

RESOLUCION AGN 34/2017

Fecha de aprobación: 19/04/2017

SINTESIS

La Auditoría General de la Nación realizó un estudio especial de seguimiento de la regularización de las observaciones y recomendaciones efectuadas por este organismo al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) en oportunidad de realizar una auditoría de gestión al organismo en 2010 y aprobada por Resolución AGN N° 83/2012 del 13/06/12. Como segundo objetivo se realizó una nueva auditoría de gestión considerando el ejercicio 2013.

TEMAS EVALUADOS

1. Respetto de la auditoría de seguimiento

De las 13 observaciones y recomendaciones efectuadas por AGN en su informe del año 2012 en 9 casos la situación no ha tenido avances. A continuación, algunos ejemplos:

- ✓ No existe una estructura organizativa formal para los agrupamientos internos inferiores a las direcciones.
- ✓ El INAI no cuenta con un sistema de información a nivel gerencial, que permita identificar los grados de avance o niveles de cumplimiento de las acciones planificadas y desarrolladas. Si bien reconocen los auditores que se viene trabajando en el organismo en el desarrollo de una software en la materia. Mantienen la observación hasta se complete el proceso de implementación.
- ✓ AGN señala que la falta de información a nivel gerencial (por ausencia de sistemas integradores), conlleva ausencia de evidencias sobre la razonabilidad de la asignación de recursos humanos a las diferentes áreas, esta situación torna complejo determinar la capacidad operativa mínima, normal y máxima para atender las necesidades inherentes al programa.
- ✓ Deficiencias en la implementación del Convenio realizado con la Universidad de Lanús (para la implementación del programa RETECI) en materia de imputación de gastos, rendición de cuentas por parte de la Universidad, reintegro de los fondos excedentes.

2. Respetto de la auditoría de gestión

Auditoría de Gestión. Ejercicio 2013

- I. **Litigiosidad.** Con relación a las causas judiciales con competencia del INAI, se destaca que en casos de expropiación de tierras los tramites insumen muchos años, por ejemplo demoras de 17 años en 3 de las 6 causas informadas y de 10

años en las 3 restantes. Por otra parte se tomó conocimiento de 12 causas en donde el Estado Nacional fue demandado, “evidenciando una baja litigiosidad en materias propias del INAI.”

II. Dificultades en la ejecución del programa RETECI

- Este programa fue implementado por el organismo y lo lleva a cabo con el apoyo de la Universidad de Lanús (UNLa), para lo cual se firmó un convenio específico. El mismo se proponía entre otros puntos la actualización de la información sobre pueblos y comunidades indígenas, relevamiento, antecedentes, confeccionar un mapa de conflictos y posibles soluciones. Los empleados y profesionales fueron contratados por la UNLa mediante contratos individuales de locación de obra. Los fondos erogados y analizados se destinaron al pago de estos contratos. Del análisis efectuado por los auditores se ha detectado que estos documentos no contienen la descripción de la obra, el tipo de función ni el modo de pago como exige el convenio. Esto “evidencia que los contratos aludidos no son de “obra” sino de “servicios” y en la práctica están destinados a contratar personal para la realización de tareas propias del INAI.”
- Relevamiento de tierras que ocupan las comunidades de pueblos indígenas en Neuquén. El objetivo es el relevamiento técnico, jurídico y catastral para lo cual existe un convenio entre el INAI y la Provincia de Neuquén. Se instrumenta un plan de trabajo, un organigrama y se acuerda financieramente que el INAI aporta un total de \$ 7, 4 millones no reintegrables en 4 cuotas según se vayan presentando y aprobando las rendiciones de gastos. Se estimaron 50 comunidades a relevar y un plazo de 24 meses. Para agosto de 2014 los auditores detectaron retrasos en los trabajos de relevamiento. Esto se debió a la extensión de la ocupación de las comunidades, demora en la contratación de técnicos, demora en la obtención de materiales para las tareas de relevamiento, entre otras. En la documentación de rendiciones de cuentas se detectaron irregularidades.
- En la provincia de Santiago del Estero, se firmó un convenio con la Universidad Nacional de Santiago del Estero como organismo executor del relevamiento de las tierras y comunidades indígenas en esta jurisdicción en septiembre de 2008 y con un plazo de 15 meses para concluir el trabajo. Según los antecedentes el INAI realiza el primer pago al mes siguiente, “no obstante, la Universidad no cumplió con su cometido, lo que generó la caducidad del convenio”. No existe constancia de si la Universidad reintegró el dinero abonado. Luego en 2011 se firma un nuevo convenio con el Ministerio de Salud y Desarrollo Social Provincial por el que se le

otorgó un subsidio no reintegrable por casi \$ 4 millones en cuotas subordinada a la rendición y aprobación de cuentas. Se estimaron 47 comunidades a relevar y un plazo de 18 meses para la realización de las tareas. En la revisión de la documentación los auditores observaron que el INAI transfirió los fondos comprometidos, y para marzo de 2015 se encontraban rendidos en su totalidad, sin embargo, solo se habían aprobado 26 de las 47 carpetas técnicas estimadas.

- En octubre de 2010 se firma un convenio con la Universidad de Lanús el objeto de instalar en forma paulatina en las provincias los Equipos de Coordinación Provincial, con el fin de potenciar la identidad y presencia del INAI en todo el país. El proyecto tenía un plazo de 18 meses y el organismo transfirió a favor de la universidad \$15,4 millones en 3 cuotas, subordinadas a la rendición de cuentas documentada del 75% de los fondos de la cuota anterior. Queda a cargo del INAI el monitoreo y evaluación de la UNLa en todo el proyecto y la proposición de técnicos en los cargos a ocupar. Para el pago de honorarios de los técnicos se debe contar con la certificación del INAI. Según el análisis del expediente, la firma del convenio fue el 14/10/2010, la primera cuota se efectivizó el 20/12/2010 y desde ahí comenzó a correr el plazo de 18 meses para la duración del proyecto debiendo concluir el 19/06/2012. El 16/08/2012, vencido el plazo, la Universidad integra el 75% de la rendición de cuentas, habilitando a cobrar la segunda cuota del convenio. El 17/09/2012 el Presidente del INAI, a pesar de estar vencidos los plazos autoriza la segunda cuota. Para marzo de 2013 el organismo emite un Informe Técnico donde analiza todo lo actuado y justifica la reformulación a través de una Addenda. El 09/04/2013 se aprueban las modificaciones del convenio original, reformulando los objetivos, prorrogando la ejecución del mismo y habilitando el pago de la tercera cuota. Al momento de la emisión de este informe faltaba un mes para la conclusión del proyecto y no se encontraba en el expediente constancia de avance de los objetivos propuestos ni los Informes Trimestrales previstos.

III. Becas para estudios terciarios y a tutores interculturales.

AGN detectó atrasos en los pagos lo que “desnaturaliza” el concepto ya que en lugar de pagos mensuales se trata de un pago anual que actúa como un reintegro de gastos. En el caso de los tutores incluso posterior al ejercicio de su función. El organismo de control señala que un tutor Intercultural es una persona que se convierte en el nexo facilitador de la comunicación entre los padres de alumnos indígenas, la comunidad y los directivos y docentes de las escuelas, es elegido por la comunidad de pertenencia.

Casos:

- *El organismo de control narró un conflicto que superó los 30 años sin solución. Se trata del reclamo de las comunidades Wichi, Chorote, Chulupi, Tapiete, Toba, y de varias familias criollas, por la propiedad de lotes que se encuentran en la zona del Río Pilcomayo, en Salta.*

La Auditoría recuerda que el pedido de estas poblaciones comenzó en 1984. Seis años después, la provincia se comprometió a ceder las tierras, aunque sin subdivisiones internas. “Sin embargo -dice el informe-, esta entrega no se concretó y el gobierno local resolvió construir un puente internacional sobre el Río Pilcomayo con cabecera en una de las comunidades”.

Ante esto, los afectados interpusieron una acción de amparo para suspender los trabajos. Luego, el Ejecutivo provincial volvió a prometer la entrega de la tierra pero, como esto tampoco ocurrió “en 1998 la Asociación Civil Lhaka Honhat, formada por las mencionadas comunidades, realizó una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) contra el Estado Argentino, denunciando la falta de garantía de los derechos territoriales”, dice el informe.

Ya para 2006, la CIDH admitió el pedido y solicitó informes a la Nación, reconociendo que las comunidades tienen derecho territorial y que esas tierras pertenecen a Salta. Un año más tarde, siempre según la AGN, la provincia se comprometió otra vez a distribuir los lotes, que consistían en 400 mil hectáreas para los pueblos originarios y 243 mil para las familias criollas.

No obstante, recién en 2013, y tras una nueva promesa del Ejecutivo local, se firmó un convenio entre el INAI y el Ministerio provincial de Derechos Humanos para actualizar la información de las personas asentadas en la zona, promover la participación y llegar a un acuerdo de propiedad comunitaria.

Ese acuerdo fue el que analizó el organismo de control, y por el que se pagaron \$ 2.202.478. El dinero fue ejecutado en mayo de 2013 y se destinó a honorarios, equipamiento y logística. Y, para diciembre del año siguiente, ya había sido rendido en su totalidad ante el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas.

¿Cómo siguió la historia? En marzo de 2014, el gobierno provincial reconoció por decreto la propiedad de los originarios y criollos sobre las 643 mil hectáreas. Sin embargo, según los auditores, “esta regularización formal, en la práctica, no concluyó el problema porque hay conflictos en la asignación de sectores dentro del condominio indiviso que se otorgó”, cuentan los auditores y continúan: “Esto dejó en evidencia las dificultades que tienen las comunidades indígenas en hacer valer sus derechos sobre las tierras que habitan. El caso llevó 30 años y aún no se agotaron los

conflictos. (Se remarca) además la actitud de la provincia de Salta, con sucesivos reclamos incumplidos que obligaron a las comunidades a recurrir a organismos internacionales”.

Frente a este panorama, el organismo de control -que aprobó su trabajo este año sobre datos recabados entre 2012 y 2013- concluyó que “el INAI tiene limitadas sus facultades para llevar a cabo la función que se le asignó en la Ley 26.160 (de comunidades indígenas), dado que recién pudo actuar cuando hubo acuerdo” entre la Provincia, la Nación y los propios pueblos originarios.

- *Pago efectuado por diferencia del valor de un inmueble expropiado para ser transferido a comunidades indígenas en la Provincia de Jujuy. En este caso este gasto obedece al cumplimiento de una sentencia judicial. El Estado Nacional, en el año 1996 demandó el cumplimiento de la Ley n° 24.725, la que declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación, de un inmueble ubicado en el Departamento Tumbaya de Jujuy, para que el Poder Ejecutivo disponga la transferencia del inmueble al INAI, para que este lo adjudique a la comunidad integrada por familias aborígenes asentadas y radicadas en forma permanente dentro de los límites de la Finca Tumbaya o Finca Tumbaya Grande, siendo el titular del terreno el Señor Ángel Pablo Viviani. Según la documentación analizada, este juicio se demoró 12 años en el paso por las distintas instancias incluida la Corte Suprema de la Nación. “El pago es legítimo y se corresponde con el mandato legal antes señalado”.*

RESOLUCION AGN 100/2017

Fecha de aprobación: 28/06/2017

SINTESIS

La AGN efectuó una auditoría en el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas por el período 2010 a 2015.

En el año 2010 se realizó el censo nacional de pueblos originarios, con 955.032 personas, 2 % de la población, distribuidos en 31 pueblos indígenas en el país, organizados, según el Registro de Comunidades en 1.386 inscriptas de las 1.532 identificadas. El censo no incluye a los indígenas que viven fuera de sus comunidades tradicionales ni preguntas sobre la auto-identificación indígenas en las ciudades, con lo cual no hay certeza de cuántos indígenas habitan en el país, aunque se estima que son aproximadamente 2 millones (casi el 5 % de la población).

TEMAS EVALUADOS

- **Reconocimiento y propiedad de la tierra**

Si bien la Constitución Nacional reconoce la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que los pueblos y comunidades tradicionalmente ocupan, no se ha sancionado una ley nacional que reglamente la propiedad comunitaria de la tierra, a fin que las comunidades indígenas tengan acceso a los títulos comunitarios e individuales de los territorios que ocupan.

Según surge del análisis del relevamiento de 100 carpetas técnicas del Programa de Relevamiento Territorial (RETECI) pertenecientes a diferentes comunidades indígenas del país, la gran mayoría de las comunidades indígenas no tienen acceso a los títulos comunitarios e individuales de los territorios que ocupan.

- ✓ el 92% no poseen títulos comunitarios y
- ✓ un 84% no tienen títulos individuales de las tierras que ocupan.

La Ley 26.160 constituye un valioso aporte a la política de reconocimiento de tierras, porque prohíbe los desalojos y ordena realizar el relevamiento jurídico catastral de la situación dominial de las comunidades indígenas, lo que configura una documentación oficial significativa sobre la posesión tradicional, actual y pública. Sin embargo, no es un instrumento legal de regularización dominial, que está pendiente aún en la Argentina. Por ello resulta necesario mantener el programa de relevamiento territorial de dicha ley y combinarlo con un programa de regularización dominial.

El Programa de Relevamiento Territorial (RETECI) establecido por Ley 26.160, ha sufrido retrasos en su ejecución debido, entre otras razones, a su implementación en la modalidad descentralizada. Se advierte una mayor efectividad en la ejecución del programa en la modalidad centralizada o de cogestión, ya que los agentes del INAI han adquirido una experiencia técnica relevante. Sin embargo, se han relevado 702 comunidades que representan el 46% respecto del número de comunidades actualmente identificadas (1532 comunidades). Ello significa que se han relevado alrededor de 7.829.750,5 hectáreas de las identificadas inicialmente (9.000.000 de hectáreas) lo cual representa el 86,99%.

- **Mecanismo de consulta previa (Convenio 169 OIT)**

El Convenio 169 de la OIT aprobado por ley 24.071 asegura a los pueblos indígenas la participación en la gestión de sus recursos naturales, el reconocimiento de la posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan y el acceso a programas de desarrollo. Sin embargo, hay una brecha significativa entre el marco legal establecido y su implementación efectiva.

La consulta previa es el procedimiento a través del que se materializa el cumplimiento de la exigencia de que los pueblos y comunidades indígenas participen de manera

eficaz en el proceso de toma de decisiones que puedan afectar sus intereses, dispuesto por los artículos 6 y 7 del Convenio 169 OIT.

La consulta previa, expresada en modo libre e informado, supone un proceso de carácter colectivo a través del cual los pueblos y comunidades indígenas instrumentan su participación plena y efectiva en las políticas públicas que los afectan. Para ello la consulta ha de realizarse en los primeros estadios de la programación de la acción a consultar, a fin de que el proceso entero se conforme con la participación necesaria de los pueblos y comunidades indígenas.

El pronunciamiento que manifiesten ha de ser fruto de los procesos propios de decisión, sin limitaciones idiomáticas, temporales o “de comprensión”, con el tiempo suficiente para la recolección de información al efecto y ausente de toda coerción.

La participación está planteada en el Convenio 169 OIT en términos de derecho para las comunidades indígenas y de obligación para los Estados, por lo que el deber ineludible del Estado consiste en realizar las consultas mediante procedimientos apropiados cada vez que se estudien medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar sus intereses.

- **Debilidad jurídico institucional del INAI**

En la conclusión del informe, la AGN señala que el INAI es un organismo que carece de presupuesto y capacidad institucional para mediar e intervenir en las principales actividades que afectan la vida de las comunidades. En efecto, las habilitaciones estatales para las actividades productivas son en su mayoría resorte provincial y en caso que intervenga la nación, lo hace a través de los Ministerios ligados a la actividad productiva, los cuales no articulan con el INAI que no participa en dichos procesos.

Señala el organismo de control que los empleados carecen de estabilidad laboral: de 193 agente a fines del 2015, 185 eran contratados y solo 4 de planta permanente y otros 4 de planta permanente del Ministerio de Desarrollo Social. Además, no se ha implementado una descentralización de su organización: solamente cuenta con 20 agentes en el territorio (denominados técnicos territoriales).

- **Asistencia jurídica a las comunidades**

Si bien el INAI lleva adelante un programa de fortalecimiento comunitario de asistencia jurídica a las comunidades en procesos judiciales y extrajudiciales, dicha actividad no parece suficiente para cubrir las necesidades de las comunidades indígenas.

Al respecto, el organismo de control señala como obstáculos para la implementación del programa:

- ✓ Desconocimiento por parte del Poder Judicial de la normativa y jurisprudencia referida a las CI;
- ✓ Falta o insuficiencia de profesionales especializados en la temática indígena;

- ✓ Relación asimétrica y desigualdades con otras partes de los procesos judiciales;

Asimismo, la AGN señala que los conflictos por el acceso a las tierras y la utilización de recursos naturales se incrementaron, de acuerdo con lo relevado en el Informe realizado por el Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, luego de su visita a la Argentina, con fecha 4 de julio de 2012.

Conforme lo relevado por el equipo de auditoría, de los expedientes de relevamiento territorial (revisaron una muestra de 100 carpetas técnicas), surge que los conflictos persisten y se profundizan, dado que un 62% de las comunidades manifestaron que tienen o tuvieron un conflicto territorial y un 25% manifestó que tienen o tuvieron órdenes de desalojo.

Esta situación se ve impactada con la vigencia de la Ley 26.734, modificatoria del Código Penal (que incrementa las escalas a aplicarse, entre otras circunstancias, cuando los delitos hubieren sido cometidos con la finalidad de obligar a las autoridades públicas nacionales a realizar un acto o abstenerse de hacerlo) y ha sido invocada contra las comunidades indígenas que protestan contra desalojos o son acusadas de usurpar territorio.

- **Participación de las comunidades indígenas**

La consolidación del Consejo de Participación Indígena (CPI) supone un avance significativo en la formalización de la participación indígena, a pesar de presentar discontinuidad en su trayectoria y resultados divergentes en cuanto a su regularidad y representatividad.

Las Asambleas de designación de representantes de las comunidades indígenas han sido regulares y exhaustivas, constatándose un alto nivel de participación de las comunidades en las convocatorias realizadas por el INAI en el período auditado.

Sin embargo, el CPI no ha logrado implementar estándares internacionales de participación en los términos prescritos por el Convenio 169 por no disponer de una infraestructura equipada (teléfonos, computadoras, sistemas de distribución de la información, plataformas de comunicación) que le permita consolidar un funcionamiento eficaz. Igualmente, la falta de autonomía presupuestaria opera en claro detrimento de sus posibilidades de actuación efectiva en todas aquellas situaciones que los afectan y especialmente en del funcionamiento de las distintas Comisiones de Trabajo que componen la Mesa de Coordinación Nacional.

El Decreto 672/2016 del PEN crea un nuevo “Consejo Consultivo y Participativo de los Pueblos Indígenas de la República Argentina”. Sus objetivos y facultades se superponen con el CPI en tanto máximo organismo de participación indígena, lo cual parece dejar sin efecto la imparcialidad, transparencia y la universalidad presentes en las convocatorias correspondientes a los años 2010-2015 a todas las Comunidades

Indígenas para que concreten sus procesos electivos en función de sus propios mecanismos.

Por otra parte, señala el informe que no existen formas establecidas o reglamentadas de participación indígena o del INAI en las agencias de la administración pública federal que tienen como objeto la regulación de materias que los afectan directamente.

¿Qué dice la Ley 26.160?

En el año 2006 el Congreso Nacional sancionó la Ley 26.160 por la cual el Estado argentino declaró “la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país...por el término de 4 (CUATRO) años”.

Durante la emergencia se deben suspender la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las comunidades indígenas de las tierras que poseen de manera actual, tradicional y pública, la cual debe encontrarse fehacientemente acreditada.

La Ley 26.160 establecía un plazo de 3 años para que el INAI realice un “relevamiento técnico —jurídico— catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas” y además le encomienda a dicho organismo promover “acciones que fueren menester con el Consejo de Participación Indígena, los Institutos Aborígenes Provinciales, Universidades Nacionales, Entidades Nacionales, Provinciales y Municipales, Organizaciones Indígenas y Organizaciones no Gubernamentales”.

Todos estos plazos establecidos en la ley, fueron prorrogados mediante las leyes 26.554 y 26.894, estableciendo el día 23 de noviembre de 2017 el período por el cual caduca la emergencia y el relevamiento territorial de las comunidades indígenas.

¿Qué es el RETECI?

Mediante Resolución N° 587/07 el INAI puso en marcha el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (RETECI) con el objetivo de realizar el relevamiento técnico, jurídico y catastral de la situación dominial de las tierras que estas ocupan de forma tradicional, actual y pública.

El INAI suscribió convenios con las provincias para que lleven adelante el programa de relevamiento de manera descentralizada, pero con la supervisión del organismo

nacional. En algunos casos, el INAI modificó dichos convenios e intervino como co-ejecutor del programa.

En ambos casos, se conformaron unidades provinciales, integradas por representantes del CPI, los gobiernos locales, miembros de los equipos técnicos operativos (universidades u organismos específicos de cada provincia) y del INAI. En otras jurisdicciones, en las que no se constituyeron las unidades provinciales o la situación territorial de las Comunidades era extrema, la ejecución del programa se hizo de manera centralizada a través de los equipos técnicos del INAI pero con la participación de las comunidades indígenas a través del CPI y el trabajo conjunto con los gobiernos provinciales dado el sistema federal vigente en nuestro país y el dominio originario sobre los recursos naturales que le corresponde a las provincias.

Independientemente de la modalidad utilizada se observaron casos en los cuales una vez suscripto el convenio, no hubo ejecución alguna. Por lo cual, al acercarse el final del plazo, el INAI junto con el organismo designado en la provincia correspondiente, evaluaban suscribir un nuevo convenio o cambiar la modalidad de ejecución.

Las provincias donde el programa se ejecutó normalmente fueron Santiago del Estero, Tucumán, Catamarca, Misiones, Entre Ríos, Santa Fe, Mendoza, San Juan, Córdoba, La Pampa, Buenos Aires, Chubut y Tierra del Fuego.

En las provincias de La Rioja, San Luis y Corrientes el programa no llegó a ejecutarse mientras que en el resto de las provincias existieron muchas dificultades a la hora de su ejecución, entre ellas, Jujuy, Salta, Chaco, Formosa, Neuquén, Rio Negro, Buenos Aires y Santa Cruz.