

EL PRESUPUESTO NO ES TODO, PERO CÓMO AYUDA¹: ASPECTOS AMBIENTALES DEL PRESUPUESTO 2016

María Marta Di Paola

Coordinadora en Economía y Política Ambiental de FARN

“Si crees que la economía es más importante que el ambiente, intenta aguantar la respiración mientras cuentas tu dinero”.

Janez Potocnik

Resumen Ejecutivo

El objetivo de este artículo es analizar cuán importantes son las inversiones en cuestiones de reducción de emisiones y adaptación al cambio climático versus actividades contrarias, es decir, que generan mayores emisiones o son cuestionadas por su impacto social y ambiental en el marco del Presupuesto Nacional dada la ausencia de políticas con objetivos claros relacionados a la temática.

Entre las partidas que se identificaron compatibles con el cambio climático se destacan las vinculadas a la conservación de la biodiversidad y los bosques, y en una menor medida acciones tendientes a la eficiencia energética y al transporte mediante ferrocarril. Por otro lado, las partidas asociadas a la mayor emisión de gases se vinculan a la generación energética con combustibles fósiles y el fomento del transporte por vía automotor, y por tanto, demandante también de petróleo, siendo el sector energético y el transporte donde se identifica

¹ Esta publicación cuenta con el apoyo de la Fundación Heinrich Böll.

mayor flujo dinerario con el 6% del presupuesto nacional y el 2,5%, respectivamente.

De este modo, las partidas presupuestarias compatibles en la lucha contra el cambio climático representan el 0,32% del presupuesto nacional, mientras que las contrarias son el 7,25%, identificando por cada \$1 compatible, \$23 a acciones contrarias a la adaptación y mitigación.

De las acciones compatibles con el cambio climático, el 35% son financiadas a través de organismos internacionales como Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Global Environment Facility, Fondo de Adaptación, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

I. Introducción²

Según la Ley de Administración Financiera (Ley N° 24156), el Presupuesto Nacional es una autorización del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo Nacional de ejecutar un cierto nivel de gasto y endeudamiento. El presupuesto establece las líneas de acción de la gestión pública, las prioridades de asignación de gastos y cómo se financiarán los mismos³; refleja las políticas del Estado en el próximo año fiscal, aun cuando las mismas no se encuentren expresadas de manera explícita, por ejemplo, a través de planes de acción a largo plazo.

El objetivo de este documento es analizar cuán importantes son las inversiones en cuestiones de reducción de emisiones y adaptación al cambio climático versus actividades contrarias, es decir, que generan mayores emisiones o son cuestionadas por su impacto social y ambiental en el marco del Presupuesto Nacional dada la ausencia de políticas con objetivos claros relacionados a la temática.

Los sectores analizados abarcan energía, agricultura (vinculado a cambios en el uso del suelo) y transporte incluyendo, de esta manera, los sectores de mayor emisión según la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático, con el 92% de las emisiones a nivel nacional.

II. Análisis de los servicios económicos

La clasificación funcional presenta al gasto según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Esta clasificación de gastos facilita la determinación de los objetivos generales, así como también, los medios para alcanzarlos.

En este trabajo se focalizará en el análisis de los servicios económicos, es decir, los gastos destinados a sectores económicos por acciones relativas a la infraestructura económica, de producción y de fomento, regulación y control de la producción del sector privado y público. Los servicios económicos se

² Una versión extendida del trabajo puede descargarse de: <http://farn.org.ar/archives/Eventos/analisis-del-presupuesto-nacional-2016-3> así como el trabajo vinculado al presupuesto y la Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional disponible en: <http://farn.org.ar/archives/Eventos/la-contribucion-de-argentina-para-el-cambio-climatico-y-el-presupuesto-nacional>

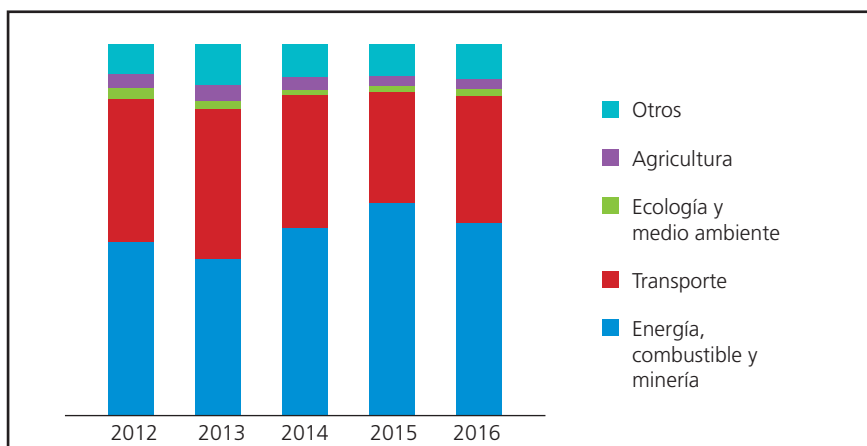
³ ASAP (2015). “Proyecto de ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional 2016”. Dirección de Análisis Fiscal. Asociación Argentina del Presupuesto y Administración Financiera Pública.

dividen según su finalidad: energía, combustibles y minería; comunicaciones; transporte; ecología y medio ambiente; agricultura; industria; comercio, turismo y otros servicios; y seguros y finanzas.

Los servicios económicos con finalidad en ecología y medio ambiente representan el 1,7% del total, el menor monto tras seguros y finanzas, con un 0,2%. Los servicios para energía, combustible y minería ascienden a 51,8% (la mayor asignación), seguido por transporte con un 34,1%.

La tendencia a una baja asignación de fondos a la función de Ecología se mantiene en los últimos 5 años, tal como se refleja en el Gráfico 1, donde los mismos nunca superan el 2,2% de los servicios económicos. Por su parte, los servicios a la energía nunca fueron inferiores al 42%, evidenciando la necesidad de asegurar el abastecimiento energético en épocas de crisis.

Gráfico 1. Servicios Económicos en el Presupuesto Nacional.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional.

Los programas incluidos en la función de ecología son considerablemente inferiores a los asignados a energía, que representan más de la mitad de los servicios económicos. Las partidas en la función de energía incluyen acciones destinadas a incrementar y asegurar el abastecimiento eléctrico, destacándose las transferencias a Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (CAMMESA) para la compra de fueloil y gasoil en el abastecimiento de centrales térmicas y la importación de energía eléctrica⁴. También incluye financiamiento del tendido de líneas de baja y media tensión, así como

⁴ MECON (2013). "Resumen del Presupuesto Nacional 2013". Disponible en: <http://www.meccon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum13.pdf>

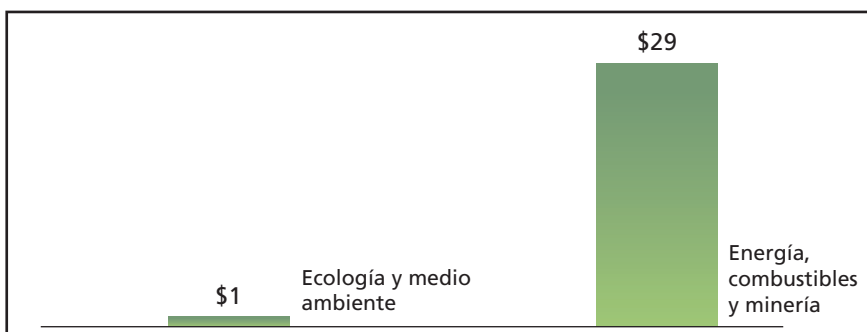
construcción de centrales hidroeléctricas, gasoductos (para abastecer centrales termoeléctricas), asistencia a yacimientos carboníferos, prolongación de la vida útil de una central nuclear, la instalación de una planta de dióxido de uranio y los subsidios para el consumo energético. Vale también mencionar que se incluyen programas para el uso racional y eficiente de la energía. La función energía representa erogaciones por un 9,1% del presupuesto nacional.

Las funciones vinculadas al transporte se destinan principalmente a la extensión de redes viales, así como también la asistencia financiera a empresas públicas y operadores privados de transporte en forma de subsidios, manteniendo en los últimos años una participación entre los servicios económicos no menor al 30%, representando en 2016 un 6% del presupuesto nacional.

En temas vinculados a ecología y medio ambiente se incluyen programas para la conservación de los recursos naturales a través de la Ley de Bosques Nativos, el Plan de Manejo del Fuego, el Plan de Reconversión Industrial y el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo. Estos gastos con fines ecológicos y ambientales solo representan el 0,3% de los gastos totales del presupuesto nacional.

Por tanto, según la clasificación funcional del presupuesto nacional, para el año 2016 por cada \$1 presupuestado en servicios económicos a la función de ecología y medio ambiente, se destinan \$29 a la categoría de energía, combustibles y minería, continuando con una tendencia que no se revierte desde el año 2012 (Gráfico 2), con medidas para mantener el abastecimiento energético con una matriz de energías fósiles y nuclear. Por cada \$1 en ecología se invierten \$19 en transporte, principalmente a través de medidas que fomentan el uso de combustibles fósiles.

Gráfico 2. Servicios económicos en Ecología y medio ambiente vs. Energía, combustibles y minería.



Fuente: Elaboración propia.

III. Análisis por sector

Para un análisis en mayor profundidad, se clasificaron las partidas presupuestarias en categorías según los sectores de mayor emisión y relevancia para la agenda ambiental nacional en relación a su impacto: compatible, contrario o incierto.

Entre las partidas que se identificaron compatibles con el cambio climático se destacan las vinculadas a la conservación de la biodiversidad y los bosques, en una menor medida acciones tendientes a la eficiencia energética y al transporte mediante ferrocarril. Por otro lado, las partidas asociadas a la mayor emisión de gases se vinculan a la generación energética con combustibles fósiles y el fomento del transporte por vía automotor, y por tanto, demandante también de petróleo, siendo el sector energético y el transporte donde se identifica mayor flujo dinerario con el 6% del presupuesto nacional y el 2,5%, respectivamente. De este modo, las partidas presupuestarias compatibles en la lucha contra el cambio climático representan el 0,32% del presupuesto nacional, mientras que las contrarias son el 7,25%, identificando por cada \$1 compatible, \$23 a acciones contrarias a la adaptación y mitigación.

De las acciones compatibles con el cambio climático, el 35% son financiadas a través de organismos internacionales como Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Global Environment Facility (GEF⁵), Fondo de Adaptación, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

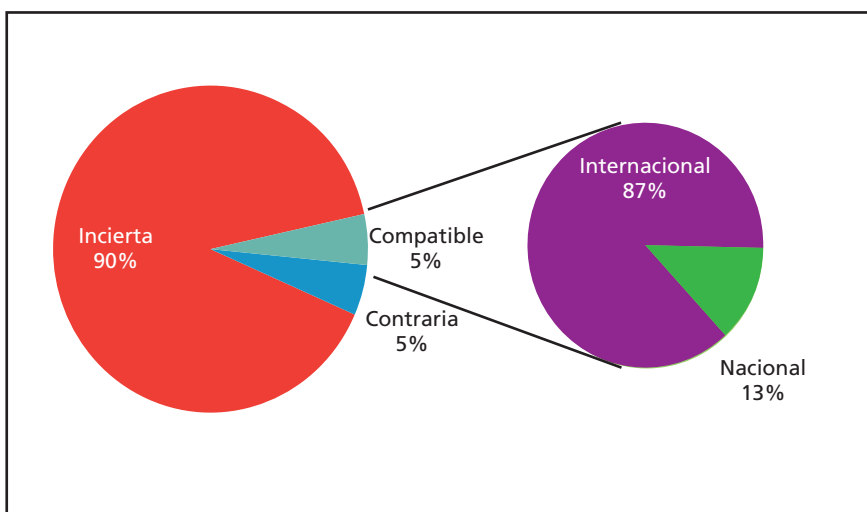
a. Sector agropecuario, forestal y bosques

Desde el aspecto de conservación de los recursos, y poniendo en jaque la sustentabilidad a largo plazo de la producción, las medidas para la conservación que se han identificado en el presupuesto han sido escasas. Las partidas vinculadas a aspectos climáticos y al agro, superan los \$6000 millones, sin embargo en el 90% de ellas no se ha podido asociar a un tipo de impacto sobre el clima, tal como se presenta en el Gráfico 3. En el caso de las partidas compatibles con el cambio climático, representan un 5% de las vinculadas al sector, y un porcentaje igual para las contrarias, lo que indicaría que se le otorga la misma importancia a cuestiones de preservación de los recursos

⁵ Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

que aquellas que impactan en su detrimento. Dentro de las compatibles, un 87% corresponden a fondos provenientes de financiamiento internacional: BID (que incluye la partida de mayor monto vinculada con el Programa de Sustentabilidad y Competitividad Forestal), BIRF, GEF y una donación del Fondo de Adaptación. Por tanto, del 5% de las medidas de conservación de los recursos naturales, por \$1 que se invierte del Tesoro Nacional \$7 corresponden a fondos internacionales.

Gráfico 3. Partidas presupuestarias en el sector agropecuario.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto 2016.

En el presupuesto del sector agropecuario se destaca el nivel de agregación, o falta de detalle, que tienen las partidas y la dificultad de reconocer cuál es el objetivo de los programas que las componen. Es así que la mayor parte del flujo de partidas que podrían vincularse a cambio climático se considera incierta (\$2797 millones).

En relación a medidas compatibles, el presupuesto 2016 no es la excepción a la regla y, desde que se implementó la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26331, el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos se conformó con un monto inferior al que le correspondiera según el artículo 31 de la misma ley (Tabla 1 y Gráfico 4).

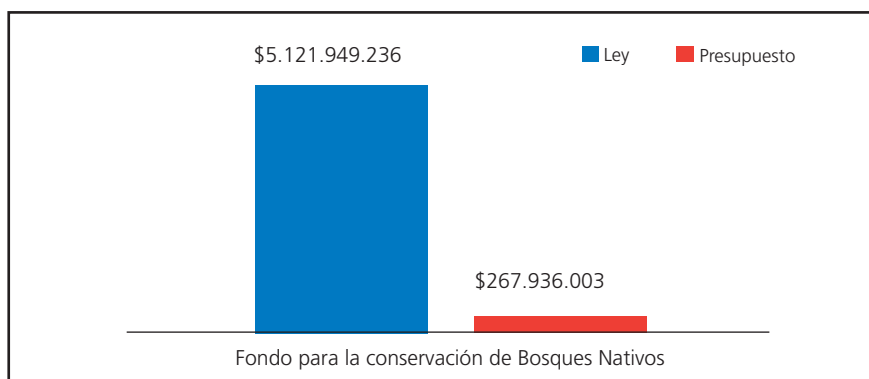
Tabla 1. Fondos para la ley 26.331 de Conservación de Bosques Nativos.

	Según Ley (\$)	Según Presupuesto 2016 (\$)
Las partidas presupuestarias que le sean anualmente asignadas a fin de dar cumplimiento a la presente ley, las que no podrán ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional	4.708.236.276	
El 2% del total de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal, correspondientes al año anterior del ejercicio en consideración*	413.712.960	
Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos		247.509.896
Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos		20.426.107
Total	5.121.949.236	267.936.003

Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto 2016 y Administración de Fondos e Ingresos Públicos (AFIP).

* Además incluye ítems como: los préstamos y/o subsidios que específicamente sean otorgados por Organismos Nacionales e Internacionales; Donaciones y legados; todo otro aporte destinado al cumplimiento de programas a cargo del Fondo; el producido de la venta de publicaciones o de otro tipo de servicios relacionados con el sector forestal; los recursos no utilizados provenientes de ejercicios anteriores. El valor para esta categoría es difícil de estimar ante la falta de datos puntuales al respecto. Sin embargo, si los mismos se incluyeran la diferencia entre monto por ley y monto real sería aún mayor.

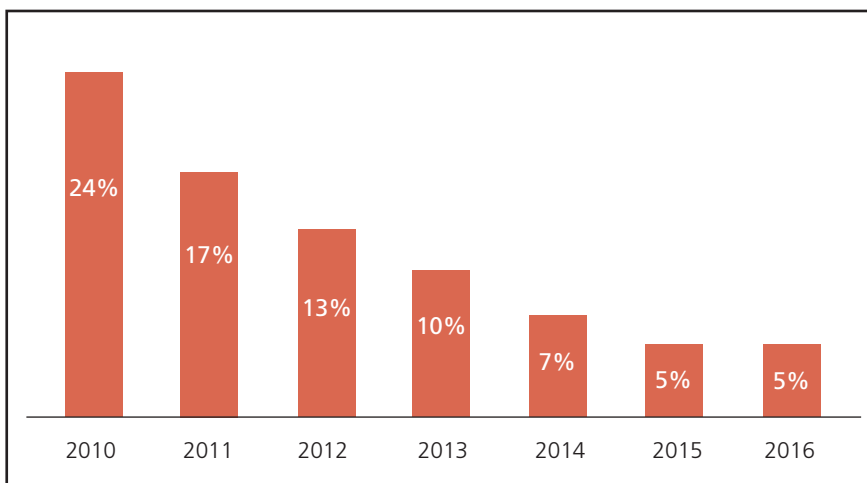
Gráfico 4. Fondo para la Conservación de Bosques Nativos: presupuesto vs. ley.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto 2016 y Administración de Fondos e Ingresos Públicos (AFIP).

Según los datos presentados en la Tabla 1 y el Gráfico 4, el Fondo se conformó con un monto que representa tan solo el 5% de lo que le correspondiera por ley, por tanto, el mismo carece del 95% de los flujos que se establecieron al momento de reglamentarla. Los datos se presentan en el Gráfico 5, donde se indica la caída interanual en el presupuesto del flujo dinerario para constituir este fondo.

Gráfico 5. Porcentaje cubierto por presupuesto sobre el monto de la ley.



Fuente: Elaboración propia.

Este monto, \$268 millones, representa tan solo 27 \$/ha por año (0,07 \$/ha por día) para los bosques que se encuentran en zonas consideradas de alto valor de conservación (categorizadas como rojas en el marco de la ley), por ejemplo, destinándose 7 veces más fondos para el Programa Fútbol para Todos (aún sin tener en cuenta las posteriores reasignaciones presupuestarias). Asimismo, si se compara con los esfuerzos económicos destinados a la forestación (principalmente con exóticas) en 2015 se destinaron 2472 \$/ha forestada por año, erogados desde el (hasta entonces) Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, se muestra un monto menor a la preservación de los bosques nativos frente a la política forestal productiva.

Otras medidas compatibles con el Cambio Climático, también, se han identificado en el sector agropecuario relativas a la conservación de la biodiversidad y otros programas para la preservación de bosques, por ejemplo, entre las

que se encuentra el Protocolo de Nagoya⁶, aprobado en la última sesión de la Cámara de Diputados previo al recambio legislativo, la preservación de áreas protegidas, manejo de fuego, etc. El monto total de estas partidas es cercano a los \$660 millones, de los cuales el 90% corresponde a fondos nacionales.

b. Sector energía

El sector energético en 2016 demandará una menor cantidad de pesos, principalmente por la caída del precio internacional del petróleo⁷. En el articulado del presupuesto se autorizó a la importación de 7.000.000 m³ gasoil y 1.000.000 m³ de naftas (ambos podrán incrementarse hasta un 20%), transacciones que estarán exentas del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural. Asimismo, se autorizó a la emisión y Letras del Tesoro por \$19.000 millones para ser utilizadas como garantía por las adquisiciones de combustibles líquidos y gaseosos y la importación de energía eléctrica. Todas estas medidas vinculadas a paliar la crisis energética a través de combustibles fósiles, mantienen la estructura de la matriz energética con más de un 85% de la generación con energías sucias.

Este análisis del presupuesto permite ver que abundan las partidas que se vinculan con el fomento de la generación a través de combustibles fósiles, subsidios al consumo y a la importación de este tipo de energías (grandes hidroeléctricas, energía nuclear e incluso una planta de generación a través de carbón en Río Turbio). Vale mencionar que la energía nuclear no se ha incluido entre las fuentes de energías limpias de combate al cambio climático debido a la conflictividad en torno a sus impactos ambientales, más allá de sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEIs); por ello, se ha analizado de manera separada (sin considerarla, ni contraria ni compatible).

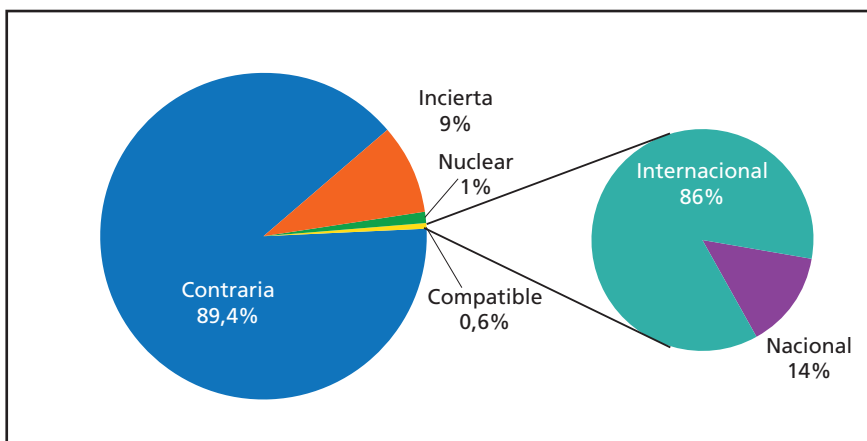
Dentro de las partidas presupuestarias asociadas al sector energético, el 89% corresponden al financiamiento de energías provenientes de los hidrocarburos (petróleo y gas) y los subsidios (Gráfico 6). Entre ellos se distinguen: el Programa de Estímulo a la Inyección de Excedente de Gas Natural (Plan Gas) y de Gas Natural para Empresas con Inyección Reducida, el Programa de Estímulo

⁶ Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios, en el marco del Convenio sobre Diversidad Biológica del cual Argentina es Estado Parte.

⁷ ASAP (2015). "Proyecto de ley de Presupuesto General de la Administración Pública Nacional 2016. Transferencias de carácter económico". Dirección de Análisis Fiscal. Asociación Argentina del Presupuesto y Administración Financiera Pública.

a la Producción de Petróleo Crudo (subsidios erogados desde el Ministerio de Economía), Ejecución de la Política de Hidrocarburos, Programa Hogares con Garrafas y Acciones de Sustentabilidad - Suministro de Energía Eléctrica (en el ámbito de la Secretaría de Energía), todos en un porcentaje muy cercano al 100% financiados por el Tesoro Nacional, totalizando de \$84.458 millones. Un dato a considerar es que, más allá del valor presupuestado, los subsidios al consumo energético son una de las partidas que mayores incrementos obtienen a lo largo del año fiscal mediante reasignaciones presupuestarias. Para el 2016 los subsidios presupuestados suman \$68.936 millones, un monto 130 veces superior al que se destina en el sector energético a medidas para combatir el cambio climático.

Gráfico 6. Partidas presupuestarias en el sector energético.



Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta a la generación hidroeléctrica, en el presupuesto se detallan tres obras puntuales respecto a las grandes presas: financiamiento Presa y Central Portezuelo del Viento (210MW) con \$30 millones, Chihuido I (700 MW) con \$50 mil de financiamiento proveniente de Rusia y Kirchner-Cepernic (1740 MW) con \$50 mil de un préstamo de tres bancos de origen chino. Ninguna de las tres presas se podría considerar renovables dentro de las definiciones establecidas en el Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica (Ley N° 27191), cuyo tope es de 50 MW.

En relación con las energías renovables (solar, eólica y agroenergía), eficiencia energética y uso racional, los fondos totalizan \$537 millones, un 0,6% de las

partidas vinculadas al sector energético, financiados en un 86% a través de fondos internacionales: GEF, BIRF y el Programa de Desarrollo de Capacidades en Bajas Emisiones (LECB, por sus siglas en inglés) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Por su parte, las energías limpias totalizan \$436 millones, con un 99% de financiamiento internacional con el proyecto PERMER⁸ del Banco Mundial de generación solar. Por ejemplo, la partida para la energía eólica ha sufrido una importante retracción para el año 2016, la misma desde 2013 a 2015 se constituyó con \$3 millones y en 2016 con \$185.900, es decir, con tan solo un 5% de lo que se constituyó en años anteriores, situación que no se condice con el Plan Energético Nacional al 2019 en el cual se estima que el 3,2% de la matriz nacional se abastecerá a través de esta generación, siendo el porcentaje para el 2014 de 0,3%. En el caso, entre las acciones tendientes a la eficiencia y el uso racional de la energía, las partidas hacen hincapié en el uso racional en hogares y organismos públicos totalizando \$101 millones de los cuales el 32% es cubierto por un préstamo, también, del Banco Mundial y el PNUD.

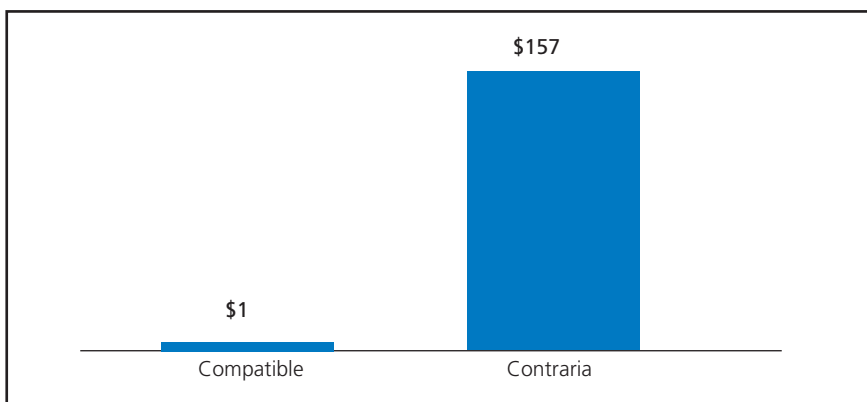
Por su parte, la energía nuclear recibirá un 1% de los fondos para el sector energético, un 50% más de fondos que los destinados a las energías limpias y la eficiencia energética, con \$1065 millones. Las actividades que se destacan entre las partidas son de exploración de uranio, y \$90 millones destinados al Reactor en Atucha II. En 2016 no se ha presupuestado ningún monto vinculado a la extensión de la vida útil del reactor en Embalse, financiado por la ex Corporación Andina de Fomento (CAF, hoy Banco de Desarrollo de América Latina). Finalmente, el 9% de las partidas han sido categorizadas como inciertas debido a la falta de conocimiento del objetivo final de las mismas, con \$8508 millones.

Tras el análisis se observa que, por cada peso que se destinan a actividades compatibles con el cambio climático, \$157 se invierten en el abastecimiento energético con medidas que fomentan la generación y emisión de GEIs (Gráfico 7) y que el 86% de cada \$1 compatible es financiado con fondos internacionales.

Si se analiza la “matriz energética del presupuesto” se observa que el 98% de los fondos se destinan a petróleo y gas (incluyendo en esta categoría los subsidios), seguido por el 1,13% de la nuclear, 0,46% de la energía solar, 0,29% de energía hidráulica y el resto conformado por carbón (0,01%), agroenergía (0,01%), eficiencia energética (0,11%) y eólica (0,0002%).

⁸ El Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales (PERMER) se constituyó en el año 2000 con el objetivo de facilitar el acceso a la energía en poblaciones rurales dispersas a través de tecnología solar.

Gráfico 7. Partidas compatibles versus contrarias en el sector energético.



Fuente: Elaboración propia.

C. Sector minería y glaciares

La Ley N° 26639 establece el Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y Ambiente Periglacial con el objetivo de conservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano; para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico.

Para cumplimentar con tal fin, en su artículo 3, establece la creación de un Inventario Nacional de Glaciares (ING) para su adecuado control, protección y monitoreo. El punto clave de la ley es la prohibición de realizar determinadas actividades en zona glaciar o de ambiente periglacial entre las cuales se incluye: la instalación de industrias o desarrollo de obras o actividades industriales, la construcción de obras de arquitectura o infraestructura, la exploración y explotación minera e hidrocarburíferas (artículo 6).

Los ING terminados hasta diciembre de 2015 son los de las provincias de Mendoza, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Chubut y Río Negro, y se carece información del estado de los de Jujuy, San Juan, La Rioja, Jujuy, Catamarca y Tucumán (que coinciden con las provincias de mayor conflictividad en su vinculación con la actividad minera y su impacto en los glaciares).

Sin embargo, al igual que desde el año 2013, el presupuesto carece de una partida fácilmente identificable e imputada para continuar con el avance del

ING tanto en la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable) como por parte del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), instituciones que no publican tal información (siendo la primera la autoridad de aplicación de la ley y la segunda, responsable de la realización de los ING).

Por otra parte, se identificaron partidas por un monto de \$247 millones que se consideran inciertas, es decir, que pudieran fomentar la exploración y la explotación minera en detrimento de la conservación de los glaciares y el ambiente periglacial. En efecto, el 36% de las partidas corresponde a un proyecto financiado por el BID, de Gestión Ambiental Minera, donde uno de los objetivos busca que el sector minero "(...) incorpora normativa ambiental moderna para la remediación de pasivos ambientales". Aunque es positivo que existan proyectos para fortalecer los mecanismos de remediación, cabe señalar que lo que importa es que los mismos estén en funcionamiento y cuenten con fondos suficientes. En otras palabras, Argentina cuenta con normativa que insta un fondo de restauración y un fondo de compensación ambiental en pos de resolver la problemática de los pasivos ambientales de la minería (en el marco de la Ley General del Ambiente N° 25675), que seguramente podrá ser perfeccionada con mejoras de regulación; en especial respecto del seguro ambiental obligatorio. De todos modos, resulta importante que exista voluntad de ponerlo en funcionamiento y que el seguro ambiental sea exigido.

Asimismo, las presas hidroeléctricas del Río Santa Cruz (principalmente la vinculada al embalse de Kirchner) genera serias dudas respecto al impacto sobre la dinámica de los glaciares Perito Moreno, Upsala y Spegazzini, obra que es presentada como un hito para la generación energética en el marco de la lucha contra el cambio climático.

En síntesis, es difícil establecer para este sector montos compatibles dado que no ha se podido identificar dentro del Presupuesto Nacional ninguna partida para la conservación de glaciares.

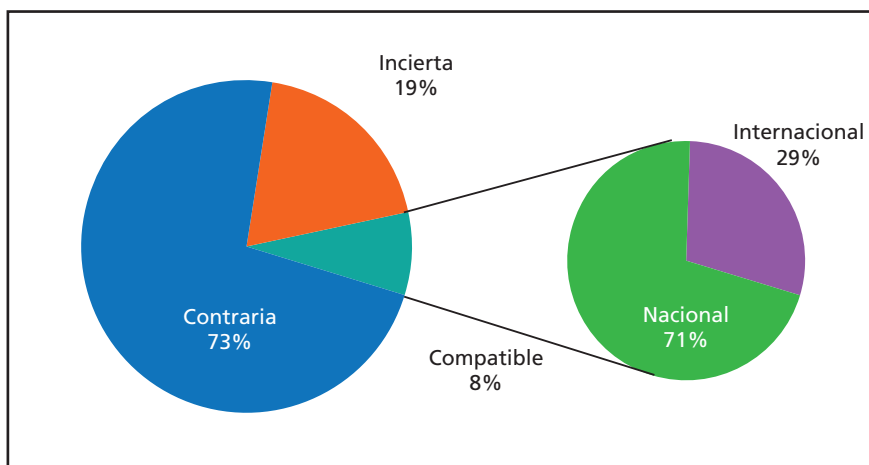
d. Sector transporte

El sector de transporte ocupa, junto con la generación de energía, el segundo lugar en las emisiones a nivel nacional. Su contribución se fundamenta principalmente en el uso extendido del transporte automotor, ya sea para transporte particular, así como de pasajeros y/o de cargas. Es este uno de los sectores fundamentales también al momento de considerar la mitigación y

adaptación en el marco del cambio climático ya que, al igual que el sector energético, recibe subsidios al consumo, principalmente el transporte automotor de pasajeros de corta y media distancia.

Las acciones contrarias totalizan el 73% de las partidas identificadas para el sector, la mayor parte de las mismas se vinculan con los subsidios al consumo para el transporte automotor, con el 81% de los \$28.941 millones, el resto son acciones para compensar la venta diferencial de combustible (Gráfico 8), todos estos gastos financiados totalmente por el Tesoro Nacional.

Gráfico 8. Partidas presupuestarias en el sector transporte.



Fuente: Elaboración propia.

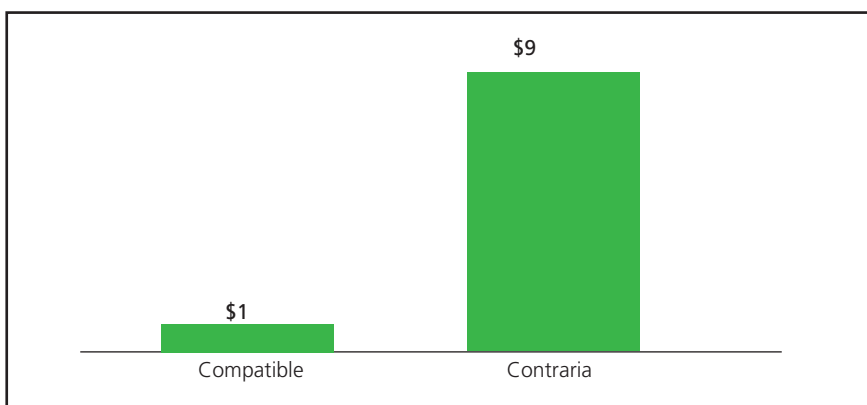
En lo que respecta a las acciones compatibles suman el 8% de las partidas del sector con \$3179 millones. Uno de sus principales ejes es el transporte ferroviario, según las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDC por sus siglas en inglés⁹). Sin embargo, si se comparan las partidas, aquellas destinadas al transporte automotor son 13 veces superiores que las dirigidas al transporte ferroviario. De las acciones para combatir el cambio climático en el transporte, existe una partida para el sector automotor financiada por un préstamo del BIRF que responde al 29% del total de los fondos compatibles (construcción de carriles exclusivos para el transporte de pasajeros) mientras que el 71% restante, y financiado con fondos nacionales, se vincula al transporte ferroviario (apoyo a este tipo de transporte y acciones para su optimización).

⁹ En el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).

Asimismo, se encuentra la reactivación y mantenimiento del Belgrano Cargas¹⁰, para lo cual se creó una empresa estatal que en 2015 preveía una inversión extranjera en proyectos a iniciar por \$1447 millones, con una fuerte inherencia de capitales de China para 2016. Sin embargo, en el marco del presupuesto no se encontraron partidas explícitas y específicas para este ramal.

Entre las partidas del presupuesto 2016 se estima que por cada \$1 para las medidas que mitiguen la contaminación generada por dicho sector se invierten \$9 para acciones que fomentan el uso de medios de transporte que incrementan las emisiones. (Gráfico 9).

Gráfico 9. Partidas compatibles versus contrarias en el sector transporte.



Fuente: Elaboración propia.

IV. Situación interanual

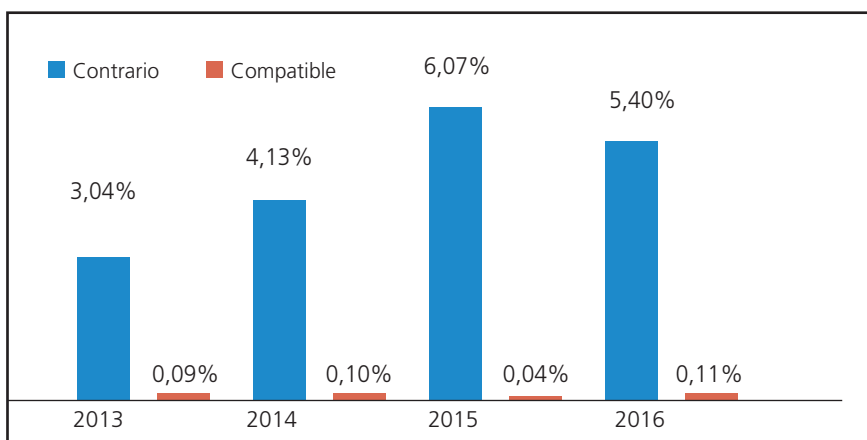
La tendencia entre los años de análisis se mantiene con mayores esfuerzos económicos, principalmente a aquellos sectores para subsanar medidas coroplacistas vinculadas a la crisis energética y asegurar el transporte público de pasajeros. En ambos casos, medidas que tienen vínculo con subsidios al consumo y una matriz energética basada en combustibles fósiles.

¹⁰ Belgrano Cargas y Logística SA (BCYLSA) es la sociedad del Estado argentino que opera desde agosto de 2013 las principales líneas ferroviarias cargueras de nuestro país para reimpulsar las posibilidades de producción y dinamizar las economías regionales con criterio federal.

Las medidas contrarias representaron en 2015 su mayor porcentaje del presupuesto con un 6% y en contrapartida, ese mismo año, las medidas compatibles registraron su menor valor también con un 0,04% (Gráfico 10). En este caso, el mayor valor se asocia a las importaciones de energía, así como también los subsidios para mantener deprimidas las tarifas a abonar por los consumidores.

Por su parte, en 2016 es el mayor valor para las medidas compatibles con un 0,11% del presupuesto mientras que el monto menor para las contrarias se evidencia en 2013 con un 3% (Gráfico 10). El crecimiento de las medidas compatibles, se vincula con un mayor flujo de medidas hacia la eficiencia energética derivadas de fondos internacionales.

Gráfico 10. Medidas vinculadas al cambio climático en el presupuesto nacional (como % del presupuesto total).



Fuente: Elaboración propia.

V. Conclusión

Los servicios económicos del Presupuesto 2016 para Ecología y Ambiente representan el 1,7% del total y un 0,3% del presupuesto nacional, siendo los mayores valores para Energía con el 51,8% de los servicios económicos y 9,1% del presupuesto. En el caso del transporte sus porcentajes son del 34,1% y 6%, respectivamente. Ello refleja la importancia del abastecimiento energético, ya que por cada \$1 que se destina para la Ecología, \$29 se aplican a Energía.

En el sector agropecuario, la brecha entre medidas compatibles y contrarias es muy baja, siendo las partidas de mayor relevancia aquellas inciertas ya que, dado el nivel de agregación no se pueden identificar en un impacto en particular (contrario o compatible). Por su parte, el sector bosques tan solo recibirá el 5% de lo que le correspondiera por su Fondo, volviéndose esta una costumbre en el marco del presupuesto nacional.

En el sector energético, el Presupuesto Nacional presenta algunos puntos en contraposición con el Plan Energético Nacional a largo plazo o la Ley de Energía Renovables, presentando una menor partida presupuestaria para la energía eólica en este año. En energía se fomenta la generación mediante combustibles fósiles, siendo residual el impacto de las renovables y la eficiencia energética. En el mismo, por cada \$1 a medidas compatibles se destinan \$157 a medidas contrarias.

El sector de glaciares, mantiene el mismo camino que los últimos años careciendo de fondos identificables para su protección.

Mientras que el sector transporte no es la excepción, y por cada \$1 a medidas compatibles \$9 se invierten en el fomento del uso de transporte automotor (ya sea de carga o pasajeros).

Para destacar, los sectores de transporte, energía y agro reciben colaboración de fondos internacionales, siendo estos de gran importancia entre las medidas compatibles con el cambio climático, siendo del 29%, 86% y 87% respectivamente de las mismas.

Finalmente, las medidas y programas que se presentan en el presupuesto son respuesta a externalidades negativas en el corto plazo, que derivan en un mayor impacto ambiental a largo plazo, ya que el mismo no es tomado en cuenta al momento de la instrumentación de las partidas presupuestarias. Por su parte, muchas de las medidas que se presentan como compatibles con el cambio climático se caracterizan por la pobreza en su instrumentación, reasignaciones presupuestarias y el bajo nivel de ejecución y/o financiamiento internacional, indicadores todos de la baja relevancia de estas medidas en el marco de la Administración Central.