

Tema:	Poblaciones indígenas
Año de aprobación del informe	2017
Jurisdicción:	Nacional
Organismo de Control:	Auditoría General de la Nación
Organismo Auditado:	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)
Objetivo de la auditoria:	Gestión
Periodo analizado:	2012-2013
Año en que se realizó:	Entre abril de 2014 y junio de 2015
Fuente:	http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2017/2017_034.pdf

OBJETIVO

La Auditoría General de la Nación (AGN) 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 sobre el Sistema y/o mecanismos de control implementados para el seguimiento y evaluación de la gestión del programa 16- "Atención y Desarrollo de Poblaciones Indígenas", y de las acciones llevadas a cabo al efecto durante el ejercicio 2010. El mismo fue aprobado por Resolución AGN N° 83/2012 del 13/06/12. Como segundo objetivo se realizó una nueva auditoría de gestión considerando el ejercicio 2013. En ambos casos las tareas de campo se realizaron entre el 01/04/2014 y el 30/06/2015. El informe final fue aprobado el 19/04/2017 bajo la Resolución N° 034/2017.

SINTESIS

El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) fue creado en el año 1985 por ley N° 23.302 con la finalidad de convertirse en el organismo de aplicación de la Política Indígena y de apoyo a las Comunidades Aborígenes. Se propone actuar en los siguientes temas:

- Personería: reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades indígenas radicadas en el país, mediante la inscripción en el Registro de Comunidades Indígenas.
- Adjudicación de Tierras: a las comunidades inscriptas se les adjudicaran tierras aptas y suficientes para la explotación agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal, según las modalidades de cada comunidad situadas en el lugar en donde habite la misma o en zonas próximas. Luego con la sanción de la Ley N° 26.160 (BO 29/11/2006) se le asignó al Instituto la tarea del relevamiento técnico-jurídico- catastral de la situación de dominio de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas del país, promoviendo las acciones para reconocerles la posesión o dominio de esas tierras.
- Planes de Educación: intensificar los servicios de educación y cultura resguardando y revalorizando la identidad histórico-cultural de cada comunidad aborígen.
- Planes de Salud: coordinar con los gobiernos de cada provincia la realización de planes intensivos de salud para las comunidades.
- Derechos Previsionales: reconocimiento del derecho a la jubilación ordinaria.
- Planes de Vivienda: implementación de planes especiales para la construcción de viviendas para titulares de las tierras adjudicadas por ley.
- Conservación de la Cultura e Inserción: con el objetivo de lograr una infraestructura social y económica básica para las comunidades aborígenes.

Observaciones efectuadas por los auditores:

Auditoría de Gestión. Ejercicio 2013

1. Presupuesto. Para el ejercicio analizado el crédito inicial ascendió a \$ 54,3 millones, los que fueron incrementados a \$68,7 millones (26% en más aproximadamente). Finalmente el monto devengado ascendió a \$67,6 millones, obteniendo, según los auditores, un grado de ejecución "dentro de parámetros normales."

Metas Físicas. De unas 10 metas previstas en 8 de ellas hubo subejecución. En las 2 restantes hubo sobre ejecución. Se detectaron casos inexactos, como por ejemplo el rubro "Beca asignada", sobre la que el INAI informa una ejecución de 0 (cero) becas sobre 2.000 programadas. Sobre este punto los auditores detectaron en la revisión de expedientes que se otorgaron 194 becas pagadas.

2. Litigiosidad. Respecto 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."

3. Aplicación del presupuesto según objetivos institucionales. Para analizar este punto el equipo de auditores ha decidido tomar una muestra sobre las órdenes de pago y verificar su expediente. De esta manera se analizarán situaciones vinculadas a 6 ítems que reflejan la aplicación de fondos del organismo.

a. Adjudicación de tierras- Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas- Ejecución de la Ley N° 26.160.

Órdenes de pago por \$ 4.474.792- expte. 50.109/2013. 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."

Órdenes de pago por \$ 2.202.478-expte, 50.056/2013. Convenio en provincia de Salta. En este caso los lotes fiscales 14 y 55 de la zona del Río Pilcomayo, en la mencionada provincia, se encuentran habitados por Pueblos Originarios Wichi, Chorote, Chulupi, Tapiete y Toba y familias criollas. Desde el año 1984 que comenzaron con el reclamo de entrega en propiedad de esos lotes a las comunidades indígenas. 6 años después el Gobierno provincial se comprometió a entregarlas sin subdivisiones internas. Sin embargo esta entrega no se concretó y el gobierno provincial resolvió construir un puente internacional sobre el Río Pilcomayo con cabecera en una de las comunidades. Ante esta situación, las comunidades afectadas interpusieron una acción de amparo pidiendo la suspensión de las obras. Luego el Poder Ejecutivo vuelve a proponer la entrega a las comunidades, no ocurrió y finalmente en el año 1998 la Asociación Civil Lhaka Honhat, formada por las CI mencionadas, "realizan una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), contra el Estado Argentino, denunciando la falta de garantía de los derechos territoriales". En el año 2006 la CIDH admitió la petición y solicita informes al Estado Nacional, reconociendo que las comunidades tienen derecho territorial y que esas tierras pertenecen a la

provincia de Salta. En el año 2007 el Gobierno provincial se compromete a distribuir las tierras (400.000 hectáreas para comunidades y 243.000 hectáreas para familias criollas). En el año 2012 el gobernador vuelve a manifestar la voluntad del gobierno de asignar y adjudicar las tierras. En este momento y para cumplir las recomendaciones de la CIDH se celebra un convenio entre el INAI y el Ministerio de Derechos Humanos de la Provincia de Salta en Febrero de 2013 con el objeto de actualizar la información de los Pueblos y Comunidades Indígenas asentadas en esas tierras, promover la participación de las comunidades, y llegar a un acuerdo de partes e instrumentar la propiedad comunitaria. Para la instrumentación de este convenio el INAI acordó un subsidio no reintegrable a favor de dicho Ministerio. El dinero se destinó a pago de honorarios, equipamiento, logística, etc. El pago se efectivizó en mayo de 2013 y entre febrero y diciembre de 2014 se rindió cuentas al INAI de la totalidad del subsidio. Finalmente en marzo del año 2014 el Gobernador de la Provincia de Salta reconoce la propiedad de comunidades originarias y criollas de las 643.000 hectáreas mediante un decreto. Según los auditores, esta regularización formal "en la práctica no concluye el problema" porque hay conflictos en la asignación de sectores dentro del condominio indiviso que se otorgó. Este caso deja en evidencia las dificultades que tienen las CI en hacer valer sus derechos sobre las tierras que habitan, este caso llevó 30 años y aún no se agotaron los conflictos. Se deja en evidencia además la actitud de la provincia de Salta con sucesivos reclamos incumplidos que obligaron a las CI a recurrir a organismos internacionales. El INAI tiene limitadas sus facultades para llevar a cabo la función que se le asignó en la Ley N° 26.160, dado que recién pudo actuar cuando hubo acuerdo entre la Provincia, la Nación y las CI.

Órdenes de pago por \$ 1.655.559-expte 50.977/2012. Relevamiento de tierras que ocupan las comunidades de pueblos indígenas en Neuquén. En este caso 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.

Órdenes de pago por \$ 1.682.904- expte 50.498/2011. Este caso es el relevamiento en la provincia de Santiago del Estero, para lo cual se firma un convenio con la Universidad Nacional de Santiago del Estero como organismo ejecutor 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.

Orden de pago por \$ 2.032.129-expte 22.699/2013. 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".

Orden de pago por \$ 88.637- expte. 50.339/2013. Seguro de camionetas doble tracción (4x4) y utilitarios. En este caso se detectó que el seguro ampara a 11 vehículos del INAI (8 camionetas 4x4 y 3 furgonetas). "6 de estas camionetas desde el año 2008 se encuentran en poder de la Dirección de Servicios Generales del Ministerio de Desarrollo Social, sin poder ser localizadas por el INAI" es decir, que además de no utilizar estos vehículos, el seguro se imputaba al presupuesto del INAI.

b. Soporte técnico administrativo externo del INAI en el interior del país.

Orden de pago por \$ 3.591.295- expte 50.257/10. En este caso se trata de un Convenio Específico de Cooperación y Asistencia Técnica con la UNLa. En octubre de 2010 se firma este convenio con 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.

c. Sostenimiento del Consejo de Participación Indígena.

En el año 2004, el INAI creó por Resolución el Consejo de Participación Indígena (CPI), conformado por representantes elegidos por las comunidades y pueblos por cada provincia, se creó además una Mesa Nacional de Coordinación donde están representadas las regiones del país, aunque sin alcanzarse todavía la representación nacional por pueblo o etnia. La ley N° 23.302 establece que debía crearse el Consejo de Coordinación y Asesor, el que debía estar compuesto por un delegado por etnia y por región, pero hasta la fecha de este informe no pudo ser implementado. La creación de este CPI por resolución del INAI "implica un apartamiento" a la normas legales, esta "situación irregular debe ser saneada mediante la reforma legislativa correspondiente". Órdenes de pago por \$ 2.380.026- expte. 51.196/2012. Se trata de pagos por representatividad a integrantes del CPI. Tal como señala el reglamento de funcionamiento del Consejo, es necesario cubrir los gastos que ocasionan las tareas de los miembros del CPI. Se les reconoce una "asignación por representación" consistente en una suma de dinero mensual. Las órdenes de pago analizadas

corresponden a los pagos de los meses de enero y febrero de 2013. Los beneficiarios se encuentran inscriptos como monotributistas y facturan al organismo por cada mes que reciben el beneficio. Se observa que estas facturas no son las generadoras de la liquidación y pago del mismo, el cual está dispuesto previamente por Resolución y es pagado por mes adelantado, "sino que cumplen el carácter de recibo formal de las sumas percibidas". También se destaca que en las actuaciones analizadas por los auditores "no obran copias de las actas de asamblea o documentos que certifiquen la elección y designación de los integrantes del CPI por parte de su pueblo o comunidad que los habilitan para percibir el beneficio."

d. Vivienda y Salud de Comunidades.

En este caso los auditores han examinado 3 expedientes de obras. El primero se trató de la construcción de 61 aljibes familiares y comunitarios, 19 represas y otras obras y equipamiento para garantizar el derecho al agua en 6 comunidades indígenas del Pueblo Vilela y 2 del Pueblo Guaycurú en la Provincia de Santiago del Estero beneficiando a 545 personas. Sobre esta obra no hay objeciones que formular, se cumplieron la totalidad de las obras previstas. El segundo caso analizado se trató de la construcción de 77 aljibes familiares y comunitarios y 9 represas para unas 7 comunidades indígenas de los Pueblos Sanavirón y Lule Vilela de la Provincia de Santiago del Estero. Esta obra beneficia a 93 familias con 468 personas. Los auditores concluyen que esta obra se realizó en forma regular sin debilidades o desvíos relevantes en la documentación rendida. Finalmente en tercer lugar se analizó un subsidio para la Comunidad Mapuche Lof Zuñiga de la Provincia del Neuquén. En este caso esta comunidad presentó una solicitud de apoyo económico para el mejoramiento de viviendas e instalaciones ganaderas. El INAI oficializó el pedido y se realizó la planificación de las obras a realizarse en esa comunidad y aprobó el subsidio no reintegrable a pagarse en 3 cuotas sujetas a rendición de cuentas. Al cierre de las tareas de campo se observa una disociación entre la ejecución financiera y la física, en el convenio no fueron especificados los trabajos a desarrollar en cada etapa.

e. Educación-Becas.

Sobre los casos analizados se ha detectado que se otorgaron becas para el nivel terciario a 16 alumnos de comunidades indígenas de las provincias de Jujuy y Tucumán en el marco del Programa de Apoyo a la Educación Intercultural Aborigen. Sobre este caso se observa la extemporaneidad que desnaturalizó el concepto de beca mensual convirtiéndose en los hechos en un reintegro de dinero destinado al estudio.

En el caso del pago de becas a Tutores Interculturales para el año 2012 también se destaca la demora en que se realiza el trámite, en 8 meses, que desnaturaliza el pago mensual por el de pago anual y en este caso posterior a la ejecución de la función. 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.

4. Personal con capacidades diferentes. Se destaca que el INAI no cumple con el cupo de nombramiento de agentes con discapacidad tal como se establece en la Ley N° 22.431.