM.
ANMI Apolobamba.	7 de enero de 1972. La ampliación fue aprobada el 14 de enero de 2000.	No cuenta con PM.
Parque Nacional Carrasco.	11 de octubre de 1991	No cuenta con PM.
Parque Nacional y ANMI Cotapata.	09 de julio de 1993	No cuenta con PM.
Estación Biológica del Beni EBB.	05 de octubre de 1982	No cuenta con PM.
Parque Nacional Noel Kempff Mercado.	28 de junio de 1979	No cuenta con PM.
Reserva Biológica Cordillera de Sama.	30 de enero de 1991	No cuenta con PM.

Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por el SERNAP.

La información del cuadro muestra que de las 22 APN, sólo 9 cuentan con Planes de Manejo aprobados por el ministerio<sup>169</sup>, una APN cuenta sólo con aprobación mediante Resolución Administrativa del SERNAP, quedando 12 APN, más del 50% de las áreas, que si bien en algún caso cuentan con el documento elaborado o en elaboración, aún no tienen Planes de Manejo aprobados, considerando que algunas de estas áreas tienen entre 50 y 20 años de creación y el SERNAP se encuentra administrándolas hace más de 15 años.

Se ha recabado información del proceso de aprobación del Plan de Manejo y se ha conocido que este conlleva tres etapas: aprobación social, técnica y legal, que están definidas en la «Guía para la elaboración y actualización de Planes de Manejo de Áreas Protegidas» del Servicio Nacional de Áreas Protegidas. Nótese que este aspecto no está mencionado en el «Manual de Procedimientos para la elaboración de Planes de Manejo en las áreas protegidas de interés nacional».

La aprobación social se genera por el Comité de Gestión y los actores sociales locales involucrados, la aprobación técnica es dada por el SERNAP mediante Resolución Administrativa y la aprobación legal es emitida por el Ministerio de Medio Ambiente y Agua a través de una resolución.

Los tiempos aproximados para cada etapa, de acuerdo a lo señalado por el SERNAP, son los siguientes: para la aprobación social el tiempo es variable pues forma parte del proyecto de consultoría para la elaboración del Plan de Manejo, el tiempo que se defina en los Términos de Referencia para concluir el trabajo de consultoría, lleva implícito el tiempo para contar con la aprobación social, ya que esta actividad forma parte del mencionado trabajo.

<sup>169</sup> Cabe aclarar que el PM del AP Parque Nacional ANMI KAAIYA fue aprobado con resolución del ministerio en la gestión 2015, que se encuentra fuera del periodo de evaluación por lo que no se la tomó en cuenta en la condición del hallazgo.

La aprobación técnica dura aproximadamente tres semanas, tiempo en el que las Direcciones de Planificación y Monitoreo elaboran un informe que luego es remitido al Director Ejecutivo, quien luego emite la Resolución Administrativa de aprobación del Plan de Manejo.

La aprobación legal se realiza en el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, instancia a la cual se remite la documentación pertinente para la aprobación del Plan de Manejo. El tiempo de aprobación en esta entidad es de tres meses o más. Cabe mencionar que las aprobaciones emitidas por el ministerio desde la gestión 2014 tienen carácter de Resolución Administrativa, las consideraciones establecidas en las mencionadas resoluciones, se basan en el D.S. 29894 y las funciones atribuidas al Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambio Climáticos, Gestión y Desarrollo Forestal, aunque el «Manual de Procedimientos para la elaboración de Planes de Manejo en las áreas protegidas de interés nacional»<sup>170</sup> del SERNAP, establece que la aprobación será mediante Resolución Ministerial.

Como se puede ver el tiempo que aproximadamente toma aprobar un Plan de Manejo es variable, observando la información del cuadro anterior tenemos que en el caso de las APN de San Matías y Pílon Lajas, sus planes fueron aprobados el mismo año con las respectivas resoluciones emitidas por el SERNAP y por el ministerio, en los casos restantes, el tiempo entre la aprobación por el SERNAP y la del ministerio varía entre uno y dos años, en el caso del AP Kaa-Iya la aprobación demoró casi 3 años y existe el caso particular del APN TIPNIS cuyo PM está aprobado por el SERNAP desde el año 2006, sin que el proceso de aprobación haya podido concluir hasta la fecha. Sobre este caso, la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas del MMAyA ha informado que no cuenta con antecedentes del inicio de trámite para la emisión de la respectiva resolución por el ministerio por lo que se infiere que el SERNAP no remitió los documentos correspondientes para tramitar la aprobación. El SERNAP se limitó señalar que esta área no cuenta con la respectiva resolución del ministerio, sin dar mayor información al respecto.

Tomando como referencia los tiempos de aprobación podemos ver que un Plan de Manejo demora un tiempo promedio de 2 a 3 años desde su elaboración hasta la aprobación final, que resulta ser extenso para fines de una oportuna gestión en las APN.

Esta situación se debe a que no existe un documento oficial que establezca plazos para cada una de las etapas de aprobación o un plazo que defina el tiempo de elaboración y aprobación de un Plan de Manejo. Incluso las etapas citadas sólo están mencionadas en el documento «Guía para la elaboración y actualización de Planes de Manejo de áreas protegidas» actualizada en la gestión 2012, que solamente es un documento de referencia.

---

<sup>170</sup> Documento vigente, aprobado mediante Resolución Administrativa 105/2010 del 03 de diciembre de 2010.

Por su parte en el «Manual de Procedimientos para la elaboración de Planes de Manejo en las áreas protegidas de interés nacional»<sup>171</sup> del SERNAP, no figuran las etapas que están citadas en la guía, el manual describe únicamente el procedimiento que refiere a la etapa de aprobación técnica, y en lo que respecta a la aprobación final, el manual señala que una vez suscrita la Resolución Administrativa en el SERNAP, esta se remite al ministro solicitando su aprobación mediante Resolución Ministerial del Plan de Manejo.

Por otra parte, se conoció a través de la unidad de Desarrollo Organizacional del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, que la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas, del mismo ministerio, es la unidad que revisa y aprueba los Planes de Manejo de las áreas protegidas, sin embargo esta instancia no cuenta aún con un Manual de Procesos aprobado ya que se encuentra en proceso de revisión. Ante la ausencia del manual, queda claro que no están establecidos los procedimientos a seguir para la aprobación de los Planes de Manejo de las áreas protegidas, lo que se refleja en las deficiencias observadas.

La ausencia de un Manual de Procesos de la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas, así como la ausencia de un procedimiento que establezca el relacionamiento interinstitucional establecido en el «Manual de Procedimientos para la elaboración de Planes de Manejo en las áreas protegidas de interés nacional» del SERNAP, muestra que lo señalado por el ministerio es válido cuando indicó que existen limitaciones en cuanto al relacionamiento entre estas instancias, que se basa sólo en acciones formales administrativas y no en mecanismos de articulación que permitan una mejor gestión de las APN.

### 3.5.3.2 De la implementación del Plan de Manejo.

La aplicación de los indicadores ha puesto en evidencia cómo los Planes de Manejo no están siendo implementados a cabalidad. Cabe aclarar que los aspectos a los que haremos referencia no necesariamente son los únicos, pero sí los suficientes para fundamentar lo señalado.

- *Las actividades del marco programático de los Planes de Manejo de las APN, no se incluyen en la programación anual de actividades.*

Este tema ya se señaló en una causa anterior, cuando se observaron problemas en la programación de operaciones anual. Ahora este mismo tema aplica a la presente causa pero desde la perspectiva del Plan de Manejo, ya que este documento es uno de los principales instrumentos de gestión de las áreas protegidas.

Los Planes de Manejo cuentan con Marcos Programáticos que incluyen una serie de actividades a realizar para implementar programas y subprogramas asociados, entre otros, a las actividades esenciales de las APN (protección, monitoreo, investigación,

<sup>171</sup> Documento vigente, aprobado mediante Resolución Administrativa 105/2010 del 03 de diciembre de 2010.

turismo y aprovechamiento). Cabe aclarar que el término «marco programático» deriva de la guía y así también figuran en los Planes de Manejo de las áreas protegidas lo que demuestra que este documento es empleado por el SERNAP, sin embargo el término citado no figura en el «Manual de Procedimientos para la elaboración de Planes de Manejo en las áreas protegidas de interés nacional», lo que denota nuevamente la incompatibilidad entre la guía y el manual.

Se revisaron los marcos programáticos de las APN con Planes de Manejo aprobados y los respectivos POA dentro el periodo de evaluación (2009-2014). Correlacionando datos se comprobó que sólo las APN de San Matías y Pílon Lajas, cuyos PM fueron aprobados el año 2008, registran la programación de algunas actividades en los respectivos POA, que si bien en su descripción no figuran tal cual está señalada en el PM, por lo menos existe alguna relación entre ambas. No obstante, esta situación declina en los últimos años (2012, 2013 y 2014), pues se observó que en los POA dejaron de figurar actividades del marco programático, apareciendo únicamente una actividad general denominada implementación del Plan de Manejo.

En los casos de las áreas protegidas de: Reserva Eduardo Avaroa, Iñaño y Manuripi, cuyos Planes de Manejo fueron aprobados en las gestiones 2012 y 2013, la situación es menos favorable aún, ya que estas áreas protegidas no consideraron en ninguna de sus planificaciones anuales (POA) los marcos programáticos de sus respectivos Planes de Manejo.

- *No existe un mecanismo o instrumento de seguimiento y evaluación a los Planes de Manejo.*

Se ha advertido que no existe un documento que sirva de mecanismo o instrumento para hacer un seguimiento y evaluación a la implementación de los Planes de Manejo, así lo revela la «Guía para la elaboración y actualización de Planes de Manejo de Áreas Protegidas» que establece que la implementación del plan debe realizarse principalmente a través de la formulación de los POA de las áreas protegidas, que se desprenden de proyectos específicos del marco programático. Sin embargo, como se vio en el acápite anterior, las actividades del marco programáticos no son incluidas en la programación anual de actividades (POA), por tanto no existe forma de hacer seguimiento a los Planes de Manejo.

Asimismo, la guía señala que una de las principales debilidades de los Planes de Manejo es la carencia de un sistema que permita hacer el seguimiento a su ejecución y evalúe el nivel de cumplimiento, para lo que propone una metodología de evaluación a partir de la formulación de metas trianuales y anuales que orienten la planificación anual a través de los resultados de gestión, sin embargo esta situación no se ha implementado y dado el carácter referencial de la guía, lo señalado en este documento no es de cumplimiento por lo que la propuesta de formulación de metas tampoco figura

en otro documento que hubiera sido formalmente aprobado como por ejemplo el Manual de Procedimientos para la elaboración de Planes de Manejo de las APN.

- *La información de los Planes de Manejo, no ha sido sometida a un proceso de actualización.*

A partir de los conceptos definidos en el Reglamento General de Áreas Protegidas<sup>172</sup>, los Planes de Manejo constituyen un instrumento fundamental *de planificación y ordenamiento espacial* que define y coadyuva a la gestión y conservación de los recursos del AP y contiene las directrices, lineamientos y políticas para la administración del área, modalidades de manejo, asignaciones de usos y actividades permitidas.

Asimismo, la zonificación es el *ordenamiento del uso del espacio* en base a la singularidad, fragilidad, potencialidad de aprovechamiento sostenible, valor de los recursos naturales del área y de los usos y actividades a ser permitidos, estableciendo zonas sometidas a diferentes restricciones y regímenes de manejo a través de las cuales se espera alcanzar los objetivos de la unidad, guardando estrecha relación con los objetivos y categorías del AP.

Sobre estos conceptos, el Plan de Manejo del AP San Matías señala que la zonificación permite la planificación integral y ordenamiento espacial del área para un manejo más efectivo de los recursos naturales y la conservación del patrimonio cultural, definiendo en sus diferentes zonas las limitaciones y grados de aprovechamiento de los recursos<sup>173</sup>.

Esto permite advertir que la zonificación es un elemento determinante para la implementación de los Planes de Manejo toda vez que al tener claramente definido el ordenamiento espacial del área, se podrá implementar a cabalidad las medidas y modalidades de manejo, asignaciones de usos, restricciones y actividades permitidas, que en su conjunto forman parte del PM.

En la aplicación de los indicadores se pudo advertir que un problema de fondo en las APN es que las zonificaciones están desactualizadas y las categorías no están acordes al uso actual del suelo, lo que está ocasionando que se lleven a cabo actividades no permitidas al interior de las AP.

Esto implica que si bien existen AP con Planes de Manejo, su implementación puede verse seriamente afectada debido a la desactualización de las zonificaciones de las AP y más aún porque hasta la fecha no se ha iniciado ninguna medida para solucionar el problema.

---

<sup>172</sup> Artículos 28 y 31.

<sup>173</sup> Plan de Manejo ANMI San Matías.

- *Los Planes de Manejo no son el instrumento principal de referencia para establecer temas de investigación en las APN.*

En la aplicación de los indicadores se evaluaron aspectos relacionados con la investigación, entre ellos, la existencia de un programa priorizado de temáticas de interés para investigación científica en las APN.

Se advirtió que la elaboración del mencionado programa es tarea del Ministerio de Medio Ambiente y Agua a través de la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas (DGBAP), instancia que ha dado a conocer las líneas de investigación priorizadas con las que trabajan, que forman parte de una serie de planes de acción, que a su vez establecen temáticas para la investigación científica, pero que sin embargo no aplican exclusivamente a las APN, no existiendo además ningún programa priorizado de temáticas para investigación científica en las APN.

Asimismo, se conoció que la determinación de los proyectos de investigación a realizarse en las APN, se basa en las propuestas de proyectos presentadas por las Instituciones Científicas Autorizadas (ICAs) (acreditadas por la DGBAP) luego de contar con el aval del SERNAP y al APN interesada. Los lineamientos de temáticas de interés que guían la elaboración de los proyectos, no son exclusivos para las APN y son sólo orientativos porque pueden cambiar debido a la dinámica de la gestión de la biodiversidad y, no tienen relación con los Planes de Manejo de las APN, que de acuerdo a lo informado, sólo contienen una guía de temas de investigación que son meramente referenciales, a pesar de que el espíritu del Plan de Manejo es dar las directrices y lineamientos para el manejo del área protegida.

Los aspectos analizados permiten establecer que las deficiencias identificadas en la gestión de las áreas protegidas a través de esta auditoría, presentes en la implementación y consolidación de las APN, así como en la conservación y/o aprovechamiento sostenible de los recursos, se deben a que:

*«Existen deficiencias en la aprobación e implementación de los Planes de Manejo de las APN».*

Para anular o minimizar la causa, se formularon recomendaciones bajo el siguiente sustento.

El Decreto Supremo 29894 del 07 de febrero de 2009, establece la Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional y entre las atribuciones asignadas al Ministerio de Medio Ambiente y Agua, a través del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambio Climático y de Gestión y Desarrollo Forestal, se encuentra el de

*«ejercer tuición, control, supervisión orgánica y administrativa del Servicio Nacional de áreas Protegidas...»<sup>174</sup>.*

El Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, aprobado por Resolución Ministerial 165 de 23 de julio de 2012 establece en su artículo 6 sobre el Responsable de la implantación del Sistema de Organización Administrativa y señala que *«De acuerdo a la Ley 1178, art. 27, el Ministro, como Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE), es responsable de la implantación y funcionamiento del Sistema de Organización Administrativa»*. Asimismo señala que, *«el análisis, diseño e implantación de la estructura organizacional del Ministerio de Medio Ambiente y Agua es también responsabilidad de los Viceministros, Directores Generales, Jefes de Unidad, Coordinadores de Programas y/o Proyectos, así como de todos los servidores públicos del Ministerio en el ámbito de su competencia. Las funciones de coordinación y monitoreo de todas las actividades, relacionadas con el análisis, diseño e implantación de la estructura organizacional serán ejercidas por la Unidad Administrativa dependiente de la Dirección General de Asuntos Administrativos»*. En consecuencia, en el marco de estas disposiciones, el Director del SERNAP es responsable del análisis, diseño e implantación de la estructura organizacional de su entidad.

Asimismo, el mismo Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa, en su artículo 18 sobre la formalización y aprobación de manuales señala que el diseño organizacional deberá formalizarse en el Manual de Organización y Funciones y en el Manual de Procesos y Procedimientos, los cuales deberán ser aprobados mediante Resolución Ministerial expresa.

El Reglamento Específico del Sistema de Programación de Operaciones del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, aprobado mediante Resolución Ministerial 014 de 23 de enero de 2013, establece que este documento es de aplicación y cumplimiento obligatorio para todas las Unidades Técnicas Funcionales y cada uno de los servidores públicos sin distinción alguna de jerarquía del Ministerio de Medio Ambiente y Agua

Asimismo, el Reglamento General de Áreas Protegidas establece que los Planes de Manejo contienen instructivos para la protección y desarrollo integral de las Áreas Protegidas a través de evaluaciones de todos los recursos que la contienen, expresada en un diagnóstico que sirva de base para la zonificación y los objetivos de gestión y estrategia del área. Estos Planes de Manejo deben ser revisados y actualizados periódicamente<sup>175</sup>.

Por su parte el D.S. 25158 de organización y funcionamiento del Servicio Nacional de Áreas Protegidas, establece que es una atribución de esta entidad, planificar, administrar y

<sup>174</sup> Inciso p del artículo 98 del D.S. 29894 del 7 de febrero de 2009 de Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional.

<sup>175</sup> Artículos 28 y 32 del Reglamento General de Áreas Protegidas.

fiscalizar el manejo integral de las Áreas Protegidas de Carácter Nacional que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.<sup>176</sup>

Asimismo, el Manual de Organización y Funciones de la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, aprobado mediante Resolución Ministerial 368 del 19 de diciembre de 2011, establece que entre las funciones y atribuciones específicas de la dirección se encuentra: *a) Revisar y aprobar planes de aprovechamiento y conservación en materia de diversidad biológica.*

A partir de lo expuesto se recomienda lo siguiente.

### **Recomendación 5**

*El Ministro de Medio Ambiente y Agua, es responsable de la implantación y funcionamiento del Sistema de Organización Administrativa, y a través del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad Cambio Climático y de Gestión y Desarrollo Forestal, debe ejercer tuición, control, supervisión orgánica y administrativa del Servicio Nacional de Áreas Protegidas. En el marco de estas responsabilidades, el Ministerio debe supervisar que el Director del SERNAP:*

*Revise y actualice su «Manual de Procedimientos para la elaboración de Planes de Manejo en las áreas protegidas de interés nacional», en el marco de las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa; compatibilizándolo con la «Guía para la elaboración y actualización de planes de manejo de áreas protegidas» y determinando un único procedimiento para la elaboración y aprobación de Planes de Manejo, que además incluya en el procedimiento de aprobación de Planes de Manejo, plazos y tareas de relacionamiento interinstitucional con la instancia correspondiente del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, para concluir oportunamente la aprobación de los Planes de Manejo de las Áreas Protegidas de carácter Nacional.*

*En el marco de las atribuciones señaladas, la Dirección General de Asuntos Administrativos del Ministerio de Medio Ambiente y Agua debe revisar y aprobar el respectivo Manual de Procedimientos como parte del Manual de Procesos, a través de la Resolución Ministerial correspondiente.*

### **Recomendación 6**

*El Ministro de Medio Ambiente y Agua, como responsable de la implantación y funcionamiento del Sistema de Organización Administrativa, debe elaborar a través de la Dirección General de Asuntos Administrativos, un Manual de Procesos y Procedimientos para la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas, que incluya el*

---

<sup>176</sup> Inciso b del artículo 7 del D.S. 25158 del 04 de septiembre de 1998.

*procedimiento de aprobación a nivel ministerial, de los Planes de Manejo de las Áreas Protegidas de interés Nacional, que además establezca plazos y tareas de relacionamiento interinstitucional con el Servicio Nacional de Áreas Protegidas, para concluir oportunamente la aprobación de los citados Planes de Manejo.*

### **Recomendación 7**

*El Ministerio de Medio Ambiente y Agua, a través del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad Cambio Climático y de Gestión y Desarrollo Forestal, debe realizar la supervisión orgánica y administrativa del SERNAP para que esta entidad:*

*Revise los Planes de Manejo aprobados, elaborados y en elaboración y según corresponda, modifique y/o actualice su contenido, a fin de que estos documentos puedan ser implementados a cabalidad en las Áreas Protegidas de Carácter Nacional, tomando en cuenta los aspectos considerados en esta auditoría.*

*En el marco de las atribuciones señaladas y de lo establecido en esta recomendación, el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, a través de la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas, debe revisar y aprobar las modificaciones y/o actualizaciones que vayan a ser realizadas en los Planes de Manejo.*

### **Recomendación 8**

*El Ministerio de Medio Ambiente y Agua, a través del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad Cambio Climático y de Gestión y Desarrollo Forestal, debe realizar la supervisión orgánica y administrativa del SERNAP para que esta entidad:*

*Realice un seguimiento y evaluación continua a los Planes de Manejo de las Áreas Protegidas de Carácter Nacional, empleando para ello la información de los resultados de ejecución de los respectivos POA o, en su caso, un instrumento diseñado para ello.*

#### **3.5.4 Causa asociada a los recursos económicos.**

En la aplicación de los indicadores formulados en esta auditoría, se ha podido advertir que existen deficiencias en la gestión de las APN debido a que los recursos económicos del SERNAP son insuficientes para ello. Se recabó información sobre varios temas asociados a la gestión de las APN, gran parte de esta información ha puesto en evidencia la causa identificada, desde temas asociados a las actividades esenciales respecto de la disponibilidad de recursos (humanos, bienes y servicios) para su ejecución, hasta tratar el tema de los recursos financieros de manera directa en los indicadores formulados.

Cuando se evaluaron aspectos asociados a las actividades esenciales, algunas de ellas reflejaron el problema financiero en el SERNAP, por ejemplo en el tema de **turismo** se vio

que en las APN no realizan acciones de control, seguimiento y evaluación a las operaciones de turismo, debido a deficiencias en la cantidad de recursos humanos para cumplir con esta labor. A través de una entrevista con personal responsable del área de turismo del SERNAP se conoció que sólo cuentan con 5 técnicos de turismo que operan en 5 APN, uno por cada área (cabe recordar que el SERNAP señaló que 12 de las 22 APN cuentan con actividad turística), cuya única labor es hacer seguimiento a los operadores turísticos, lo que significa que no son suficientes para llevar a cabo otras labores de control como de obras de infraestructura y de prestación de servicios de carácter turístico.

La información proporcionada por el SERNAP puso en evidencia la falta de recursos humanos para cumplir con las labores de control, seguimiento y evaluación a las operaciones de turismo en las APN, situación que de manera implícita deriva de la falta de recursos económicos para contratar personal que cumpla con las citadas labores en todas las APN que así lo requieren.

En la evaluación de aspectos asociados a la actividad de **monitoreo**, en lo que a implementación de mecanismos e instrumentos de monitoreo se refiere, el SERNAP señaló que las actividades de patrullaje, toma de datos y generación de informes, se realiza siempre y cuando existan técnicos asignados a esta actividad, su realización está condicionada a la disponibilidad de recursos económicos.

En la evaluación de aspectos asociados a la actividad de **protección** se evaluó la determinación de recurso humanos y su efectiva asignación, de ellos se advirtió que en los años 2009 al 2011 se determinaron los requerimientos de estos recursos, sin embargo sólo fueron asignados aproximadamente el 50% de los solicitados; en los años 2013 y 2014 si bien no determinaron estos recursos, los resultados del cumplimiento del POA señalan que no se cumplieron con las metas asociadas a las actividades de protección por falta de recursos humanos y/o bienes y servicios, situación que está asociada a la falta de recursos económicos.

También se evaluó si los **bienes y servicios** determinados por las APN para realizar las actividades esenciales fueron efectivamente asignados. De la aplicación de los indicadores se observó que, si bien no figuraban la determinación de bienes y servicios en los POA de las APN en el periodo evaluado (2009-2014), por lo menos 6 APN (en diferentes gestiones) señalaron de manera expresa no haber realizado algunas actividades de protección por falta de bienes y servicios.

Asimismo, se evaluó si los **recursos humanos** determinados por las APN para realizar las actividades esenciales, fueron efectivamente asignados. De la información recabada se observó que, si bien no figuraba la determinación de recursos humanos en los POA de las APN en el periodo evaluado (2009-2014), por lo menos 8 APN (en diferentes gestiones) señalaron de manera expresa no haber realizado algunas actividades de: protección, monitoreo, aprovechamiento y turismo, por falta de recursos humanos.

El SERNAP señaló que la cantidad de recursos humanos para cada APN se calcula a partir del techo presupuestario asignado a cada área, personal que en ningún caso es suficiente para cumplir con las actividades programadas.

Lo observado respecto de la asignación de bienes y servicios y de recursos humanos, muestra que el SERNAP no ha cubierto las demandas de las 22 APN en el periodo evaluado, situación que está ligada de manera directa a las limitaciones en el presupuesto de la entidad.

En la aplicación de los indicadores asociados a los instrumentos de gestión en las APN se advirtió que 7 de las 22 APN aún no cuentan con su **Plan de Manejo**, en todo el tiempo de administración de las APN (más de 15 años) el SERNAP no ha logrado que todas las APN del país cuenten con este documento, una de las razones a las que ha sido atribuida esta deficiencia es que los costos para encarar este trabajo son cuantiosos, que demanda recursos con los que el SERNAP no cuenta por lo que busca financiamiento de otros actores locales y/o internacionales.

Como se puede advertir la gestión de las APN está siendo afectada negativamente por las limitaciones en su presupuesto que le impide cumplir con las actividades esenciales, necesarias para su adecuado manejo.

Para analizar el tema con mayor profundidad se solicitó información sobre los techos presupuestarios del SERNAP y de las 22 APN. El siguiente cuadro muestra los techos presupuestarios del SERNAP (que incluye a las APN) y sus variaciones en el periodo evaluado.

**Presupuesto general del SERNAP periodo 2009-2014 (Bs.)**  
**Cuadro 35**

Gestión					
2009	2010	2011	2012	2013	2014
50.540.116,38	54.840.649,95	69.468.422,77	61.408.422,77	62.739.695,90	62.688.608,00

Fuente: extracta de información proporcionada por el SERNAP.

En el periodo evaluado (2009-2014) se observa que si bien existe un incremento en el presupuesto de la entidad entre el 2009 y el 2014, la tendencia no es continua en el tiempo, observándose un pico importante de crecimiento y luego disminuciones menores en el último año, esta variabilidad manifiesta cierta inestabilidad del presupuesto de la entidad y consecuentemente de las áreas protegidas.

Para analizar esta situación se ha revisado el presupuesto de gastos del SERNAP tomando en cuenta las fuentes de los recursos, la información ha sido agrupada en cuatro fuentes referenciales: los recursos externos que provienen de donaciones, en este grupo también se

encuentran los recursos obtenidos a través del FUNDESNA<sup>177</sup> que también son recursos externos, los recursos que provienen de una fuente fija que en este caso es el Tesoro General de la Nación y los recursos generados al interior de las APN o recursos propios. En la siguiente tabla se presentan los recursos provenientes de estas fuentes, que han conformado el presupuesto del SERNAP y de las APN expresados en porcentaje respecto del total del presupuesto.

**Fuentes y porcentaje de asignación de recursos al SERNAP**  
**Cuadro 36**

AÑO	FUENTE RECURSOS SERNAP				Total
	Fuentes externas		TGN (%)	Recursos propios (%)	
	Donaciones u otros (%)	FUNDESNA (%)			
2009	81,98	9,47	1,16	7,39	100%
2010	73,79	9,22	8,35	8,63	99,99%
2011	72,78	7,29	6,50	13,44	100%
2012	63,27	8,31	8,62	19,80	100%
2013	62,50	7,72	10,92	18,86	100%
2014	58,42	7,68	16,09	17,79	99,98%

Fuente: elaboración propia a partir de la información de los presupuestos de gastos remitidos por el SERNAP correspondiente a las gestiones 2009-2014.

El cuadro muestra en primera instancia que la fuente principal de recursos para el SERNAP proviene de fuentes externas, donaciones u otros que representan más del 60% del presupuesto de la entidad, tomando en cuenta también los recursos que provienen de FUNDESNA, que también son recursos que provienen de países externos pero que son canalizados a través de esta fundación. Sin embargo, se observa un descenso en estos recursos, particularmente las que provienen de donaciones, siendo algo más constantes los recursos canalizados por el FUNDESNA, que sin embargo no representan más del 10% del presupuesto.

Otras fuentes en proporciones menores lo conforman los recursos que provienen del TGN y los recursos propios, estos últimos corresponden a los generados por las APN. En el caso de los recursos del TGN se ha observado una tendencia a subir que se manifiesta de manera continua desde el año 2012, cabe mencionar que para ese año el SERNAP realizó algunas gestiones para incrementar ítems (para personal de protección en las APN) con presupuesto del TGN, esto para responder a un indicador que forma parte del convenio de financiamiento con la Unión Europea, que se ha visto reflejado en los incrementos del presupuesto proveniente del TGN que además responden a los incrementos salariales generados como parte de las políticas públicas del Estado. Sin embargo y a pesar de esta tendencia positiva, los recursos provenientes del TGN no representan más del 20% del presupuesto general del SERNAP.

<sup>177</sup> Organización que, entre otras funciones, capta y canaliza recursos financieros o no financieros para su inversión en operaciones y proyectos en las áreas protegidas nacionales, regionales o locales, en el marco de las políticas públicas para la gestión integral del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Cabe señalar también, de acuerdo a la información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, que los recursos que provienen del TGN están destinados sólo a cubrir salarios, bonos, aguinaldos y otros relacionados, que dicho sea de paso, tampoco cubre el total de estos requerimientos, ya que los presupuestos del SERNAP muestran que la contratación de personal también se solventa con recursos de otras fuentes, principalmente externas, por lo tanto los recursos del TGN no solventan otros gastos de operación en las APN.

Finalmente existe el componente de recursos propios, que corresponden a los recursos generados por las APN que provienen de actividades turísticas y/o de aprovechamiento de los recursos, que se manejan a través de un sistema de cobro que se ha denominado SISCO, estos recursos se han incrementado hasta el 2012 y luego muestran una leve disminución, sin embargo de ello tampoco representan más del 20% del presupuesto del SERNAP.

Ahora bien, para una mejor comprensión de la situación de los recursos económicos en las APN, se ha disgregado el porcentaje de recursos de cada APN identificando además la fuente (tomando en cuenta los datos señalados en el cuadro anterior). A continuación presentamos un cuadro con esta información.

**Fuentes de asignación de recursos a las APN expresado en porcentaje respecto del total**  
**Cuadro 37**

Área Protegida	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ANMI San Matías	10,03% FUNDESNA 89,97% f. externa	19,33% TGN 24,04% f. externa 56,63% FUNDESNA	4,25% TGN 89,16% f. externa 6,59% FUNDESNA	2,94% TGN 92,76% f. externa 4,30% FUNDESNA	9,42% TGN 17,28% f. externa 73,3% FUNDESNA	20,15% TGN 64,58% f. externa 15,27% FUNDESNA
RBTI Pílon Lajas	39,66% FUNDESNA 60,34% f. externa	58,27% FUNDESNA 41,73% f. externa	58,89% FUNDESNA 41,11% f. externa	63,96% f. externa 36,04% FUNDESNA	0,1% TGN 74,73% f. externa 25,17% FUNDESNA	12,57% TGN 60,70% f. externa 26,73% FUNDESNA
RNFA Eduardo Avaroa	63,72% TGN, SISCO 36,28% f. externa	100% f. externa	96,25% SISCO 3,75% f. externa	100% SISCO	98,64% SISCO 1,36% f. externa	76,97% SISCO 23,03% f. externa
RNVSA Manuripi	100% f. externa	100% f. externa	100% f. externa	100% f. externa	14,45% TGN 85,55% f. externa	31,49% TGN 9,92% SISCO 58,59% f. externa

Área Protegida	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ÁNMI Serranía del Ñao	100% f. externa	100% f. externa	100% f. externa	100% f. externa	0,1% TGN 99,9% f. externa	10,95% TGN 89,05% f. externa
PN Toro Toro	100% f. externa	100% f. externa	100% f. externa	100% f. externa	9,86% TGN 90,14% f. externa	28,44% TGN 71,56% f. externa
PN Amboró	100% f. externa	11,42% TGN 88,58% f. externa	6,05% TGN 93,95% f. externa	11,71% TGN 88,28% f. externa	0,1% TGN 99,9% f. externa	25,29% TGN 74,71% f. externa
ANMI El Palmar	100% f. externa	100% f. externa	5,59% TGN 94,41% f. externa	12,67% TGN 87,33% f. externa	12,77% TGN 87,23% f. externa	24,02% TGN 75,98% f. externa
TIPNIS	100% f. externa	10,97% TGN 86,42% f. externa 2,61% FUNDESAP	4,33% TGN 93,97% f. externa 1,70% FUNDESAP	10,05% TGN 89,5% f. externa	3,61% TGN 96,39% f. externa	21,73% TGN 78,27% f. externa
PN ANMI Kaa-Iya	37,96% FUNDESAP 62,04% f. externa	12,26% TGN 24,40% f. externa 63,34% FUNDESAP	4,30% TGN 79,30% f. externa 16,40% FUNDESAP	5,05% TGN 75,87% f. externa 19,08% FUNDESAP	5,88% TGN 72,86% f. externa 21,26% FUNDESAP	17,41% TGN 59,53% f. externa 23,06% FUNDESAP
PN ANMI Madidi	22,45% TGN, SISCO 77,55% f. externa	6,82% TGN 74,16% f. externa 19,02% SISCO	10,51% SISCO 89,49% f. externa	24,98% SISCO 75,02% f. externa	10,72% TGN 28,45% SISCO 60,83% f. externa	7,95% TGN 8,25% SISCO 83,80% f. externa
PN ANMI Otuquis	61,77% FUNDESAP 38,23% f. externa	25,76% TGN 22,46% f. externa 51,78% FUNDESAP	5,17% TGN 80,91% f. externa 13,92% FUNDESAP	4,71% TGN 84,47% f. externa 10,82% FUNDESAP	16,4% TGN 57,64% f. externa 25,96% FUNDESAP	24,26% TGN 50,38% f. externa 25,36% FUNDESAP
PN Sajama	100% f. externa	20,28% TGN 79,72% f. externa	11,14% TGN 88,86% f. externa	21,46% TGN 78,54% f. externa	7,16% TGN 92,84% f. externa	10,30% TGN 89,70% f. externa

Área Protegida	2009	2010	2011	2012	2013	2014
RN de Flora y Fauna Tariquía	100% f. externa	100% f. externa	100% f. externa	100% f. externa	5,97% TGN 94,03% f. externa	7,04% TGN 92,96% f. externa
PN Tunari	--	43,78% TGN 56,22% f. externa	27,78% TGN 72,22% f. externa	28,60% TGN 71,40% f. externa	18,27% TGN 81,73% f. externa	29,26% TGN 70,74% f. externa
PN ANMI, Serranía Aguarague	95,90% f. externa 4,10% FUNDESAP	15,19% TGN 59,22% f. externa 25,59% FUNDESAP	69,22% f. externa 30,78% FUNDESAP	57,14% f. externa 42,86% FUNDESAP	5,61% TGN 77,63% f. externa 16,76% FUNDESAP	5,62% TGN 1,63% SISCO 79,78% f. externa 12,97% FUNDESAP
ANMI Apolobamba	56,37% f. externa 47,61% FUNDESAP	53,20% f. externa 46,80% FUNDESAP	100% f. externa	69,58% f. externa 30,42% FUNDESAP	0,1% TGN 77,91% f. externa 21,99% FUNDESAP	5,85% TGN 73,63% f. externa 20,52% FUNDESAP
PN Carrasco	1,54% SISCO 98,46% f. externa	0,77% FUNDESAP 99,23% f. externa	100% f. externa	100% f. externa	6,51% TGN 93,49% f. externa	14,61% TGN 85,39% f. externa
PN ANMI Cotapata	100% f. externa	100% f. externa	100% f. externa	100% f. externa	0,2% TGN 99,8% f. externa	19,32% TGN 80,68% f. externa
EBB	54,59% f. externa 43,37% FUNDESAP	18,82% TGN 22,90% f. externa 58,28% FUNDESAP	16,76% TGN 40,42% f. externa 42,82% FUNDESAP	16,03% TGN 42,62% f. externa 41,35% FUNDESAP	11,95% TGN 58,03% f. externa 30,02% FUNDESAP	23,31% TGN 49,94% f. externa 26,75% FUNDESAP
PN Noel Kempff Mercado	100% f. externa	16,03% TGN 83,97% f. externa	13,93% TGN 86,06% f. externa	14,32% TGN 79,44% f. externa 6,24% FUNDESAP	11,79% TGN 88,21% f. externa	18,70% TGN 81,30% f. externa
RB Cordillera de Sama	56,37% f. externa 45,41% FUNDESAP	17,61% TGN 36,66% f. externa 45,73% FUNDESAP	11,10% TGN 53,70% f. externa 35,20% FUNDESAP	15,35% TGN 41,46% f. externa 43,19% FUNDESAP	7,87% TGN 53,09% f. externa 39,04% FUNDESAP	19,45% TGN 45,38% f. externa 35,17% FUNDESAP

Área Protegida	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unidad Central	8,83% TGN	32,62% TGN	25,62% TGN	27,85% TGN	29,66% TGN	28,83% TGN
	91,17% f. externa+ FUNDESNA	67,38% f. externa+ FUNDESNA	74,38% f. externa+ FUNDESNA	72,15% f. externa+ FUNDESNA	70,34% f. externa+ FUNDESNA	71,17% f. externa+ FUNDESNA

Fuente: elaboración propia a partir de la información de los presupuestos de gastos remitidos por el SERNAP correspondiente a las gestiones 2009-2014.

La información del cuadro muestra que las 22 APN, así como la unidad central, gestionan sus actividades fundamentalmente con recursos que provienen de fuentes externas, que en aproximadamente el 90% de las áreas representan más del 70% del total de su presupuesto incluyendo donaciones y los recursos canalizados por FUNDESNA, respecto a este último los porcentajes varían, tanto por área como por gestión, aclarando además que sólo 10 áreas se benefician con estos recursos.

Algo que denota la importancia de los recursos provenientes de fuentes externas se observó en el periodo 2009-2012, cuando 7 APN realizaron sus actividades únicamente con recursos provenientes de fuentes externas, 5 de ellas sólo con donaciones (Cotapata, Tariquía, Toro Toro, Ñaño y Manuripi) y otras 2 además con recursos canalizados por el FUNDESNA (Pilón Lajas y Apolobamba). A partir del año 2013 estas 7 APN comenzaron a recibir recursos provenientes del TGN que se han incrementado llegando a representar en algún caso más del 30% del presupuesto del área como ha sido en el caso de Manuripi que además en la gestión 2014 ha tenido recursos por ingresos propios que ha significado casi el 10% de los recursos del área.

Desde el año 2013 todas las APN (excepto la REA) reciben recursos del TGN cuya asignación es variable, sin embargo no superan el 20% del presupuesto de las áreas (excepto Manuripi en la gestión 2014).

Finalmente se ha visto que 5 APN han generado sus recursos a través de ingresos propios y registrados en el SISCO, pero sólo 2 de ellas de manera permanente, la Reserva Eduardo Avaroa y el Madidi y sólo en el caso de la REA, sus ingresos propios han representado entre el 60% y el 100% de los recursos para el área, siendo la única APN que gestiona sus actividades prácticamente con recursos propios, por lo que se entiende que no ha requerido contar con recursos del TGN y sólo en menor proporción con recursos de fuentes externas. Los recursos propios del Madidi son menores y oscilan entre el 10 y el 30% aproximadamente, esta área recibe recursos del TGN y de fuentes externas.

La información de los dos últimos cuadros ratifica que la gestión de las APN depende vitalmente de los recursos provenientes de fuentes externas (donaciones, FUNDESNA) representando en casi todos los casos más del 70% de su presupuesto, complementado con recursos del TGN e ingresos propios.

Sin embargo el cuadro 36 muestra que los recursos provenientes de fuentes externas (particularmente las donaciones) han ido disminuyendo continuamente en el periodo evaluado, y si bien se han incrementado los recursos provenientes del TGN y del SISCO, estos no son significativos, ni determinantes para la gestión de las APN.

El incremento de recursos provenientes del TGN sólo responde a la meta prevista en el indicador que forma parte del convenio de financiamiento con la Unión Europea, lo que significa que más allá de ello no existe la posibilidad aumentar recursos salvo lo que devenga del aumento de la masa salarial como parte de las políticas públicas.

En el caso del incremento en los ingresos del SISCO, este sólo es atribuible a 5 APN de las cuales sólo una de ellas tiene ingresos representativos cubriendo casi el total de su presupuesto, sin embargo en las restantes estos significan entre el 20% y el 1% de los recursos del área.

Todo lo señalado advierte de que los recursos económicos del SERNAP son inestables, lo que genera dificultades al momento de asignar recursos humanos y bienes y servicios necesarios para ejecutar las actividades esenciales al interior de las APN.

La inestabilidad radica en que el SERNAP depende básicamente de recursos que provienen de fuentes externas, cuya adquisición depende de gestiones que realice la entidad y del interés de países donantes en otorgar recursos para la gestión de las APN.

De acuerdo a lo informado por la entidad, las gestiones realizadas para contar con recursos externos implica reuniones del comité de coordinación del SNAP (conformado por personeros del Ministerio de Medio Ambiente y Agua y del SERNAP) además de donantes existentes y potenciales donantes invitados, donde informan sobre los programas, proyectos, cumplimiento de indicadores y resultados de los programas y convenios para viabilizar futuras gestiones de apoyo.

Sin embargo la disminución que se observa en los recursos que provienen de fuentes externas, muestra que ha declinado el interés de los países donantes y/o no se realizan las gestiones necesarias para contar con estos recursos.

Además, parte del apoyo financiero externo tiene un límite de tiempo y un plazo de ejecución, actualmente el SERNAP cuenta con dos convenios vigentes que fenecen en la presente gestión y en el 2018 respectivamente, sólo los recursos que provienen del FUNDESNAP no tienen límite de plazo por lo que son recursos permanentes en el tiempo, pero variables en lo que a montos se refiere, además de que no son significativos frente al presupuesto total del SERNAP.

Esta situación no ha sido compensada con los otros recursos con los que cuenta la entidad, toda vez que el TGN sólo cubre parte de los gastos salariales y no tiene previsto mejorar

esta situación, asimismo más del 90% de las APN no generan sus propios recursos por lo que su gestión depende sólo de la captación de recursos externos.

Se ha consultado al SERNAP sobre si se ha estudiado el potencial de las APN a fin de evaluar la capacidad de sostenibilidad de estas. El SERNAP ha señalado que no ha realizado ningún estudio que determine este aspecto y/o sobre la capacidad de las APN de generar recursos propios, si bien existía un trabajo de consultoría para estudiar la identificación de proyectos relacionados en las 22 APN que fue adjudicado, éste no se elaboró.

Como se puede ver las deficiencias identificadas en la gestión de las APN respecto de los temas evaluados en esta auditoría, se debe a que *los recursos económicos del SERNAP son insuficientes para la gestión de las APN y no han realizado gestiones para que estos sean sostenibles en el tiempo*, situación que se refleja principalmente en la disminución de los ingresos provenientes de fuentes externas y en la ausencia de gestiones para evaluar el potencial de las APN para generar recursos propios, que de existir como en el caso de la Reserva Natural de Fauna Andina Eduardo Avaroa, permitiría prescindir de donaciones o de que estas no sean vitales para la gestión de las APN. Asimismo, al contar con un estudio fundamentado sobre este tema, que además demuestre si alguna APN en particular no tiene el potencial de generar recursos propios, permitiría concentrarse sólo en estas y gestionar con las suficientes bases, recursos que provengan del Estado y/o de fuentes externas.

Todos estos aspectos relacionados con los recursos económicos del SERNAP, conforman la causa que ha contribuido a las deficiencias de la gestión de las APN de manera integral y que se ha visto en los aspectos asociados a la consolidación e implementación de las APN y a la conservación y aprovechamiento de los recursos de estas áreas, causa que en términos resumidos se define como sigue.

*«Recursos económicos insuficientes para la gestión de las APN y no existen gestiones para que estos sean sostenibles en el tiempo».*

Para anular o minimizar la causa, se formularon recomendaciones respaldadas en lo siguiente.

El Plan Estratégico Institucional 2012-2016 del SERNAP, aprobado mediante Resolución Administrativa-DE-167/2012 del 26 de octubre de 2012, ha definido como una línea de acción estratégica la *«gestión y generación de ingresos propios en las APs a partir de la consolidación y ampliación de mecanismos de recaudación de fondos (SISCO), la formulación de estrategias para la captación de recursos por daños ambientales, servicios ambientales y otros».*

Por su parte el Decreto Supremo 29894 del 07 de febrero de 2009, establece la Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional y entre las atribuciones asignadas al Ministerio de Medio Ambiente y Agua, a través del Viceministerio de Medio

Ambiente, Biodiversidad, Cambio Climático y de Gestión y Desarrollo Forestal, se encuentra el de «ejercer tuición, control, supervisión orgánica y administrativa del Servicio Nacional de Áreas Protegidas...»<sup>178</sup>.

En respuesta a la línea de acción de su Plan Estratégico Institucional (2012-2016), referida a la gestión y generación de ingresos propios en las APN a partir de la consolidación y ampliación de mecanismos de recaudación de fondos SISCO.

A partir de lo expuesto se recomienda lo siguiente:

### **Recomendación 9**

*El Ministerio de Medio Ambiente y Agua, a través del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambio Climático y de Gestión y Desarrollo Forestal, debe realizar la supervisión orgánica y administrativa del SERNAP para que esta entidad:*

*Realice los estudios necesarios para determinar el potencial de las 22 Áreas Protegidas de Carácter Nacional para generar recursos propios.*

*En el marco de las atribuciones señaladas, el Ministerio de Medio Ambiente y Agua debe revisar y aprobar los estudios necesarios para determinar el potencial de generación de recursos propios de las 22 Áreas Protegidas de Carácter Nacional.*

### **Recomendación 10**

*A partir del estudio sobre el potencial de las 22 Áreas Protegidas de carácter Nacional para generar recursos propios, el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, a través del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambio Climático y de Gestión y Desarrollo Forestal, debe realizar la supervisión orgánica y administrativa del SERNAP para que esta entidad:*

*Formule y ejecute estrategias para captar recursos en las Áreas Protegidas de Carácter Nacional que tengan el potencial de generar recursos propios, a través del turismo, aprovechamiento sustentable de los recursos naturales renovables y no renovables, afectación por daños ambientales, servicios ambientales y otros, que permitan su consolidación a través de la ampliación y/o implementación de mecanismos de recaudación de fondos (SISCO).*

---

<sup>178</sup> Inciso p del artículo 98 del D.S. 29894 del 7 de febrero de 2009.

### ***Recomendación 11***

*Para el caso de las Áreas Protegidas de Carácter Nacional que resulten no contar con potencial para generar recursos propios o que estos sean insuficientes para que el APN sea autosostenible, el Ministerio de Medio Ambiente y Agua y el SERNAP:*

*Deben realizar gestiones, ante las instancias correspondientes del Estado, para que puedan asignarse recursos del TGN para la operación y mantenimiento de estas áreas, paralelamente debe continuar gestionando apoyo de fuentes externas, a través del cumplimiento de indicadores y resultados de los programas, proyectos y convenios suscritos.*

## **4 CONCLUSIONES.**

A continuación presentamos las conclusiones de los tres objetivos específicos planteados para evaluar la gestión de las Áreas Protegidas de Carácter Nacional a través de la auditoría ambiental K2/AP11/Y14. Estas conclusiones han sido elaboradas en el marco del alcance específico delimitado para esta auditoría.

Recordemos que los 3 objetivos formulados buscaron:

- Evaluar si las condiciones para la implementación y consolidación de las áreas protegidas nacionales, son suficientes y seguras.
- Evaluar la capacidad de la articulación entre los actores involucrados en la gestión de las áreas protegidas nacionales para el logro de sus objetivos.
- Evaluar la capacidad de la gestión de las áreas protegidas nacionales respecto de la conservación y/o aprovechamiento sostenible del medio ambiente y los recursos naturales.

Para evaluar si las condiciones para la implementación y consolidación de las áreas protegidas nacionales, son suficientes y seguras se analizaron varios temas relacionados con los recursos financieros, recursos humanos, bienes y servicios, así como la organización administrativa, los instrumentos de gestión y la consolidación territorial de las APN. Sobre cada uno de estos temas se concluyó lo siguiente.

Respecto de los recursos financieros asignados a las APN se determinó que estos no son suficientes ni seguros para su gestión. La insuficiencia de estos recursos se advirtió mediante los reportes de incumplimiento de actividades programadas debido a limitaciones en el presupuesto, asimismo, debido a las fluctuaciones que muestran los techos presupuestarios de las diferentes APN a lo largo del periodo evaluado así como que más del 80% del presupuesto de la entidad depende de donaciones y/o fuentes externas, podemos

establecer que los recursos financieros no están asegurados para ejecutar las actividades programadas en las diferentes APN.

En lo que concierne a recursos humanos se evidenció que estos tampoco son suficientes ni seguros. La insuficiencia se advirtió mediante los reportes de algunas áreas al momento de referirse al incumplimiento de actividades programadas debido a limitaciones en los recursos humanos. Cabe mencionar que si bien ha existido un incremento en el techo presupuestario para los recursos humanos y por ende de personal, a través de recursos del TGN, este no ha sido suficiente para cubrir las demandas existentes, asimismo, el hecho de que no se determinaron los recursos humanos necesarios para las actividades previstas en la programación anual, ocasionó que estos no estén asegurados para la gestión de las APN.

Se ha observado que los bienes y servicios necesarios para la gestión de las APN tampoco son suficientes, ni seguros, la situación es análoga a los recursos humanos, pues esta inferencia proviene del reporte de las actividades programadas que señalan algunos incumplimientos debido a limitaciones en los bienes y servicios. Asimismo, estos insumos no fueron asegurados toda vez que no figuran en todas las programaciones anuales, lo que implica que no fueron determinados por las APN.

En lo que a organización administrativa del se refiere, se vio que ésta no es suficiente ni segura para la gestión de las APN. El SERNAP no ha llevado a cabo, durante el periodo de evaluación, ningún análisis organizacional para evaluar y optimizar su estructura organizacional respecto del logro de objetivos de la entidad. Si bien cuenta con algunos documentos como el Manual de Organización y Funciones y Manuales de Procedimientos Específicos, estos no son todos los que la norma establece y su elaboración no responde a una aplicación e implementación cabal de las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa, ni del Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa (RESOA) del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, del cual dependen.

Ante esta situación se ha advertido que la organización administrativa del SERNAP no es suficiente, pues el sólo hecho de contar con el MOF y el Manual de Procedimientos para la elaboración de Planes de Manejo de Áreas Protegidas, no permite su implementación de manera cabal. Asimismo, la organización administrativa no es segura porque se ha observado que no está asignada, a la dirección correspondiente dependiente VMABCCGDF, la función de llevar a cabo la supervisión orgánica y administrativa del SERNAP, lo que permitiría consolidar, por ejemplo, la implementación del Reglamento Específico del SOA, pues su elaboración y difusión<sup>179</sup> no han sido elementos suficientes para asegurar que el SERNAP cumpla con lo estipulado en lo que atañe a la organización administrativa.

---

<sup>179</sup> El SERNAP tiene conocimiento de los Reglamentos Específicos emitidos por el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, esto debido a que el SERNAP es una entidad desconcentrada del ministerio.

En cuanto a los instrumentos de gestión, también se advirtió que estos no son suficientes ni seguros. No son suficientes porque sólo 10 de las 22 APN cuentan con Planes de Manejo (PM) aprobados, todos con resoluciones administrativas del SERNAP y de estas sólo 5 con Resolución Ministerial, lo que implica que 12 APN, es decir más del 50% aún no cuentan con PM aprobados. Asimismo, los instrumentos de gestión tampoco son seguros, debido a que existen APN que no cuentan con PM aprobados y/o estos aún no han sido programados ni presupuestados, por lo que su elaboración no está asegurada.

En lo que concierne a la consolidación territorial se advirtió que las acciones de planificación y coordinación interinstitucional, así como los resultados del saneamiento de tierras en las 22 APN, no fueron suficientes ni seguros. No fueron suficientes porque la planificación y coordinación sólo se gestionó un par de años, dentro del periodo evaluado, dejando de lado estas tareas en las últimas gestiones, por lo que el proceso de saneamiento no llegó a culminar habiendo sido saneada sólo una de las 22 APN.

En ese sentido se puede concluir que el SERNAP, no realizó las acciones suficientes para realizar el saneamiento de tierras dentro las 21 APN restantes, y debido a que omitieron la inclusión de actividades de saneamiento en la programación anual de actividades en los últimos años, no habrían asegurado que el proceso de saneamiento de tierras continúe en el tiempo.

A partir de todo lo señalado podemos concluir que las condiciones necesarias para implementar y consolidar las Áreas Protegidas de carácter Nacional, conformadas por los recursos económicos, recursos humanos, bienes y servicios, organización administrativa, instrumentos de gestión de las APN representados por los PM, y la consolidación territorial, no son suficientes, ni seguros para tal fin.

Para evaluar la capacidad de articulación entre los actores involucrados en la gestión de las Áreas Protegidas Nacionales, en el segundo objetivo específico se consideraron varios temas, sobre los que se concluye lo siguiente.

De la información recabada y el análisis del hallazgo podemos decir que en ninguna de las APN, con sobreposición de territorios con comunidades y pueblos indígena originario campesinos, se ha implementado la gestión compartida como modalidad de conducción de destinada a profundizar la participación social en la gestión de éstas, así como establecer decisiones y responsabilidades compartidas entre el Estado y las organizaciones sociales.

Asimismo, no se han implementado los Consejos de Administración como instancias de participación de las comunidades locales y entidades públicas y privadas que participan de la gestión de las APN. Tampoco se ha implementado ninguna norma para regular la participación de instituciones públicas o privadas, organizaciones de base, comunidades y pueblos indígenas en la administración de las APN.

Ante esta situación podemos establecer que no existe capacidad de articulación entre los actores gubernamentales, actores no gubernamentales y naciones y pueblos indígena originario campesinos para la gestión de las APN, orientada al logro de sus objetivos.

Para evaluar la capacidad de la gestión de las áreas protegidas nacionales respecto de la conservación y/o aprovechamiento sostenible del medio ambiente y los recursos naturales, planteado como tercer objetivo específico, se analizó de manera particular a las actividades esenciales (protección, aprovechamiento, turismo, investigación y monitoreo) y su capacidad de gestión al interior de las APN y de manera particular se evaluó la implementación de la meta Aichi 11. Sobre estos temas se concluye lo siguiente.

En cuanto a las actividades asociadas a la protección se advirtió que existen problemas de fondo, pues las APN no cuentan con datos de categorías de manejo y zonificaciones actualizadas y acordes al actual uso de suelo, que además no ha sido encarado por el SERNAP. Asimismo, se ha verificado que no ha existido una efectiva asignación de todos los recursos humanos y bienes y servicios requeridos y en los últimos años evaluados, estos no fueron determinados para encarar las tareas de protección en las APN. Lo último no significa que no se hubieran asignado estos elementos, pero en todo caso, la asignación que pudo generarse, no cubrió todas las necesidades, y así lo denotan los reportes de cumplimiento de los respectivos POA. Ante esta situación, se estableció que la gestión ambiental del SERNAP no tiene la capacidad de asegurar la protección de las áreas protegidas nacionales.

En lo que se refiere a turismo se determinó que, si bien la mayor parte de las APN que cuentan con actividad turística han elaborado sus respectivos Reglamentos de Operación Turística Específico (ROTE), estos no son completos en su contenido, pues no cuentan con procedimientos específicos para la regular de las actividades de operadores turísticos, asimismo el SERNAP carece de información completa sobre estos operadores que permita generar estadísticas acerca de las actividades que realizan; no tienen la capacidad de controlarlos pues sólo los registrados en una de las APN, cuentan con licencias de operación; no regulan la construcción de infraestructura turística, por lo menos a través de la emisión de resoluciones administrativas y tampoco realizan control y seguimiento a las actividades turísticas que se desarrollan al interior de las APN. Considerando estos aspectos se ha establecido que el SERNAP no tiene la capacidad de gestionar las actividades de turismo al interior de las APN.

En el tema de investigación, fueron observados aspectos que deben ser encarados tanto por el SERNAP como por la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas (DGBAP) del MMAyA. Se observó la ausencia de un Consejo Consultivo que asesore, coordine y apoye en la gestión de las Áreas Protegidas desde el punto de vista técnico-científico. En lo que a la DGBAP compete se ha observado que sí gestiona la autorización de permisos y refrenda convenios para llevar adelante proyectos de investigación científica, asimismo, han trabajado en delimitar líneas de investigación priorizadas que forman parte de planes de acción, sin embargo, todas estas acciones tienen un amplio campo de acción que permite

trabajar en temas generales de interés nacional, no existiendo gestiones que sean exclusivas para las APN, y de ahí que los Planes de Manejo tampoco han sido un elemento de referencia básico para la selección de temas de investigación. Asimismo, entre otros aspectos, las instancias del ministerio no han promovido de manera efectiva la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas en los proyectos y actividades de investigación científica.

En lo que compete al SERNAP, se ha advertido que no existe un seguimiento y supervisión de los proyectos y actividades de investigación científica, ocasionando que no generen información completa de los resultados de las investigaciones que se realizan al interior de las APN.

Ante esta situación se concluye que las acciones de la DGAPB y del SERNAP, no tienen la capacidad de gestionar la investigación en las áreas protegidas nacionales.

En lo referido al monitoreo se advirtió deficiencias en su implementación, se identificó que el SERNAP no desarrolló, ni emitió normas especiales para monitoreo de la biodiversidad en APN, no implementaron a cabalidad instrumentos y mecanismos para el monitoreo y evaluación del estado de conservación de la biodiversidad en las APN, a pesar de que la mayor parte de las APN cuentan con Programas de Monitoreo, existen deficiencias en la coordinación de actividades de monitoreo de la biodiversidad, no se realiza un monitoreo periódico de la biodiversidad, por lo que esta actividad no provee información completa para el logro de los objetivos en las 22 APN. Por tanto se determina que las acciones del SERNAP no tienen la capacidad de gestionar el monitoreo en las APN.

En lo que se refiere al aprovechamiento de los recursos naturales se advirtió que sólo 2 de las 22 APN cuentan con Reglamentos de Uso, considerando que del total de áreas, 10 APN cuentan con Planes de Manejo aprobados, los cuales también deberían contar con su respectivo Reglamento de Uso que es el instrumento que operativiza a los citados planes estableciendo las actividades permitidas conforme la zonificación del área.

En cuanto a la adecuación ambiental, el SERNAP ha procedido con la autorización para emitir licencias ambientales para proyectos de aprovechamiento de recursos renovables y no renovables y obras de infraestructura, y la cantidad de APN involucradas muestra que existe actividad de aprovechamiento al interior de más del 90% de las APN.

El escaso número de APN con Plan de Manejo aprobado que cuentan con Reglamentos de Uso, pone en evidencia que la gestión ambiental en las APN no tiene la capacidad de asegurar el aprovechamiento sostenible en las áreas protegidas nacionales, ya que la mayoría de las actividades de aprovechamiento de recursos naturales y/o de desarrollo de obras de infraestructura no se encuentran reglamentadas ni aprobadas, lo que no asegura la conservación ni el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, más aún cuando existen gestiones que lo que están haciendo es ampliar las fronteras de la actividad

extractiva, tal como se ha advertido en el sector de hidrocarburos, a través del Decreto Supremo 2366.

En este sentido, el marco normativo de aplicación nacional y/o general, para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables, en algunos casos no es aplicable, sobre todo porque las características entre APN son diversas, haciéndose necesaria una reglamentación específica para cada área protegida respecto de las actividades que vayan a desarrollarse al interior de éstas, buscando que estas actividades no afecten a los objetivos de creación ni la razón de ser de las APN. Por lo que se considera que las acciones de las entidades sujetos de examen no tienen la capacidad de gestionar el aprovechamiento sustentable de recursos en las APN

En lo que concierne al cumplimiento de la meta Aichi 11 se ha visto que a través de la implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas han logrado incrementar la superficie de estas áreas hasta conseguir que el 23% se conserve por medio de áreas protegidas (que incluye a las AP de carácter nacional, departamental y municipal) representado sólo las APN el 15.35% de la superficie del país. Estos datos muestran el cumplimiento de la meta en lo relativo a superficie, logrando que más del 17% del país se conserve por medio de áreas protegidas. Sin embargo, la meta también contempla otros aspectos como que estas áreas deben ser administradas de manera eficaz y equitativa, aspectos que aún presentan deficiencias y han sido advertidos a través de esta auditoría y, deben ser ecológicamente representativas, al respecto el ministerio ha reconocido que aún no lograron que las APN lleguen a representar en su totalidad a todos los tipos de ecosistemas presentes en Bolivia. Estos últimos aspectos muestran que existen temas pendientes de importancia, que deben ser trabajados a fin de cumplir con la meta Aichi 11 hasta el año 2020.

A partir de lo expuesto en este informe y en el marco del alcance específico de esta auditoría podemos concluir señalando que, el desempeño ambiental de las entidades sujetos de examen conformados por el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, a través del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambio Climático y de Gestión y Desarrollo Forestal y sus diferentes instancias relacionadas con la gestión de las Áreas Protegidas de carácter Nacional, así como el Servicio Nacional de Áreas Protegidas, instancia operativa, ha sido deficiente en los aspectos evaluados, es decir en lo que corresponde a las acciones para implementar y consolidar las áreas protegidas nacionales, habiéndose determinado que estas no son suficientes ni seguras; también se ha concluido que no existe una capacidad de articulación entre los actores involucrados en la gestión de las Áreas Protegidas Nacionales respecto del logro de sus objetivos y; no existe capacidad de gestión en estas áreas para conservar y/o aprovechar de manera sostenible el medio ambiente y los recursos naturales que éstas áreas albergan.

Los resultados de esta evaluación tienen implicancias negativas que de manera directa y/o indirecta afectan a la razón de ser de las áreas protegidas, que se han constituido para la protección y conservación de la flora y fauna silvestre, de los recursos genéticos,

ecosistemas naturales, cuencas hidrográficas y valores de interés científico, estético, histórico, económico y social del país. Para contrarrestar esta situación es que a través de este informe la Contraloría ha formulado recomendaciones destinadas a mejorar y corregir el desempeño ambiental de las entidades involucradas y con ello la gestión ambiental de las Áreas Protegidas de carácter Nacional.

La Paz, 16 de noviembre de 2015.



Roberto Edgar Pérez Cánepa  
GERENTE DE AUDITORÍA  
AMBIENTAL



Ing. Luis Fernando Saavedra Morató  
SUBCONTRALOR DE AUDITORÍAS  
TÉCNICAS

Cúmplase con las recomendaciones contenidas en el Informe que antecede conforme el Art. 16 de la Ley 1178, bajo apercibimiento de responsabilidad.

La Paz, 20/11/15.....



.....  
Lic. Gabriel Herbas Camacho  
CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO a.l.