



PRESUPUESTOS PÚBLICOS PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO EN ARGENTINA

Análisis de los Presupuestos para el Cambio
Climático en los Sectores de Energía,
Bosques y Glaciares

María Marta Di Paola
Diciembre de 2014



Presupuestos públicos para el cambio climático en Argentina

Análisis de los Presupuestos para el Cambio Climático en los Sectores de Energía, Bosques y Glaciares

Por: María Marta Di Paola
Diciembre de 2014

Investigadora en Economía y Ambiente, Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Licenciada en Economía y Administración Agraria. Magíster en Relaciones Económicas Internacionales. Jefe de Trabajos Prácticos en la Cátedra de Administración de la Facultad de Agronomía (UBA). Correo electrónico: mmdipaola@farn.org.ar

Índice

I	Introducción	5
II	Acrónimos	7
1	Marco de Política Nacional	9
1.1	Arreglos Institucionales	11
1.2	Marco legal	11
1.3	Política Pública	13
1.4	Arreglos institucionales no gubernamentales: sociedad civil, sector privado, organizaciones internacionales y academia.	14
1.5	Identificación de vacíos institucionales y/o de políticas.	15
2	Presupuesto Nacional	17
2.1	Descripción del ciclo presupuestal y su funcionamiento	17
2.2	Definición de criterios de análisis	20
2.3	Identificación de partidas presupuestales a proyectos de y/o asociados a cambio climático.	22
2.3.1	Sector bosques	23
2.3.1.1	Resumen Sector Bosques	31
2.3.2	Sector Glaciares	32
2.3.3	Sector Energía	34
2.3.3.1	Resumen Sector Energía	38
2.4	Estimación de prioridades de inversión en sectores analizados	39
2.5	Análisis de las partidas presupuestarias	41
2.6	Identificación de barreras para el análisis	44

2.6.1	Transparencia	44
2.6.2	Acceso a la Información	44
2.6.3	Rendición de Cuentas	45
2.6.4	Participación Ciudadana	45
2.7	Elaboración de recomendaciones presupuestales	45
III	Conclusiones	47
IV	Bibliografía	49



Introducción

El presente documento tiene por objetivo presentar un análisis y diagnóstico sobre la política climática nacional y el presupuesto público que Argentina destina para acciones y programas que contribuyan a la atención del cambio climático en los sectores de Energía, Bosques y Glaciares en el país durante los años 2013 y 2014. Esto con el fin de identificar acciones que pudieran ser fortalecidas a fin de privilegiar su atención en el presupuesto.

Los resultados de este análisis se basan en la aplicación de la metodología desarrollada por el Grupo de Financiamiento Climático para América Latina y el Caribe (GFLAC). Esta metodología se basa, en una primera etapa, en un análisis del marco de política climática nacional a fin de identificar la normativa y arreglos institucionales en materia de cambio climático, y conocer si existen políticas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana asociados a cambio climático en el país. Por otra parte, investiga la forma en que el presupuesto de Argentina es elaborado, sus etapas, actores y métodos para la clasificación presupuestaria. Seguidamente se analizan las partidas presupuestarias a nivel nacional vinculadas a sectores fundamentales en la economía argentina, tanto por su participación en el PBI como por sus emisiones de GEIs, como bosques, energía y glaciares, incluyendo también aquellas medidas vinculadas a sectores que fomenten las emisiones como minería y el sector agropecuario. La metodología GFLAC propone indicadores específicos para definir cuales sectores y actividades se considerarán en el rastreo de recursos como cambio climático.

Este reporte corresponde a una versión resumida y elaborada en base al informe realizado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales cuya versión completa está disponible a solicitud¹. El análisis fue desarrollado por María Marta Di Paola, Investigadora en Economía y Ambiente de FARN, Licenciada en Economía y Administración Agraria, Magister en Relaciones Económicas Internacionales. Además, este documento cuenta con los comentarios, revisión e integración del equipo de GFLAC compuesto por Sandra Guzmán, Paula Fuentes y Mónica Enríquez, coordinadora general, de proyectos y comunicaciones respectivamente.

Específicamente, el análisis presupuestal muestra que sólo existe una partida expresamente etiquetada al cambio climático y es el Relevamiento Situación del Cambio Climático - Tercera Comunicación Nacional (BIRF S/N) con un monto de US\$1.106.784 para el año 2014 y US\$733.793 para el año 2013 (ambos financiados con un fondo del BIRF). En tanto en 2013 el presupuesto relacionado a cambio climático asciende a US\$133.239.524 y en 2014 US\$117.455.537. Todo lo cual da que en total Argentina destinó US\$133.973.317 y en 2013 US\$118.562.321 a actividades de mitigación y/o adaptación al cambio climático.

1] Para conocer el informe completo de FARN y consultar la base de datos presupuesto nacional de Argentina en el sector energía, bosques, glaciares y cambio climático en 2013 y 2014, se puede poner en contacto con los autores o a través de la coordinación del GFLAC en el correo menriquez@gflac.org

La cifras de esta investigación son preliminares y representan un primer paso en la exploración de un trabajo que se puede realizar y actualizar de manera periódica en apoyo a los gobiernos y a la sociedad civil, con el fin promover la elaboración de presupuestos bajos en carbono, en donde la transparencia y rendición de cuentas a nivel presupuestal sean un eje central. Para luego transitar hacia un análisis en torno a la efectividad en el uso e impacto del recurso público, en un momento en que problemas globales como el cambio climático tienen un cada vez mayor impacto.

II

Acrónimos

Siglas	Significado
AGN	Auditoría General de la Nación
APN	Administración de Parques Nacionales
CAMMESA	Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A.
CER	Certificados de Reducción de Emisiones
CGN	Contaduría General de la Nación
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CO2	Dióxido de Carbono
COFEMA	Consejo Federal del Medio Ambiente
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
DNU	Decreto de Necesidad y Urgencia
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
ENARSA	Energía Argentina S.A.
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
FAC	Fondo Argentino de Carbono
FMAM	Fondo para el Medioambiente Mundial
GEIs	Gases de Efecto Invernadero
IANIGLA	Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
ING	Inventario Nacional de Glaciares
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
JGM	Jefatura de Gabinete de Ministros
LGA	Ley General del Ambiente
MAGyP	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
MDL	Mecanismo para un Desarrollo Limpio
ME y FP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
OAML	Oficina Argentina del Mecanismo de Desarrollo Limpio
OAT	Ordenamiento Ambiental del Territorio
ONGs	Organizaciones no Gubernamentales

ONP	Oficina Nacional de Presupuesto
PBI	Producto Bruto Interno
PE	Poder Ejecutivo
PK	Protocolo de Kyoto
PRONUREE	Programa para el Uso Racional de la Energía y Eficiencia Energética
PROSOBO	Programa Social de Bosques
SAF	Servicios Administrativos Financieros
SAyDS	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable
SE	Secretaría de Energía
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
SH	Secretaría de Hacienda
SIAN	Sistema de Información Ambiental Nacional
SIGEN	Sindicatura General de la Nación
UAI	Unidad de Auditoría Interna
USCUSS	Uso del suelo, Cambio del Uso del Suelo y Silvicultura
YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales

1

Marco de Política Nacional

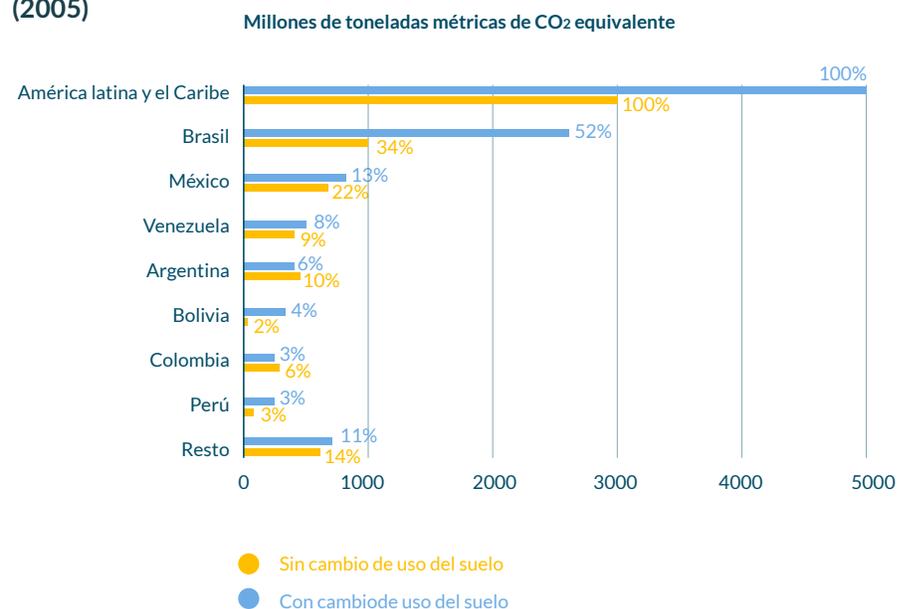
Características generales de población, economía y territorio

La población nacional de la República Argentina es de 40.117.096. La población económicamente activa es de 17.320.000 de personas, de la cual el 23% es empleada por la industria y el 72% restante por el sector servicios. Se considera que existe una tasa de desempleo de 7,5%². Según datos preliminares del Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC) al 2012, el producto bruto interno (PBI) de Argentina fue en 2012 de US\$ 475.497 millones corrientes siendo el monto per cápita de US\$ 11.576 corrientes con un crecimiento interanual del 1,9%.

Para la estructura productiva de Argentina, el entorno internacional, será uno de los principales determinantes para la evolución de la economía de país, siendo los principales rubros en la exportación productos básicos e industriales de origen agropecuario (cuyo valor es de un monto cercano al 17% del PBI), gas y petróleo, material de transporte, productos químicos y petroquímicos, metales, maquinarias y equipos, y productos de cuero y calzados. Las exportaciones argentinas, además de ser una fuente de ingreso de divisas también son importantes en la recaudación fiscal a través de los derechos a la exportación para los productos de origen agropecuario. De hecho, representan la cuarta forma de recaudación más importante para el Estado argentino.

Respecto a las emisiones de gases efecto invernadero (GEIs), Argentina es uno de los mayores emisores de la región latinoamericana, tal cual lo demuestra la figura 1.

Figura 1. Participación en las emisiones de GEIs de América Latina y el Caribe (2005)



2] <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ar.html>

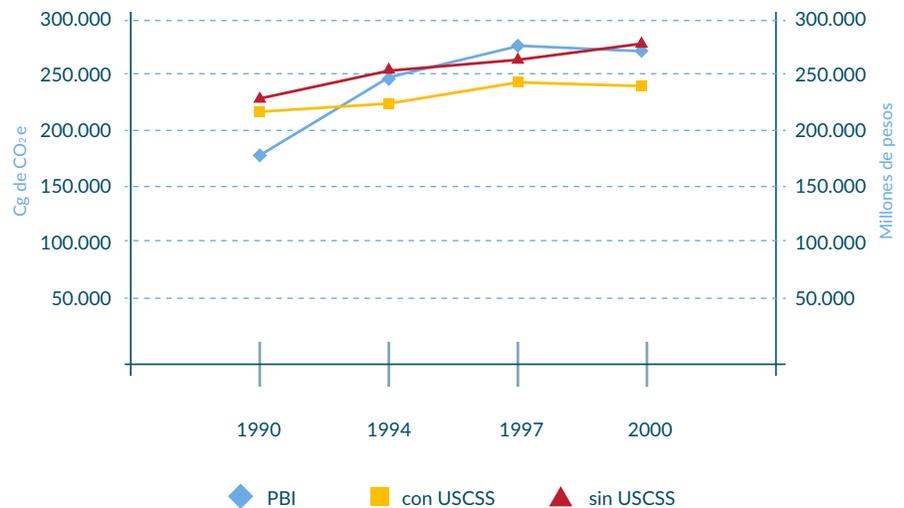
FUENTE: CEPAL, 2010

Cabe agregar que la Argentina en términos per cápita, emite más toneladas de dióxido de carbono (CO2) por habitante que el promedio mundial, con 8,5 toneladas métricas per cápita³.

El sector energético es el mayor emisor con el 47% del total, siendo el transporte su principal contribuyente (tal como se refleja en la figura 2), seguido por el sector agropecuario con el 44% donde la mayor parte de las emisiones son ocasionadas por la ganadería (35%). En lo que respecta al sector agrícola, se pueden distinguir tres subsectores emisores: el manejo agrícola per se (principalmente generando óxido nitroso), la producción de arroz (metano) y la quema de residuos.

Si se comparan las emisiones de GEIs y el indicador utilizado para medir el crecimiento económico, el PBI presentó un crecimiento sostenido en el período 1990-1997, a continuación del cual se estanca y luego desciende levemente hacia el año 2000. En cambio, las emisiones de GEIs presentan una tendencia creciente, especialmente si se excluye el sector de Uso del suelo, Cambio del Uso del Suelo y Silvicultura (USC/S), mientras que si se incluye dicho sector presentan un comportamiento más errático e incluso disminuyen levemente hacia el año 2000, debido a la mayor absorción de CO2 de este sector.

Figura 2. Relación entre las emisiones de GEIs y el PBI (en Gg de CO2e y a precios de mercado en millones de pesos constantes de 1993)



3] [http://noticias-ambientales-argentina.blogspot.com.ar/2014/09/cambio-climatico-argentina-sin-una.html?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed:+NoticiasAmbientalesDeArgentina+\(Noticias+Ambientales+de+Argentina\)](http://noticias-ambientales-argentina.blogspot.com.ar/2014/09/cambio-climatico-argentina-sin-una.html?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed:+NoticiasAmbientalesDeArgentina+(Noticias+Ambientales+de+Argentina))

Fuente: CEPAL, 2014

4] *Para una mayor referencia respecto a la ubicación de la Dirección Nacional de Cambio Climático en el organigrama del Estado Nacional http://prezi.com/gdhgb7ozg3xv/edit/#0_24309637.*

5] *Conformado por Administración de Parques Nacionales; Comisión Nacional de Actividades Espaciales; Comisión Nacional de Energía Atómica; Consejo Federal de Medio Ambiente; Consejo Hídrico Federal; Instituto Nacional de Agua; Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria; Instituto Nacional de Tecnología Industrial; Ministerio Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (Secretaría de Agricultura); Ministerio de Desarrollo Social (Secretaría de Economía Social); Ministerio de Economía (Secretaría de Comercio Exterior, Secretaría de Política Económica); Ministerio de Educación; Ministerio de Industria (Secretaría de Industria); Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Subsecretaría de Recursos Hídricos, Secretaría de Energía, Secretaría de Transporte, Subsecretaría de planificación territorial de la Inversión Pública); Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Dirección General de Asuntos Ambientales); Ministerio de Salud (Secretaría de Determinantes de salud y Relaciones Sanitarias); Ministerio de Trabajo; Ministerio de Turismo; Ministerio del Interior (Secretaría de Provincias); Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y Servicio Meteorológico Nacional. Más información disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=8661>*

6] *Artículo 41.- Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas*

1.1. Arreglos Institucionales

Argentina tiene una amplia gama de políticas y programas vinculados al cambio climático con incidencia en la mitigación y adaptación, no obstante, muchos programas carecen de financiamiento y por tanto no dejan de ser una mera expresión de deseos, siendo, en muchos casos, sólo un espacio en la página web de la institución donde se enmarca.

Las instituciones que a nivel nacional abarcan la temática del cambio climático son: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), Secretaría de Energía (SE), SAsyDS, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), Universidades, etc.

Mediante la Res. 58/2007 de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) se aprobó la estructura organizativa de la SAsyDs, donde se establece la Dirección Nacional de Cambio Climático⁴, cuya tarea es propiciar acciones conducentes al logro de los objetivos y metas contenidas en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), para lo que se creó el Comité Gubernamental de Cambio Climático⁵ como instancia de articulación institucional en materia de cambio climático. La escasa participación en sus reuniones a nivel de dirección, las convirtieron en espacios técnicos, diluyendo su importancia.

Existe a nivel nacional un comité interministerial para la vinculación del trabajo de los diversos ministerios, el cual carece de reuniones de gabinete desde 2003 y por tanto, no existen oportunidades para el debate de temas transversales como los ambientales, presentándose como un organismo técnico sin la presencia los principales tomadores de decisión.

1.2. Marco legal

Argentina es un Estado republicano, representativo y federal, con una estructura política descentralizada, integrada por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Constitución Nacional (modificada en 1994) consagra en el art. 41⁶ la importancia del cuidado del ambiente estableciendo que “todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”. Las provincias poseen “el dominio originario de los recursos naturales existentes

en su territorio” con una distribución concreta de competencias entre la nación y las provincias en materia ambiental. En tanto la nación debe determinar los “presupuestos mínimos”⁷ para la protección ambiental, las provincias deben complementar estos presupuestos dictando normas complementarias que atiendan a las particularidades de sus jurisdicciones. El segundo párrafo del art. 41 impone a las autoridades el “deber de proveer información ambiental”, lo que implica que el Estado asume en ese aspecto dos deberes: por una parte su recolección y procesamiento adecuado; y por la otra, el suministro, difusión y actualización de la información acumulada, todo ello de modo eficaz y constante.

alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

7] *La Ley General del Ambiente 25675 (analizada más adelante en el presente trabajo) define al presupuesto mínimo como “toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”*

8] *Ley N° 25.612 de Presupuestos Mínimos en materia de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio (B.O. 20/07/2002), Ley N° 25.670 de Presupuestos Mínimos en materia de Gestión y Eliminación de PCBs (B.O. 19/11/2002), Ley N° 25.688 de Gestión Ambiental de Agua (B.O. 03/01/2003), Ley N° 25.831 de Acceso a la Información Pública Ambiental (B.O. 07/01/2004), Ley N° 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios (B.O. 07/09/2004), Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (B.O. 26/12/2007), Ley N° 26.562 de Presupuestos Mínimos Para Control de Actividades de Quema (B.O. 16/12/2009) y Ley N° 26.639 de Presupuestos Mínimos de Protección de Glaciares y el Ambiente Periglacial (B.O. 28/10/2010).*

9] *Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/natc/argnc1s.pdf>*

10] *Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/natc/argnc2s.pdf>*

En 2002, el Congreso sancionó la Ley General del Ambiente 25.675 (LGA) y diversas leyes sectoriales (sobre temáticas particulares) de presupuestos mínimos⁸; no obstante, aún restan sancionarse varias leyes de presupuestos mínimos, por ejemplo en materia de evaluación de impacto ambiental, ordenamiento ambiental del territorio, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, etc.

La LGA introduce instrumentos como el Ordenamiento Ambiental Territorial (OAT) y la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Esta norma constituye una “ley marco” respecto de la normativa ambiental argentina (Di Paola et al, 2011a).

El art. 75 inc. 22 de la Constitución dispone que los convenios internacionales aprobados por el Congreso Nacional poseen una categoría supra legal y aquellos sobre materia de derechos humanos, son de categoría constitucional.

En materia de cambio climático, la Argentina aprobó la CMNUCC por medio de la Ley 24.295 (en 1994) y por Ley 25.438 el Protocolo de Kyoto (PK) (en 2001).

La CMNUCC obliga a los miembros a presentar con regularidad las denominadas “comunicaciones nacionales”. Actualmente Argentina se encuentra elaborando la tercera comunicación (la primera comunicación se presentó en 1997⁹ y la segunda en 2007¹⁰). La tercera comunicación es el único programa sobre cambio climático en el marco de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS). El país ha realizado, cuatro Inventarios Nacionales de Gases Efecto Invernadero (1990, 1994, 1997 y 2000) en el marco de las obligaciones de la CMNUCC.

En los últimos 10 años ni el presidente de la Nación, ni el canciller han participado en los Grupos de Alto Nivel de cambio climático, dejando inferir cuáles son las prioridades en temas de políticas, evidenciando su escasa prevalencia dentro de la agenda de negociación internacional.

Argentina carece de una Ley de Cambio Climático, sin embargo, desde 2008 se han presentado diversas propuestas al Poder Legislativo para reglar puntualmente sobre dicha materia, sin que ninguno haya logrado tomar estado

parlamentario. Actualmente se encuentran dos proyectos de ley presentados, que buscan establecer un marco regulatorio para el cambio climático, en pos de tomar medidas para la adaptación y mitigación en vistas a la reducción de la vulnerabilidad¹¹.

1.3. Política Pública

A pesar de no pertenecer al grupo de los “Países Anexo I”, Argentina asumió (en el marco del PK) ciertas obligaciones tales como formular programas nacionales y/o regionales para mejorar la calidad de los factores de emisión para mitigar el cambio climático. Se han realizado dos comunicaciones de Cambio Climático, y como ha sido dicho en la actualidad se encuentra en proceso la elaboración de la Tercera Comunicación así como la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), cuyos procesos de participación son aún informales, por lo que se ha realizado desde el grupo de organizaciones de la sociedad civil una propuesta (que no ha tenido acogida) de reglamento del Comité Ampliado de Cambio Climático, que incluye a los representantes gubernamentales y de los distintos sectores sociales dentro de la ENCC.

Se creó el Fondo Argentino de Carbono (FAC) (Decreto 1070/2005) y la Oficina Argentina del Mecanismo de Desarrollo Limpio (OAML), a fin de implementar el llamado Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL). Argentina ha negociado 1% del total de los certificados de reducción de emisiones (CERs)¹² a nivel mundial. Tanto la OAMDL como el FAC solamente dan asesoramiento pero no reciben proyectos debido a la caída en el precio de los CERs.

Finalmente, existen programas mencionados en la Segunda Comunicación que no se encuentran vigentes en la actualidad, poniendo de manifiesto la necesidad de la publicación de la Tercera Comunicación, actualmente en proceso de revisión.

Asimismo, existe un claro antagonismo entre los objetivos de las instituciones dedicadas al cuidado del ambiente y a la producción, resultando en la ausencia de una visión integral que incorpore la producción y la preservación del ambiente, a pesar, de la yuxtaposición de actividades.

Se puede concluir que el cambio climático no es una prioridad en la política nacional argentina, pues a nivel político no se le da la importancia que merece, aunque a nivel técnico se avance con las investigaciones.

¹¹ Para conocer más detalles revisar el informe completo de FARN para lo cual, se puede poner en contacto con los autores o a través de la coordinación del GFLAC en el correo menriquez@gflac.org

¹² Información disponible en <http://cdm.unfccc.int/Statistics/Issuance/CERsIssuedByHostPartyPieChart.html>

1.4. Arreglos institucionales no gubernamentales: sociedad civil, sector privado, organizaciones internacionales y academia.

Argentina no tiene aún una ley nacional que instrumente el derecho de acceso a la información pública¹³ a nivel general. Sin embargo, la LGA establece en su art. 16 el derecho de todos los habitantes a solicitar y recibir información pública ambiental que no se encuentre contemplada como reservada, complementando el mandato establecido en el segundo párrafo del art. 41 de la Constitución Nacional. En el marco de dicha ley (arts. 19, 20 y 21), la participación ciudadana no resulta una opción para las autoridades sino una obligación expresamente contemplada en la ley, para lo que establece dos instrumentos: la consulta y la audiencia pública¹⁴. El Sistema de Información Ambiental Nacional¹⁵(SIAN) recopila y procesa la información ambiental con el fin de ponerla a disposición de los organismos gubernamentales ambientales, no gubernamentales y la comunidad. El Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) reconoce al SIAN como el sistema que administra los datos y la información ambiental.

Desde el campo del sector privado y la sociedad civil, la agenda climática es un área de trabajo y seguimiento fundamentalmente de algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) ambientalistas, investigadores y ciertas instituciones vinculadas al sector empresario. En otros términos, cambio climático no es un tema que se haya incorporado a la agenda de la opinión pública (Cussianovich, 2014), aunque hay temas puntuales vinculados a la agenda climática, que sí han sido objeto de una intensa demanda y movilización social, como es el caso de la discusión legislativa alrededor de las leyes de protección de bosques y de glaciares.

En relación a temas presupuestarios, la Secretaría de Hacienda cuenta con el Sitio del Ciudadano¹⁶ con el fin de incrementar el nivel de transparencia de la gestión pública y exponer las cuentas públicas fiscales a la ciudadanía.

Los datos referentes a la ley de presupuesto se encuentran disponibles en la Oficina Nacional del Presupuesto¹⁷.

La Auditoría General de la Nación (AGN), cuenta desde 2003 con el programa “Planificación Participativa”, mecanismo de consulta ciudadana previsto en el art. 13 del Reglamento Interno del Colegio de Auditores, que posibilitado el diálogo entre la AGN y las ONGs.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo de la Nación¹⁸ es una institución independiente y de autonomía funcional, cuya misión es la defensa y protección de los derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución, ante hechos, actos u omisiones de la Administración y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. Si bien este cargo fue creado en 1993, desde el año 2009 el puesto de Defensor del Pueblo se encuentra vacante.

13] *En vigencia se encuentra el Decreto 1172/2003 que regula el acceso a la información en el ámbito del PE. A abril de 2014, existían al menos 10 proyectos de ley sobre el acceso a la información pública con estado parlamentario esperan ser tratados en la Cámara de Diputados de la Nación.*

14] *Mayor información disponible en el Anexo II.*

15] *Creado mediante decreto 146/98, reglamentado por Resolución 459/98. Para mayor información: http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/SIAN/file/Informe_estado_ambiente_SIAN_2011.pdf*

16] <http://sitiodelciudadano.mecon.gov.ar/sici/#5>

17] <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/>

18] *Se instituye en el ámbito del Congreso de la Nación y su competencia surge de los artículos 86 y 43 de la Constitución Nacional y de la Ley N° 24.284, modificada por la Ley N° 24.379. Sitio web: <http://www.dpn.gob.ar/main.php?cnt=21>*

1.5. Identificación de vacíos institucionales y/o de políticas.

Argentina cuenta una variedad de normas de utilidad para la preservación del ambiente. Sin embargo, es poca o nula la implementación efectiva de muchas de ellas, en la mayoría de los casos asociada a la falta de voluntad política.

Las experiencias y las coaliciones que se generaron entre actores políticos, de la sociedad y de sectores económicos interesados en la protección de los glaciares y de los bosques, pueden ser ejemplificativas del tipo de estrategias necesarias para impulsar una agenda climática integral en Argentina.

Tras la reforma de la Constitución Nacional y la consecuente distribución de la toma de decisiones entre provincias y nación en temas ambientales, se deben compatibilizar los objetivos nacionales con los provinciales, pues de lo contrario, en algunos casos, resulta ser una limitante para la aplicación de medidas de cambio climático a nivel nacional.

Sin embargo, es importante resaltar la falta de un mecanismo de coordinación formal entre los distintos organismos nacionales. Esta situación se agrava por la falta de una política nacional de cambio climático que permita integrar y armonizar las distintas actividades vinculadas con la emisión de GEIs. Por ello, se insta a la SAyDS a la formalización de la ENCC con el objetivo de desarrollar una visión común y compartida de cambio climático entre el gobierno nacional y diversos sectores de la sociedad, las provincias y el COFEMA, lo que facilitará organizar y coordinar iniciativas vinculadas a la mitigación y adaptación.

Respecto a la información ambiental, es necesaria la actualización de datos, por ejemplo respecto al inventario de GEIs (el último corresponde al año 2000) y también de bosques (elaborado en dos etapas 2005 y 2007, financiado con un fondo del BIRF). Por otra parte, el Servicio Meteorológico Nacional se encuentra inmerso en una crisis por falta de personal y equipos que dificultan la generación de información climática fundamental para la toma de decisiones asociadas al cambio climático.

Por otra parte, la importancia del horizonte temporal de las políticas necesarias para la mitigación y adaptación al cambio climático, se encuentran fuera del rango de acción de muchos de los hacedores de política.

Para considerar el cambio climático en un marco de política ambiental es necesaria la planificación mediante escenarios inclusivos, participativos y transparentes, facilitando el acceso a la información, la cual debe ser confiable y suficiente.

2

Presupuesto Nacional

2.1. Descripción del ciclo presupuestal y su funcionamiento

Según la Ley de Administración Financiera (Ley 24.156), el Presupuesto Nacional es una autorización del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo Nacional (PE) de ejecutar un cierto nivel de gasto y endeudamiento. El envío del proyecto de la ley se realiza sobre la base de lo establecido por el art. 75, inc. 8, de la Constitución Nacional, referido a la atribución al Poder Legislativo de fijar anualmente el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional y de acuerdo al art. 100, inc. 6, que asigna al JGM la responsabilidad de enviar al Congreso (específicamente a la cámara de Diputados en primera instancia) el Proyecto de Presupuesto Nacional antes del 15 de septiembre del año anterior al que corresponde el presupuesto, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del PEN.

El 15 de Septiembre de 2014 se presentó el informe de avance del presupuesto 2015¹⁹, donde se prevé en materia de energía incrementar la potencia instalada de generación eléctrica, la producción de gas, la continuación de la política de subsidios, la diversificación de la matriz y acciones tendientes al autoabastecimiento de electricidad y gas, sin embargo, hasta llegar a esa situación se estima mantener el flujo de importación de energía a través de las compras fuel oil y gas oil para las centrales térmicas y energía eléctrica.

Análisis según clasificación presupuestaria:

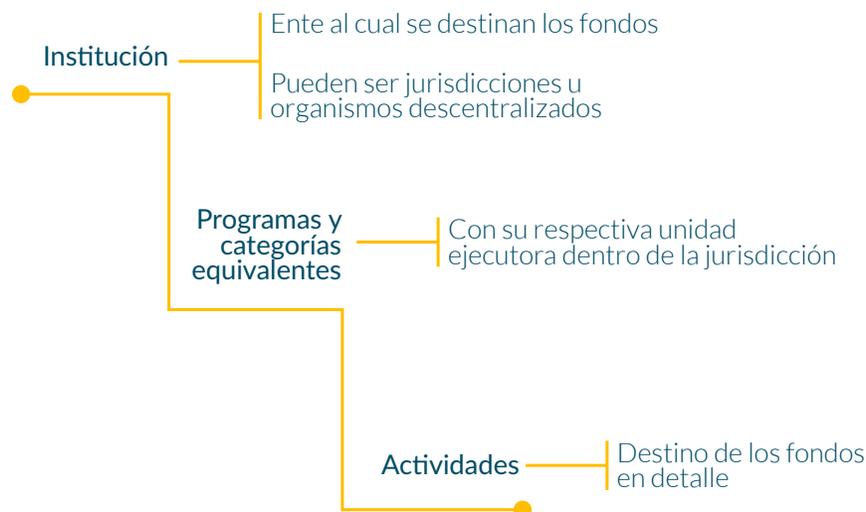
La distribución administrativa del presupuesto de gastos consistirá en la presentación desagregada hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación utilizadas, de los créditos y realizaciones contenidas en la ley de presupuesto general, por lo que la información presentada en el presupuesto nacional puede analizarse mediante diversos clasificadores. Para esta investigación, se han elegido la clasificación institucional y, en el caso particular del gasto público por categoría programática y un análisis más general por finalidades y función.

● Clasificación institucional:

Ordena las transacciones públicas de acuerdo a la estructura organizativa del sector público y refleja las instituciones y áreas responsables a las que se asignan los créditos y prevén recursos presupuestarios y, consecuentemente, las que llevarán adelante la ejecución de los mismos (Figura 3).

19| http://www.mecan.gov.ar/onp/html/info_avance/2015.pdf

Figura 3. Análisis del presupuesto nacional



FUENTE: DI PAOLA, M., FARN, 2014

20] Las decisiones administrativas de la JGM están respaldadas por la ley 26.124 (conocida como la Ley de Superpoderes ya que autoriza al Jefe de Gabinete realizar modificaciones en el presupuesto nacional sin necesidad de tener autorización previa del Congreso) y artículos que se repiten año a año en la ley de presupuesto, que facultan al Jefe de Gabinete a introducir modificaciones.

21] Un decreto de necesidad y urgencia (DNU) es una norma contemplada en la Constitución Nacional (art. 99) que sólo debería sancionarse en situaciones excepcionales y es sancionada solo por el Poder Ejecutivo pero tiene validez de ley. Una vez promulgado el DNU, el Congreso debe analizarlo y determinar si continúa vigente o no. Una vez dictado el DNU, el Jefe de Gabinete debe dirigirse a la Comisión Bicameral Permanente del Congreso en un plazo no mayor de 10 días. Esta comisión tiene que elevar un dictamen y enviarlo a cada Cámara legislativa para su tratamiento, también en no más de 10 días. Cabe destacar que, en este tiempo, el DNU tiene plena vigencia. Cada cámara del Congreso deberá emitir una resolución expresando su apoyo o rechazo al DNU. Si ambas cámaras rechazan el decreto, éste pierde validez de forma permanente. No obstante, quedan a salvo los derechos adquiridos mientras la norma estaba en vigencia.

Dentro del presupuesto, a las instituciones se les pueden denominar jurisdicciones u organismos descentralizados.

● Clasificación por categoría programática:

Implica revisar la asignación de recursos financieros a cada una de las categorías programáticas del presupuesto (programa, subprograma, proyecto, actividad y obra) para cada institución involucrada en el presupuesto en los sectores del presente estudio (bosques, energía y glaciares). La información del proyecto de ley de presupuesto nacional se presenta a nivel actividad (el mayor nivel de desagregación de la información publicada) sin embargo, la ejecución se presenta a nivel programático (un nivel de agregación superior al de actividad). El gasto presupuestado, luego de ser aprobado por el Congreso, usualmente es modificado por el PE no sólo en el monto sino también en el destino de las partidas presupuestarias. De hecho en este contexto, el incremento del presupuesto nacional ha sido una constante, siendo en 2007 de un 30%, mientras que se estima que para el 2013 este incremento fue de aproximadamente un 14% (Díaz Frers et al, 2013). La mayor parte de estas modificaciones se dan a través de una herramienta normativa conocida como decisión administrativa emanada por el Jefe de Gabinete (conocida como la ley de superpoderes)²⁰, así como también pueden utilizarse los decretos de necesidad y urgencia (DNU)²¹ a los que se recurre para formalizar las grandes ampliaciones al presupuesto. La ley de responsabilidad fiscal (Ley 25.917) establece la prohibición de “modificaciones presupuestarias que impliquen incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras”, sin embargo, esta restricción ha sido

suspendida en las sucesivas leyes de Presupuesto (Díaz Frers et al, 2013). Por ejemplo, para el 2014 mediante el DNU 1246/14 se incrementó los gastos del presupuesto en un 22,5%, llegando el presupuesto a US\$ 136.150 millones. Este incremento se vinculó principalmente a los subsidios para la energía y el transporte: se incrementaron US\$ 4.114 millones para subsidios al consumo de energía eléctrica de la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA), US\$ 122 millones para el programa de Formulación de la Política de Hidrocarburos, así como también fondos para empresas de energía y subsidios al transporte.

● **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. El clasificador funcional ha sido estructurado en 5 finalidades: las dos primeras finalidades abarcan actividades propias de la administración pública (Administración Gubernamental y Servicios de Defensa y Seguridad); la tercera (Servicios Sociales) y cuarta finalidad (Servicios Económicos), incluyen los servicios proporcionados a la sociedad, además de los gastos de la administración pública asociados con la reglamentación y la gestión de la actividad económica. Este trabajo, se focaliza en el análisis de los servicios económicos, estos son 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.

Las partidas presupuestarias para las distintas funciones, presentadas en la tabla 1, han sido marcadamente inferiores para la función de Ecología y medio ambiente, las cuales pasaron del 2,3% al 1,7% entre 2013 y 2014 siendo considerablemente inferiores a los asignados a Energía, combustible y minería que representan más de la mitad de los servicios económicos. Estos incluyen acciones destinadas a incrementar y asegurar el abastecimiento eléctrico, destacándose las transferencias a CAMMESA destinadas a la compra de fuel oil y gasoil para el abastecimiento de centrales térmicas y la importación de energía eléctrica.

Tabla 1. Servicios Económicos en el Presupuesto Nacional (en millones de US\$)

	2012	2013	2014
Energía, combustible y minería	10.399.3 - 47.3%	7.896.8 - 42.2%	9.995.2 - 50.6%
Comunicaciones	959.0 - 4.4%	1.161.9 - 6.2%	1.028.4 - 5.2%
Transporte	8.315.0 - 37.8%	7.546.3 - 40.4%	7.037.7 - 35.6%
Ecología y medio ambiente	468.7 - 2.1%	427.2 - 2.3%	333.1 - 1.7%
Agricultura	868.6 - 3.9%	760.7 - 4.1%	647.6 - 3.3%
Industria	379.8 - 1.7%	376.8 - 2.0%	374.3 - 1.9%
Comercio, turismo y otros	555.4 - 2.5%	480.3 - 2.6%	308.9 - 1.6%
Seguros y finanzas	50.8 - 0.2%	48.6 - 0.3%	42.2 - 0.2%
Total Servicios económicos	21.996.6	18.698.7	19.767.4

FUENTE: DI PAOLA, M., FARN, 2014

Le siguen en importancia las funciones vinculadas al transporte, con un 35% del presupuesto. En temas vinculados a Ecología y medio ambiente se procuran acciones 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. Los principales organismos receptores de estos fondos son la JGM (de la cual depende la SAyDS) y el Ministerio de Turismo (con proyectos vinculados a la gestión de residuos sólidos urbanos). Estos representan el 1,7% de los servicios económicos en 2014, mostrando una tendencia declinante respecto a los años anteriores.

Por tanto, según la clasificación funcional del presupuesto nacional, para el año 2014 por cada US\$ 1 presupuestado en servicios económicos a la función de ecología y medio ambiente, se destinan US\$ 30 a la categoría de Energía, combustibles y minería (esto sin tener en cuenta las modificaciones presupuestarias acaecidas durante el año fiscal).

2.2. Definición de criterios de análisis

Se considerarán diferentes tipos de acciones. Las etiquetadas expresamente para cambio climático y aquellas relacionadas con el mismo. Entre las primeras se consideran las partidas presupuestarias que incluyan el término “Cambio Climático” en su nombre. En segundo lugar, se tendrán en cuenta las partidas vinculadas a actividades que reduzcan emisiones de GEIs (vinculadas a la

mitigación del cambio climático) y aquellas que actividades que reduzcan vulnerabilidad o los impactos ambientales negativos (consideradas como medidas para la adaptación al cambio climático). Asimismo, la energía nuclear no se ha incluido entre las fuentes de energías renovables de combate al cambio climático debido a la conflictividad en torno a sus impactos ambientales, más allá, de sus emisiones de GEIs.

● Acciones expresamente asignadas y/o etiquetadas para cambio climático

Dentro del análisis presupuestal, sólo existe una partida que expresamente menciona al cambio climático y es el Relevamiento Situación del Cambio Climático - Tercera Comunicación Nacional (BIRF S/N) con un monto de US\$1.1067.998 para el año 2014 y US\$733.793 para el año 2013 (ambos financiados con un fondo del BIRF) que se encuentran asignados a la SAyDS como parte de la JGM²², siendo principalmente el financiamiento internacional el que costea los gastos de los programas de la SAyDS.

Si bien, se hace referencia a la importancia de un ambiente sano en los presupuestos de ministerios como los de Salud o Educación en ningún organismo figuran actividades que expresamente mencionen la importancia del Cambio Climático.

● Acciones que reduzcan emisiones de acuerdo a los sectores de mayor contribución

● Acciones que reduzcan la vulnerabilidad social y ambiental

Argentina cuenta con una gama de políticas y programas que pueden vincularse a la mitigación y adaptación al cambio climático. Sin embargo, al momento de realizar un análisis de mayor profundidad, se encuentra que muchos programas carecen de una partida presupuestaria fácilmente identificable y por tanto, es difícil establecer un seguimiento de los mismos, debido al alto grado de agregación de los datos presentados en el presupuesto nacional.

A continuación, en la tabla 2, se presentan las medidas vinculadas a los sectores de bosques, glaciares y energía que se vinculan con la lucha frente al cambio climático.

22] Dato que surge del análisis de las partidas presupuestarias de la ley de presupuesto nacional para los años 2013 y 2014.

Tabla 2. Medidas analizadas por sector

Sectores	Medida	Institución ejecutora
Bosques	Ley de Bosques Nativos (26.331)	SAyDS
	Programa Social de Bosques (PROSOBO)	SAyDS
	Ley de Inversión de Bosques Cultivados (25.080 / 26.432)	MAGyP
	Programa Forestal No Maderable	MAGyP
Glaciares Energía	Ley de Glaciares (26.639)	SAyDS / CONICET
	Ley de Energías Renovables (26.190)	SE
	Programa para el Uso Racional de la Energía y Eficiencia Energética (PRONUREE - Dec. 140/07)	SE
	Ley de Hidrógeno (26.123)	SE
	Ley de Biocombustibles (26.093 / 26.334)	SE
	PROBIOMASA	MAGyP

FUENTE: DI PAOLA, M. , FARN, 2014

2.3. Identificación de partidas presupuestales a proyectos de y/o asociados a cambio climático.

Resulta difícil identificar de modo particular y puntual partidas vinculadas al Cambio Climático para los sectores en análisis debido al grado de agregación del presupuesto nacional. Sólo se pueden encontrar programas con grandes fondos que no permiten establecer un porcentaje particular a actividades vinculadas ya sea con la adaptación/mitigación al cambio climático como aquellas que generan mayores emisiones de GEIs, y el distinto grado de los organismos ejecutores (Ministerios/Secretarías).

El presupuesto es uno de los instrumentos de política económica más importante con que cuenta un gobierno. El mismo traduce los objetivos y estrategias trazadas desde el Estado, en decisiones concretas de cómo distribuir y utilizar los recursos públicos para abordar las distintas necesidades y problemáticas que enfrenta el país. El presupuesto nacional, medido en dólares, en el período analizado, ha disminuido (tal como se refleja en la tabla 3) asociado a la desaceleración de la economía.

Tabla 3. Monto total del presupuesto nacional

Año	Presupuesto (USD)	Nacional
2013		114.504.411.323
2014		107.982.751.256

FUENTE: DI PAOLA, M., FARN, 2014

A continuación se presenta un análisis de mayor detalle de los sectores bosques, glaciares y energía.

- 23]** *ARTICULO 3° – Son objetivos de la presente ley: a) Promover la conservación mediante el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo; b) Implementar las medidas necesarias para regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos existentes, tendiendo a lograr una superficie perdurable en el tiempo; c) Mejorar y mantener los procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos que beneficien a la sociedad; d) Hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo bosques nativos cuyos beneficios ambientales o los daños ambientales que su ausencia generase, aún no puedan demostrarse con las técnicas disponibles en la actualidad; y e) Fomentar las actividades de enriquecimiento, conservación, restauración mejoramiento y manejo sostenible de los bosques nativos.*

- 24]** *Ejemplos de instrumentos de comando y control son: Ordenamiento Territorial; Habilitaciones y licencias ambientales; Estándares (de calidad ambiental, de emisiones o de efluentes, de procesos, de productos); Sistema de infracciones y delitos.*

- 25]** *Cabe destacar que la Ley de Bosques Nativos utiliza otros instrumentos de comando y control como-por ejemplo- la obligatoriedad de presentar una evaluación de impacto ambiental (art. 22), sanciones (art. 29), etc*

2.3.1. Sector bosques

a) Ley de Bosques Nativos 26.331

La Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos 26.331 tiene por objetivo preservar bosques nativos y los servicios ecosistémicos conexos. El art. 5 enumera los servicios ambientales y entre ellos se destaca la fijación de gases de efecto invernadero, lo que permite concluir que la relación entre la Ley de Bosques Nativos y el cambio climático es directa. Para ello impulsa políticas y programas nacionales de protección, conservación, recuperación y utilización sustentable de los bosques nativos dentro de un mecanismo de consulta y concertación con los gobiernos provinciales y el sector forestal, con una alta participación de organizaciones de la sociedad civil y comunidades. En tanto a nivel nacional la Autoridad de Aplicación es la SAyDS quien implementa y ejecuta la Ley, a nivel local cada provincia tiene la obligación de determinar la Autoridad con el deber de reportar periódicamente a la autoridad nacional.

A fin de cumplir con los objetivos establecidos en el art. 3²³, la Ley de Bosques utiliza instrumentos de comando y control²⁵ y de pago por servicios ambientales. El principal instrumento de comando y control utilizado es la obligación que tiene cada provincia de realizar un ordenamiento de los bosques nativos existentes en su territorio de acuerdo con tres categorías de conservación²⁵, a saber:

Figura 4. Categorías de la Ley de Bosques Nativos



FUENTE: DI PAOLA, M. FARN, 2014

Asimismo, la ley prohíbe los desmontes de bosques nativos clasificados en las categorías rojo y amarillo. En cambio, en la categoría verde el desmonte está permitido bajo ciertas condiciones y procedimientos establecidos. A pesar de las claras disposiciones de la Ley, varias provincias han aprobado ordenamientos territoriales fuertemente cuestionados por organizaciones de la sociedad civil, como por ejemplo en Córdoba y Corrientes (con el caso del Espinal), sin incluir zonas de alto valor de conservación en la categoría roja.

También, la Ley de Bosques Nativos instrumentalizó el pago por servicios ambientales mediante la creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos constituido por partidas presupuestales que no podrán ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional, retenciones del 2% a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal, préstamos y/o subsidios, entre otros (art. 31). Cabe aclarar que 70% de los recursos del Fondo son para compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan los bosques nativos; mientras que la Autoridad de Aplicación de cada Jurisdicción recibe el 30% destinado a desarrollar y mantener una red de monitoreo y sistemas de información de sus bosques nativos y a implementar programa de asistencia técnica y financiera, para propender a la sustentabilidad de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores y/o comunidades indígenas y/o campesinas. Una de las mayores de las dificultades, ha sido la deficiente asignación de recursos para este Fondo ya que ha recibido una cantidad menor a lo exigido. A saber:

Tabla 4. Fondos Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos

Fondo para el año (1)	Monto Presupuestado	% cubierto por presupuesto sobre el monto de la ley
2010	US\$ 76.726.343 ²⁶	24%
2011	US\$ 72.636.861(2)	17%
2012	US\$ 59.633.302	13%
2013	US\$ 42.137.201	10%
2014	US\$ 28.973.995	7%

(1) A PESAR DE SU IMPORTANCIA, EN 2008 Y 2009 LA NORMA NO CONTÓ CON PRESUPUESTO.

(2) EN EL PRESUPUESTO SE CORRESPONDE A LA PARTIDA "PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCIÓN DE BOSQUES NATIVOS". ESTE MONTO SE VUELVE A PRESENTAR EN LA TABLA 4. FUENTE: DI PAOLA, M. FARN, 2014

Muchos de los recursos asignados al Fondo creado por la Ley de Bosques fueron luego reasignados a otros fines. Un caso destacado fue en el año 2010 cuando a través de la Decisión Administrativa 41/2010 mediante la cual el Jefe de Gabinete destinó los US\$37 millones del Fondo para los Bosques Nativos al Programa Fútbol para Todos (Di Paola, 2011b)²⁸.

Por su parte en el año 2011, se adicionó al Fondo para la Conservación de Bosques (como si lo hará a partir del año 2012) el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos, con el objetivo de "impulsar medidas necesarias para garantizar que el aprovechamiento de los bosques nativos sea sostenible, promover planes de reforestación y restauración ecológica de bosques nativos degradados e impulsar la aplicación de medidas de conservación, restauración, aprovechamiento y ordenación según proceda". Los fondos para este programa se publican en la tabla 5.

Tabla 5. Montos correspondientes al Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos

Año	Monto al programa nacional de protección de los bosques nativos
2011	US\$ 72.636.861
2012	US\$ 7.168.779
2013	US\$ 4.189.435
2014	US\$ 2.141.169

26| Art. 23 de la ley de Presupuesto Nacional 26.546 del año 2010.

27| Mediante el Programa Fútbol para Todos, creado a través de la Decisión Administrativa 221/2009, el Gobierno Nacional transmite en forma gratuita, en vivo y a través de los sistemas de televisión abierta, los diferentes torneos oficiales de fútbol organizados por la Asociación del Fútbol Argentino a todo el territorio del país. El Programa entró en vigencia en agosto de 2009.

FUENTE: DI PAOLA, M. FARN, 2014

La SAyDS asignó en el año 2010 US\$22.720.348 a este fondo, pero provenientes del Fondo para la Conservación de Bosques (de la Ley de Bosques Nativos). Esto fue criticado fuertemente por el conjunto de Organizaciones que realizan el seguimiento de la implementación de la Ley de Bosques Nativos (FARN, 2010), principalmente porque no estaba ni institucional ni legalmente establecido, y los programas experimentales no cumplieron con las condiciones (ni de tiempo ni de forma) de la Ley para acceder a los pagos. La falta de desarrollo del Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos

sin el establecimiento de metas cuantitativas, ni plazos, ni indicadores, ni acciones correctivas han resultado en la debilidad del mismo.

Según la ley, el Fondo Nacional para la Conservación de los Bosques Nativos (art. 32) las sumas serán distribuidas anualmente entre las jurisdicciones que hayan elaborado y aprobado por ley provincial su Ordenamiento de Bosques Nativos en base a criterios específicos²⁸. Las provincias que hayan recibido aportes del Fondo, deberán rendir cuentas ante la Autoridad Nacional de Aplicación, que deberá a su vez instrumentar los mecanismos correspondientes a los efectos de fiscalizar el uso y destino de los fondos otorgados y el cumplimiento de los requisitos y condiciones por parte de los acreedores de los beneficios. Asimismo, el decreto reglamentario de la Ley de Bosques Nativos (Decreto 91/2009) dispone que las provincias (a través de sus autoridades de aplicación) deberán remitir en forma anual un informe a la Autoridad Nacional de Aplicación.

Sin embargo, se evidencia una ausencia de información clara sobre el nivel de ejecución de estos fondos a nivel provincial, ya que muy pocas provincias han podido rendir las partidas presupuestarias asignadas y transferidas por la SAyDS, quien estima que sólo el 12% de los fondos girados han sido rendidos y efectivamente ejecutados. Ante la falta de datos actualizados se ha presentado un pedido de informes a la SAyDS con el fin de actualizar los montos y revisar la situación actual de la rendición de fondos de las provincias²⁹. En su respuesta, la SAyDS indica que para el Fondo se han girado a las provincias en 2013 US\$ 31.223.371, y en concepto de Res. 256/09³⁰ US\$ 5.047.938. Para el 2014 el COFEMA estima girar a las provincias US\$ 27.896.985.

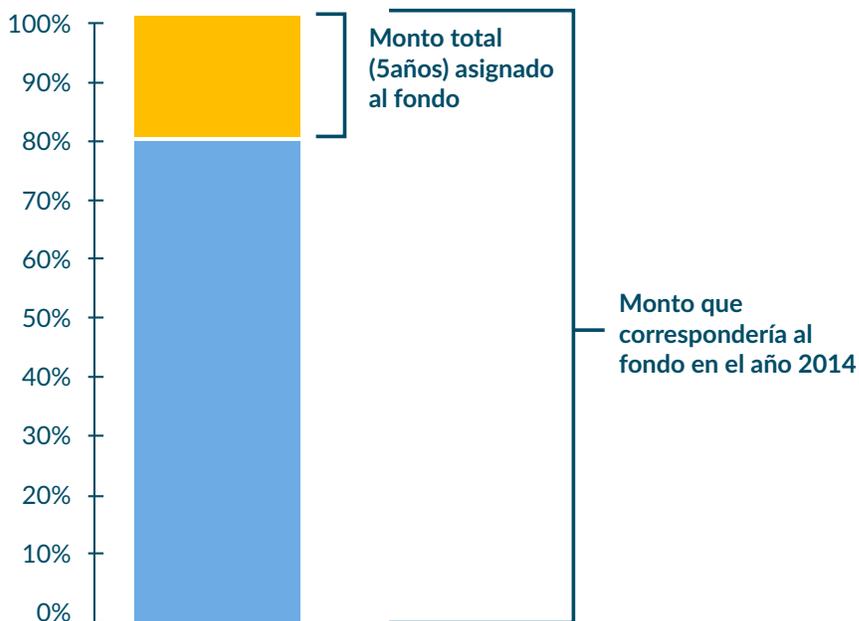
En función del análisis de estos datos se puede observar que el total destinado a los bosques nativos en 5 años corresponde a un tercio de la partida presupuestaria que corresponde para el año 2014. Tal como se ejemplifica en la figura 5.

28] Para más detalles revisar informe completo FARN. Se puede poner en contacto con los autores o a través de la coordinación del GFLAC en el correo menriquez@gflac.org

29] Pedido de informes disponible en: http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/09/pedido_SAyDS_bosques_08072014.pdf La respuesta está disponible en: http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/09/respuesta_SAyDS_bosques20082014.pdf

30] Ver Anexo V del informe completo de FARN

Figura 5. Monto total asignado al Fondo de la Ley 26.331



FUENTE: DI PAOLA, M. FARN, 2014

La Ley de Bosques Nativos también incluye mecanismos de participación de actores sociales al garantizar el efectivo cumplimiento de la LGA que dispone que las autoridades deben institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan afectar negativamente el ambiente. Sin embargo, han existido diversos inconvenientes, por ejemplo, un caso se ha dado en la provincia de Buenos Aires donde los procesos vinculados a la audiencia pública no han seguido el proceso administrativo establecido por ley, con el consecuente pedido de impugnación de la misma³¹. Otro caso particular es el de Salta, que ha realizado recategorizaciones prediales (práctica que se ha convertido en habitual en otras provincias también), modificando, a solicitud del titular de la finca, la zonificación establecida en su Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, así como la recategorización sin consulta pública, gracias a la vigencia de dos decretos provinciales (N° 2211/10 y 3136/11) que facilitan este proceso. De esta manera, la ciudadanía solo puede enterarse de las mismas cuando el Poder Ejecutivo local convoca a una audiencia pública para aprobar el desmonte, contrariando el proceso participativo que dispone la Ley de Bosques. La Ley de Bosques Nativos exige también que las autoridades de aplicación de cada jurisdicción garanticen el acceso a la información de los pueblos indígenas, originarios, de las comunidades campesinas, etc. situación que tampoco es respetada. Respecto a la participación ciudadana, la SAYDS no analizó los procesos de participación en las provincias en los procesos de OTBN, así como tampoco se realizan audiencias públicas con el fin de autorizar proyectos de desmonte.

31| Comentarios a la solicitud de la impugnación fueron realizados por la Clínica Jurídica de la Universidad de La Plata.

● Reflexiones finales acerca de la aplicación de la Ley de Bosques Nativos

Dentro de los problemas que ha tenido la Ley de Bosques destacan no solo su tardía reglamentación³², como también la falta de reglamentación de algunos artículos que derivan en una libre interpretación por las distintas jurisdicciones resultando en una disparidad en su aplicación. Además, la jerarquía institucional de la autoridad legal no es suficiente para lograr una gestión eficiente y eficaz de los recursos. Por otra parte, la SAyDS no ha desarrollado indicadores para medir el desempeño de los instrumentos de gestión en la ley (AGN, 2014a) y su inclusión para la asignación del presupuesto es un indicador de la debilidad institucional, ya que fondos presupuestados en el marco de la misma, pueden destinarse con una simple resolución a cualquier otra de las dependencias en el marco de la JGM. Asimismo, y como ha sido dicho, el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de Bosques Nativos nunca se ha conformado como se ha establecido en la Ley 26.331. Sin contar que el mecanismo de rendición de cuentas de la JGM es ineficiente (y debería ser revisado), ya que es señalado como una de las causas en las demoras de la asignación de recursos y rendición de cuentas (AGN, 2014a).

Por último, no se armonizó la política de bosques nativos con políticas vinculadas al desarrollo del sector agropecuario, resultando esto una amenaza para el principal objetivo establecido en la ley (AGN, 2014a). La falta de certidumbre deriva en la toma de decisiones por parte de los productores basada señales de mercado, dadas por los elevados precios de ciertas producciones y los bajos costos de implantación (asociados en muchos casos a las ventajas comparativas gracias a la riqueza de recursos naturales de Argentina). Resulta interesante la incorporación de los derechos a la exportación de materias primas y manufacturas de origen agropecuario como fuente de financiamiento a los bosques nativos como reinversión para el capital natural, siendo considerado este sector como el principal motor para la deforestación, en especial el avance de la soja (SAyDS, 2012). De ello se deriva que, a mayor destino exterior de los productos derivados de la explotación de nuestros recursos, mayores deberían ser los fondos para la conservación de los bosques nativos. Sin embargo, nunca desde la reglamentación de la ley se ha destinado dicha porción de los derechos a la exportación a la constitución del fondo de preservación de los bosques nativos.

La inadecuada asignación presupuestaria muestra la falta de voluntad por parte de las autoridades para garantizar una normativa aprobada por ellas mismas, tanto del Poder Ejecutivo al elaborar el proyecto de ley de Presupuesto Nacional con partidas incorrectas para el Fondo y, luego el Congreso Nacional consintiendo tal decisión, en desmedro no sólo de ecosistemas naturales y sus servicios conexos, sino también resultando damnificadas comunidades originarias y campesinas como propietarios de predios en categorías rojas y amarillas (Di Pangrancio y Giardini, 2012).

³² La tardía reglamentación por parte del Poder Ejecutivo Nacional demoró catorce meses después de su sanción y se efectivizó tras el impacto en los medios del alud producido en Tartagal, provincia de Salta.

Los inconvenientes en la partida presupuestaria correspondiente al fondo de bosques nativos reflejan la falta de interés por la preservación de estos ecosistemas de importancia, no sólo en la mitigación del cambio climático sino también en la provisión de diversos servicios ecosistémicos, cuya importancia no es tenida en cuenta, en muchos casos, por la falta de su valoración económica y un mercado que de precio. De esta manera, queda manifiesto el sesgo productivista donde la prioridad está dada por el incremento de la producción agropecuaria.

b) Programa Social de Bosques (PROSOBO) ³⁴

Es ejecutado por la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental de la SAyDS y su objetivo es brindar asistencia técnica y financiera para obras de restauración y aprovechamiento sustentable de las masas forestales nativas e incrementar el área forestada nacional. Está dirigido a favorecer a comunidades rurales, contribuyendo a evitar su desarraigo, y asegurando la sustentabilidad de las actividades forestales que promueva mediante la autogestión y la organización y participación comunitaria. Los fondos para este programa se detallan en la tabla 6.

Tabla 6. Montos destinados al PROSOBO

Año	Montos
2010	US\$ 948.659
2011	US\$ 873.912
2012	US\$ 723.556
2013	US\$ 1.080.118
2014	US\$ 271.323

FUENTE: DI PAOLA, M. FARN, 2014

Su monto presenta una tendencia declinante en el período en estudio, al igual que los fondos correspondientes a la Ley de Bosques Nativos. Asimismo, los fondos asignados han sido subejecutados por lo que se podría estimar que ante esta situación, las partidas presupuestarias se han disminuido con el paso de los años.

Es importante destacar que existen variados proyectos que fomentan la conservación y el establecimiento de bosques, sin embargo sólo este Programa posee fondos por parte del presupuesto nacional, el resto depende de la presentación a proyectos de financiamiento de organismos internacionales.

33] Decreto 1332/2002. Reglamento del PROSOBO mediante Resolución 159/2010 de la SAyDS

34] Actividad 06 del Programa 60 "Planificación y Política Ambiental" de la JGM.

c) Ley de Inversiones para Bosques Cultivados 25.080/26.432³⁵

En la actualidad existen en Argentina aproximadamente 1.200.000 has de bosques cultivados. Esta ley estableció incentivos económicos para fomentar el establecimiento de nuevas plantaciones, pero también para promover su utilización racional al exigir que se adopten las medidas necesarias para que la actividad sea realizada en forma ambientalmente sostenible. En efecto, en su marco se establece que cuando la extensión forestal supera las 100 hectáreas, todos los emprendimientos deben ir acompañados de una evaluación de impacto ambiental (SAyDS, 2007).

Otorga diferimientos/exenciones impositivas para las plantaciones así como también brinda apoyo económico no reintegrable, siendo el monto entre el 20 y el 80% de los costos de implantación. Asimismo, en el art. 17 establece que “El Poder Ejecutivo nacional incluirá en los proyectos de Presupuesto de la Administración Nacional durante diez (10) años a partir de la publicación de la presente ley, un monto anual destinado a solventar el apoyo económico a que hace referencia este artículo”. Sin embargo, no se han identificado partidas presupuestarias fácilmente individualizables vinculadas a esta ley. Según datos de la Dirección de Producción Forestal de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca dependiente del Ministerio homónimo, las erogaciones como aportes no reintegrables se especifican en la tabla 7.

Tabla 7. Montos aprobados por la Ley 25.080

Año	Monto total
2010	US\$ 21.629.740
2011	US\$ 19.651.812
2012	US\$ 32.921.996
2013	US\$ 18.214.924
2014	US\$ 11.031.177

FUENTE: MINAGRI³⁶

Dichos fondos, también van en retroceso en los últimos años y se reparten para el financiamiento de nuevas plantaciones, raleo, poda y enriquecimiento de bosques nativos.

Esta ley tiene vínculos con la Ley de Bosques Nativos ya que las provincias que no cuenten con su ordenamiento territorial de bosques nativos, no podrán recibir fondos.

35] <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/55596/textact.htm>

36] http://64.76.123.202/new/0-0/forestacion/_archivos/_estadisticas/MONTOS%20APROBADOS%20POR%20A%C3%91O%20POR%20PROVINCIA.pdf

d) Programa Forestal No Maderable³⁷

En 2012 se creó este programa para financiar, co-financiar y realizar aportes directos no reintegrables para ejecución de componentes específicos en el marco de planes estratégicos, fomentar infraestructura y logística para el desarrollo forestal no sólo con fines productivos sino también paisajístico y ambiental, asistencia técnica, asesoramiento y formación de recursos humanos, entre otros. Se establece como “asignación inicial de hasta \$ 50.000.000, para los Ejercicios Financieros 2013 y 2014...” (lo que representarían aproximadamente US\$ 9.000.000 en 2013 y US\$ 6.000.000 en 2014) y mientras que las asignaciones fueron para US\$ 2.512.563 sólo para 2014 ya no existieron partidas en 2013 según los datos del presupuesto nacional.

2.3.1.1. Resumen Sector Bosques

Tabla 8. Principales acciones vinculadas a la conservación de bosques (US\$)

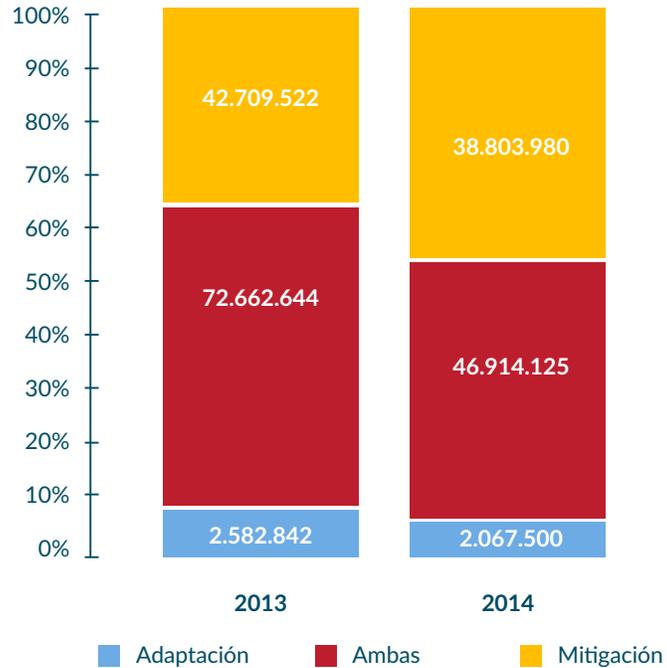
	2013	2014
a) Fondo Ley de Bosques Nativos	46.326.636	31.115.131
Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de BN	42.137.201	28.973.995
Programa Nacional de Protección de BN	4.189.435	2.141.136
b) Programa Social de Bosques	1.080.118	271.323
c) Ley de Bosques Cultivados	18.214.924	11.031.177
d) Programa Forestal No Maderables	-	2.512.563
Total de los principales fondos para la Protección de Bosques	65.621.678	44.930.194

FUENTE: DI PAOLA, M. FARN, 2014

Sin embargo se pudieron identificar otras partidas presupuestarias que resultan compatibles con la lucha de cambio climático en el sector vinculadas a la protección en áreas protegidas, servicios ecosistémicos y los parques nacionales. Ninguna de las partidas está directamente etiquetada como cambio climático. En relación a su funcionalidad, es decir, adaptación o mitigación, en algunos casos las medidas pueden considerarse que cumplen ambos objetivos y por tanto, han sido rotuladas bajo esta etiqueta.

37| <http://infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/209808/norma.htm>

Figura 6. Total de actividades compatibles con la lucha del cambio climático en el presupuesto nacional para el sector bosques (datos en US\$)



FUENTE: DI PAOLA, M. FARN, 2014

2.3.2. Sector Glaciares

La ley 26.639 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. Establece además la creación de un Inventario Nacional de Glaciares (ING) a cargo del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) dependiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) que sirva para un adecuado control, protección y monitoreo. Además prohíbe la realización de determinadas actividades en zona glaciar, 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 (Di Paola et al, 2011a).

En vinculación al cambio climático, dentro de la ley se mencionan funciones a la autoridad de aplicación, la SAyDS, (art. 10) tales como:

- *Aportar a la formulación de una política referente al cambio climático acorde al objetivo de preservación de los glaciares y el ambiente periglacial, tanto en la órbita nacional, como en el marco de los acuerdos internacionales sobre cambio climático;*
- *Incluir los principales resultados del Inventario Nacional de Glaciares y sus actualizaciones en las comunicaciones nacionales destinadas a informar a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.*

Sin embargo, este artículo no fue reglamentado por el Decreto Reglamentario 207/2011, desestimando su importancia.

Los inventarios terminados hasta septiembre de 2014 son los de las provincias de Mendoza y Santa Cruz. Se encuentran en elaboración los de Tierra del Fuego, Chubut y Río Negro y se carece información del estado de los de San Juan, La Rioja, Catamarca y Tucumán (que coinciden con las provincias de mayor conflictividad en su vinculación con la actividad minera y su impacto en los glaciares).

El CONICET, principal organismo dedicado a la promoción de la ciencia y la tecnología, no tiene entre sus partidas ningún programa asociado a glaciares, ni unidad ejecutora vinculada a tal actividad.

Se ha realizado un pedido de informes³⁸ (en el marco de la ley acceso a la información pública ambiental) a la autoridad de aplicación haciendo referencia a las partidas dinerarias giradas para cumplimentar con esta tarea. En la respuesta, la SAyDS menciona que dentro de su presupuesto el IANIGLIA no cuenta con una partida presupuestaria específica y que toda transferencia que eventualmente se realice a esta institución figurará en una partida que hasta la fecha (24/07/2014³⁹) no registra ninguna imputación. Sin embargo, en la misma respuesta se informa que según la Res. JGM 256/11 se transfirieron US\$823.497, habiéndose rendido un importe de US\$816.641, restando US\$7.437. Dicha información se condice con la brindada por el Jefe de Gabinete de Ministros a los diputados (03/04/2014). Dichos fondos fueron entregados a la Fundación Innova-T, en su carácter de administradora de los fondos aportados.

En el mismo pedido de informes, también se menciona que no es competencia de la SAyDS informar sobre las partidas presupuestarias del CONICET, por tanto se ha elaborado un nuevo pedido de presentado a dicho organismo⁴⁰. En su respuesta, el CONICET señaló que el financiamiento para la realización y actualización de dicho inventario le corresponde a la autoridad de aplicación de la ley, es decir la SAyDS. Por tanto, ni el CONICET, ni la SAyDS informan los fondos para el Inventario de Glaciares, lo que permitiría inferir que sólo se ha girado el monto establecido en la Res. JGM 256/11.

En Agosto de 2012, el CONICET informó sobre la presentación del Primer Informe del Inventario Nacional de Glaciares a la Secretaría de Ambiente de la Nación. En el informe se destaca que se relevaron al momento más de 4

38] *Pedido de informes disponible en: <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/08/PEDIDO-DE-INFORME-GLACIARES-NAPOLI.pdf> y se puede acceder a la respuesta a través de: http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/09/respuesta_SAyDS_glaciares04082014.pdf*

39] *<http://www4.hcdn.gob.ar/jgm-informe-84.pdf>*

40] *Se recomienda visitar el sitio web de FARN para seguir el avance del pedido de informes.*

mil cuerpos de hielo en distintas sub-cuencas de 6 provincias: Catamarca, Mendoza, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Sin embargo, en la web del Inventario de Glaciares (a Agosto de 2014) pueden encontrarse sólo datos de la provincia de Mendoza⁴¹.

A mediados del 2013, el IANIGLA expuso en la Comisión de Ambiente del Senado Nacional y se dejó en evidencia que a 3 años de la sanción de la Ley no se había realizado el ING en las provincias con mayor actividad minera del país. Al poco tiempo de sancionarse la ley hubo un planteo judicial de parte de las mineras Barrick Exploraciones Argentina S.A. y Exploraciones Mineras Argentinas S.A. que dio lugar a la suspensión de la Ley de Glaciares en la provincia de San Juan. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación puso fin a dicha suspensión el 3 de julio de 2012 haciendo lugar a la plena vigencia de la Ley de Glaciares⁴².

Entre septiembre y octubre del año 2013, FARN realizó una campaña ("Defendamos los glaciares")⁴³ para fomentar la participación pública en pos de agilizar la realización del inventario. La campaña juntó más de 2000 firmas que fueron adjuntadas a 10 pedidos de informes realizados a las provincias con actividades mineras, con el fin de que informen cuestiones referidas a la confección del Inventario de Glaciares.

Por tanto, ante la ausencia de una partida presupuestaria fácilmente identificable y la respuesta al pedido de informes, se carece de información respecto a si se han imputado montos para continuar con el avance del ING en el período que abarca el presente trabajo. Tampoco existen partidas expresamente etiquetadas en relación al cambio climático.

41| <http://www.glaciaresargentinos.gob.ar/index.php/provincias>

42| *La Corte Suprema de Justicia de la Nación consideró que la medida cautelar dictada por el Juez Federal sanjuanino se basaba en un fundamento contradictorio, ya que por un lado alegaba que se generaba un estado de incertidumbre para los actores al contener una definición amplia e imprecisa, y por el otro, suspendía justamente algunos de los artículos de la ley que preveían las precisiones que demandaban los actores (FARN, 2012).*

43| <http://farn.org.ar/archives/15621> Para más información sobre los pedidos y respuestas relativos a la campaña de glaciares: <http://www.farn.org.ar/archives/15571>, <http://www.farn.org.ar/archives/15610>

44| Desde FARN se han realizado pedidos de informes. Disponibles en: <http://www.farn.org.ar/newsite/archives/12212>

45| Pedidos presentados en junio de 2011 <http://www.farn.org.ar/archives/11578> y en enero de 2013 <http://www.farn.org.ar/archives/14509>

2.3.3. Sector Energía

La matriz energética nacional está compuesta en un 87% por hidrocarburos como el gas natural (54%) y petróleo (33%), energía nuclear (2%), energía hidráulica (4%), el resto lo suman bagazo, carbón, leña (3%), estimado que las energías renovables sólo representan un 4% (aceite y otros) (SE, 2013).

El incremento de consumo energético, asociado al crecimiento económico de los últimos años, se ha basado en energía barata proveniente del petróleo crudo y del gas natural, ambos subsidiados por el Estado Nacional así como también con otras medidas poco sustentables (financieras y ambientalmente) como la importación de gas de Bolivia, de gas licuado y de petróleo de Venezuela y la utilización buques regasificadores provenientes de Qatar⁴⁴. Además, Argentina ha comenzado a explorar fuentes energéticas no convencionales, como el shale gas o el shale oil.

En este contexto, existen dificultades para acceder a información acerca de la evolución de la constitución de la matriz energética a largo plazo, ya que desde el año 2011 se ha dilatado la presentación del Plan Energético hacia el año 2030. Desde FARN se ha solicitado información⁴⁵ pero las respuestas han sido

poco satisfactorias, estableciendo que el Plan se encontraba en elaboración y que en función de la adquisición de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) ⁴⁶ iba a ser revisado, poniendo en evidencia la preferencia por los combustibles fósiles. Es por ello que en este contexto, cobra importancia la necesidad de exigir al Gobierno Nacional que abra la discusión del Plan Energético que cuente con mecanismos genuinos de participación ciudadana.

a) Ley de Energías Renovables 26.190

En 2006, se sancionó la ley 26.190⁴⁷ que establece un Régimen de Fomento Nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica.

⁴⁶ Asimismo, en mayo de 2012 se sancionó la Ley N° 26.741 donde se establece la nacionalización de YPF, una de las principales empresas petroleras del país. Esta norma estableció la expropiación del 51% de las acciones clase D de Repsol (en total poseía 57%, por lo que todavía retiene un 6%) para que el Estado pase a tener el control de la principal petrolera del país. Estas acciones se repartieron al Poder Ejecutivo Nacional (26,04%) y a las provincias productoras (24,99%), que a su vez firmarán un pacto de sindicación por 50 años para votar siempre juntas y asegurar el control estatal. La ley también contempla la expropiación, en los mismos términos, de YPF Gas, otra firma que estaba en manos de Repsol. El precio de la indemnización a Repsol lo fijará el Tribunal de Tasaciones de la Nación.

⁴⁷ <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123565/norma.htm>

⁴⁸ En 1998 se sancionó la Ley 25019 que declaró de interés nacional la generación de energía eléctrica de origen eólico y solar. El régimen establecía subsidios e incentivos fiscales para la inversión en la generación eléctrica a través de estas fuentes. En los art. 3 y 5 se establecían un diferimiento impositivo de 15 años para el pago del impuesto al valor agregado y un sobreprecio a modo de incentivo. Sin embargo, estos artículos fueron vetados por el Poder Ejecutivo Nacional mediante el Decreto 1220/98. Este veto fue rechazado por el Senado de la Nación.

⁴⁹ http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2014/ley/pdf/planillas_anexas/capitulo1/fondosfidu.pdf

Esta ley, amplió al régimen 25.019⁴⁸ agregando otras formas de generación renovable, a las anteriormente reguladas eólica y solar, como geotérmica, mareomotriz, hidráulica (hasta 30MW), biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás. Además, busca que en el año 2016 el 8% de la matriz energética nacional provenga de energías renovables para lo cual establece beneficios (régimen de inversión estable por un período de 10 años), exenciones impositivas y una remuneración adicional respecto del precio de mercado de la energía. Sin embargo, ha recibido algunas observaciones ya que no se establecieron instrumentos vinculantes que definieran estrategias de implementación para alcanzar la meta, ni herramientas de medición para el cumplimiento de los objetivos, así como tampoco instrumentos para el desarrollo tecnológico y la fabricación de equipos.

La Ley establece la creación de un Fondo Fiduciario de Energías Renovables administrado por el Consejo Federal de la Energía Eléctrica. A la fecha, se desconoce el estado del Fondo Fiduciario de Energías Renovables, en efecto, no figura dentro de los Fondos Fiduciarios listados en las Planillas Anexas del Presupuesto Nacional presentadas por la Oficina Nacional del Presupuesto⁴⁹. Sin embargo, en el marco de la Secretaría de Energía dentro del Programa Desarrollo Energético Nacional, se encuentra el Fondo Eólico a través del cual se “promueve la actividad de este tipo de generación por sistemas eólicos, la generación por equipos fotovoltaicos solares, geotérmica, mareomotriz, biomasa y sistemas hidroeléctricos hasta 30 MW de potencia, que vuelquen su energía en el Mercado Mayorista y/o destinados a la prestación de servicios públicos”. El fondo se ha constituido en 2013 y 2014 con el mismo monto total en pesos (\$3.718.000) que representan US\$ 677.231 para el primer año y US\$ 467.085 para el segundo.

b) Programa para el Uso Racional de la Energía y Eficiencia Energética (PRONUREE)

Declara que la eficiencia energética es de interés nacional, remarcando que “la aplicación de políticas de eficiencia energética en un marco de exigencias ambientales, protección de los recursos naturales y compromisos para mitigar

las emisiones de gases de efecto invernadero responsables del proceso de cambio climático global, contribuirá al establecimiento de condiciones que favorezcan el desarrollo sostenible de la nación, el crecimiento del empleo y el aumento de la productividad”. Consta con una partida presupuestaria fácilmente identificable en el Programa 75 como Acciones para el Uso Racional y Eficiente de la Energía, destacando que el mismo es financiado a través de un préstamo del BIRF N°7617. La Secretaría de Energía se encuentra desarrollando el “Proyecto de Eficiencia Energética en la República Argentina” para lo cual cuenta con el apoyo de recursos de una donación del Fondo para el Medioambiente Mundial (FMAM) por un monto de US\$ 15,155 millones, otorgados a través del Banco Mundial en su rol de agencia de implementación. Sus partidas presupuestarias están detalladas a continuación:

Tabla 9. Partidas presupuestarias destinadas a la eficiencia energética (en US\$)

Programa/Actividad	2013	2014
Programa 75: Acciones para el Uso Racional y Eficiente de la Energía	14.425.137	29.077.219
Actividades que lo componen:		
Acciones para Fomentar el Uso de Lámparas de Bajo Consumo Usuarios Residenciales	1.630.965	13.687.688
Acciones Uso Racional y Eficiente de la Energía en Organismos Públicos	7.923.497	5.464.824
Eficiencia Energética	2.748.087	6.259.003
Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales (PERMER II)	2.122.587	3.665.704

FUENTE: DI PAOLA, M. FARN, 2014

c) Régimen de Promoción del Hidrógeno. Ley 26.123.

Establece un marco de promoción para el desarrollo de la tecnología, la producción, el uso y aplicaciones del hidrógeno como combustible y vector de energía. Crea el Fondo Nacional de Fomento del Hidrógeno (FONHIDRO), el cual se integra en la partida del Presupuesto de la Administración Nacional, así como montos generados por la propia actividad, y préstamos, entre otros. Sin embargo, ante la ausencia de información en el presupuesto nacional se ha presentado un pedido de informes a la SE, el cual a Noviembre de 2014 no ha sido respondido.

Esta ley carece de su decreto reglamentario, ausentándose tal fondo de las partidas presupuestarias en los períodos analizados.

d) Régimen para la Promoción de los Biocombustibles. Leyes 26.093 y 26.334.

La Ley 26.093 establece el marco regulatorio y promocional para la introducción de los biocombustibles en la matriz energética con un plazo de 15 años. En tanto la Ley 26.334 busca incorporar a la producción de caña de azúcar y a la industria azucarera a los sujetos beneficiarios del régimen promocional por su antecesora. Este marco regulatorio establece una mezcla obligatoria de biocombustibles con combustibles fósiles a partir del 1° de enero del año 2010: la nafta y el gasoil, deberán contener como mínimo un 5% de bioetanol y 10% biodiesel respectivamente, mientras que el biogás se utilizará en sistemas, líneas de transporte y distribución de acuerdo a lo que establezca la autoridad de aplicación. El régimen de promoción establecido por las leyes se basa en incentivos fiscales (exenciones, amortización anticipada o devolución anticipada) de impuestos y tasas para los proyectos de producción de biodiesel y bioetanol.

La autoridad de aplicación a la Secretaría de Energía y en cuestiones tributarias o fiscales el Ministerio de Economía y Producción. La ley crea la Comisión Nacional Asesora para la Promoción de la Producción y Uso Sustentables de los Biocombustibles, cuya función es la de asistir y asesorar a la autoridad de aplicación. Sin embargo, según la respuesta al pedido de informes presentado por FARN, dicha comisión a febrero de 2013, aún no se había conformado⁵⁰.

Entre sus críticas destaca el hecho de que los agentes productivos vinculados a la cadena de los biocombustibles tienen dificultades para el cálculo de sus márgenes (debido a la fluctuación de los precios y condiciones de venta tanto interna como externa) y el que los beneficios fiscales otorgados se realizan en un cupo fijado y no a modo de licitación pública. Este marco normativo crea una demanda cautiva con precios fijados por la SE, lo que resultó en inversiones que no se hubieran realizado en ausencia del mismo. Esta ley también carece de partida presupuestaria específica en el Presupuesto Nacional.

e) Proyecto para la promoción de la energía derivada de biomasa (PROBIOMASA)

Es una iniciativa de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) y la SE (dependiente del MINPLAN) con la asistencia técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Su principal objetivo es incrementar la producción de energía térmica y eléctrica derivada de biomasa a para asegurar el suministro de energía limpia, confiable y competitiva, y a la vez, abrir nuevas oportunidades agroforestales, estimular el desarrollo regional y contribuir a mitigar el cambio climático.

Si bien no hay partidas presupuestarias identificables a este proyecto, se ha firmado un memorando de entendimiento entre el MAGyP y el MINPLAN para recibir financiamiento del Banco de Desarrollo de América Latina para el desarrollo de un Concepto NAMA (en el sector de generación de energía con

50| Los pedidos de informe y sus respectivas respuestas pueden consultarse en: <http://www.farn.org.ar/newsite/archives/14509>

biomasa. Sin embargo, no se ha encontrado información al respecto en el sitio web del banco.

2.3.3.1. Resumen Sector Energía

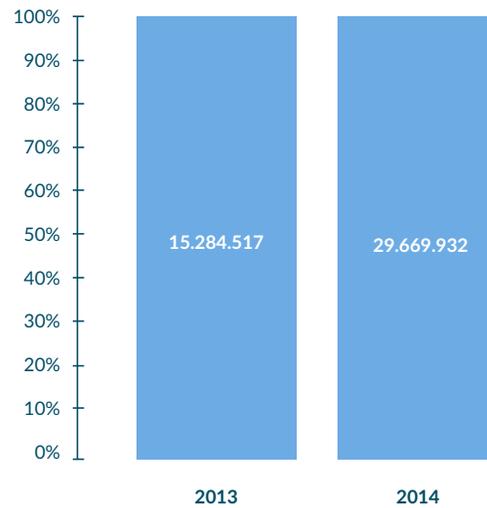
Tabla 10. Total de actividades compatibles con la lucha del cambio climático en el presupuesto nacional para el sector energía (US\$)

	2013	2014
a) Ley de Energías Renovables	751.324	523.903
b) Eficiencia Energética	14.425.137	29.077.219
c) Régimen Promoción Hidrógeno	0	0
d) Régimen Promoción Biocombustibles	0	0
e) PROBIOMASA	0	0
Total	15.176.461	29.601.122

FUENTE: DI PAOLA, M. FARN, 2014

En relación a su funcionalidad, es decir, adaptación o mitigación, en algunos casos las medidas pueden considerarse que cumplen ambos objetivos y por tanto, han sido rotuladas bajo esta etiqueta.

Figura 7. Total de actividades compatibles con la lucha del cambio climático en el presupuesto nacional para el sector energía (datos en US\$)



FUENTE: DI PAOLA, M. FARN, 2014

2.4. Estimación de prioridades de inversión en sectores analizados

Mediante el análisis de los datos de la Oficina Nacional del Presupuesto se han analizado las planillas anexas al articulado de la ley de presupuesto nacional con el detalle de las erogaciones según jurisdicción/entidad para los años 2013 y 2014, sin incorporar los datos de las modificaciones presupuestarias. Para la ley de glaciares, se analiza el presupuesto de la SAyDS, dependiente de la JGM y de la financiación internacional. También se incluye el CONICET dentro del cual se encuentra IANIGLA. Asimismo, con la intención de analizar actividades contrarias a la mitigación y adaptación al cambio climático se analizaron datos de la Secretaría de Minería (MINPLAN) y el Instituto de Tecnología Minera (SEGEMAR). En el caso de desarrollo forestal, también se analiza el presupuesto de la SAyDS y MAGyP el que, debido a su reciente cambio de status, presenta una difícil identificación de las tareas entre las secretarías y subsecretarías internas. Además, se han incorporado programas y actividades del INTA y la Administración de Parques Nacionales (APN). El análisis del sector energético se considerará el financiamiento de la SE dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. No se consideran los compromisos presupuestarios para la ejecución de obras vinculadas a la energía nuclear debido a las externalidades negativas que conlleva el proceso de producción de la misma. Para este sector, se han identificado claramente dos prioridades dentro del presupuesto: 1) subsidios, compras al exterior y 2) política de hidrocarburos (convencionales y no convencionales).

a) Subsidios y compras al exterior

La falta de abastecimiento de combustibles líquidos, gas natural y electricidad, fue solucionada con la importación de fuel-oil de Venezuela, gas natural de Bolivia y electricidad de Brasil. Se estima que en 2013 las erogaciones en importaciones de energía superaron los US\$ 12,5 mil millones (Castañera, 2013). Las compras al exterior por parte del sector energético totalizaron US\$ 9.367 millones incrementándose en relación al 2010 en un 107% anual, un dato relevante teniendo en cuenta que el saldo de la balanza comercial de nuestro país fue en 2012 de US\$ 12.690 millones (AGN, 2013). Se estima que para 2014 las importaciones de energía representarán el 15% del total, mientras que en 2013 representaban el 5%. El incremento de consumo energético de los últimos años se basó en energía proveniente del crudo y del gas natural, ambos con subsidios del Estado Nacional. La variación anual del monto de los subsidios se incrementó 95% en 2008, 69% en 2010, 60% en 2011, 31% en 2012 y 63% en el acumulado a junio de 2013. Además, en los últimos dos años los subsidios energéticos erogados superaron a los presupuestados: 130% en 2011 y 160% en 2012. A noviembre de 2013 se erogaron US\$ 26.050 millones, superando al gasto en subsidios de 2012 (US\$ 21.856 millones). Este incremento está asociado a los provenientes del sector energético, que se incrementaron un 58% en 2013 frente a la suba del 23% acaecida en 2012⁵¹.

51| http://www.inversorenergetico.com/newsletters/newsletter_ver.news_banners.php?idnews=1231#5287

Estos subsidios posicionan a Argentina como uno de los países con las menores tarifas eléctricas en la región, sin embargo se estima que las familias de escasos recursos pagan hasta 5 veces más por la energía (FOVISEE, 2013), debido a que no están conectados a la red de distribución por lo que deben adquirir garrafas, o calentadores eléctricos (poco confiables y más riesgosos).

Los subsidios energéticos se encuentran dentro de la partida presupuestaria de la Formulación y Ejecución de la Política de Energía Eléctrica de la SE, en el marco de la actividad Acciones de Sustentabilidad – Suministro de Energía Eléctrica. Dicha acción representa el 97% de las erogaciones del Programa en cuestión, que incluye subsidios a CAMMESA, encargada de importar fuel oil.

Tabla 11. Partidas presupuestarias para subsidios (Acciones de Sustentabilidad - Suministro de Energía Eléctrica)

Miles de USD	2013	2014
Presupuestado	3.187.614	4.129.397
Erogado	7.754.275	8.782.035

FUENTE: DI PAOLA, M. FARN, 2014

Según estos datos, se evidencia una subestimación sistemática de los recursos necesarios para cubrir el costo de producción de electricidad, situación que ha derivado en la modificación del presupuesto a través de los DNU y los superpoderes.

b) Formulación y Ejecución de Política de Hidrocarburos

Establece el control, promoción y regulación de la política de hidrocarburos, biocombustibles y otros combustibles, para incrementar la oferta y transporte de gas, la explotación de yacimientos, la extracción de petróleo crudo y la producción de sus derivados y desarrollo de combustibles alternativos.

Dicha partida contó con monto total de US\$ 288.471.855 en 2013 y US\$ 292.968.936 en 2014. Sin embargo, en ambos años dicho programa incrementó sus montos a través de DNU.

Tabla 12. Montos finales para el programa Formulación y Ejecución de Política de Hidrocarburos

Montos (USD)	Presupuestado	Final	Ejecutado
2013	288.471.855	367.756.054	365.745.676
2014	292.968.936	414.536.250	210.595.477

FUENTE: DI PAOLA, M. FARN, 2014 EN BASE A DATOS DE LA CUENTA INVERSIÓN (AÑO 2013) Y DNU 1246/14 (2014)

NOTA ACLARATORIA: EL DATO EJECUTADO DE 2014 ES EL VALOR DEVENGADO AL MES DE NOVIEMBRE.

Un dato a destacar, es que el monto total reflejado en El Sitio del Ciudadano como monto comprometido para este programa en 2014, no coincide con los datos presentados en el DNU.

2.5. Análisis de las partidas presupuestarias

Para el análisis, se utilizan los datos presentados en el proyecto de presupuesto y no se han tenido en cuenta las modificaciones presupuestarias posteriores. El nivel de agregación de los datos no ha permitido realizar un análisis de la ejecución presupuestaria ya que la información sobre ejecución de 2013 recién apareció en Noviembre de 2014 y la información de 2014 solo cuenta con valores aproximados en el sitio web Sitiodelciudadano y de la AGN.

Cada partida presupuestaria vinculada a una actividad programática se clasificó según su compatibilidad en la lucha del cambio climático en: compatible (si fomenta la reducción de emisiones), neutral, contraria (incrementa las emisiones) o incierta (característica incorporada debido al alto grado de agregación de las actividades que dificulta conocer con exactitud el objetivo de las políticas).

● Análisis del presupuesto 2013

1| Las partidas presupuestarias compatibles en la lucha del cambio climático en los sectores analizados representan un 0,11% del presupuesto nacional, mientras que aquellas que resultan contrarias son del 3,1% y un 0,6% a actividades de fin incierto.

2| La única partida que menciona expresamente al cambio climático es financiada a través de un préstamo del BIRF que representa tan sólo el 0,4% del presupuesto disponible para la SAYDS que es el 0,15% del presupuesto nacional.

- 3| En el sector de energía por cada US\$1 invertido en la lucha contra el cambio climático, se invierten US\$225 en actividades que fomentan la emisión de gases efecto invernadero.
- 4| En el sector agropecuario y bosques por cada US\$1 que financia actividades vinculadas a la conservación de los bosques y su expansión, se destinan US\$ 3,5 a actividades que se desconocen como impactan en las emisiones de GEIs.
- 5| Se destinaron aproximadamente US\$ 27 millones para el fomento de actividades de exploración mineras, mientras que la partida para el IANIGLA y el consecuente ING, fueron nulas.

Tabla 13. Actividades en el presupuesto 2013 vinculadas al cambio climático

Presupuesto nacional	114.504.411.323
Total CC	133.973.317
Etiquetado CC	733.793
Vinculado al CC	133.239.524

FUENTE: DI PAOLA, M. FARN, 2014

● Análisis del presupuesto 2014

- 1| La única asignación vinculada expresamente al cambio climático sigue siendo la Tercera Comunicación por los fondos del proyecto del BIRF que representan un 0,9% del presupuesto de la SAyDS que a su vez tiene asignado el 0,12% del total del presupuesto nacional
- 2| En el sector agropecuario, continúan las dificultades de desagregación, sin embargo se estima que por cada US\$ 1 destinados a la preservación e implantación de bosques hay US\$ 4 que se presupuestan para actividades agropecuarias de impacto incierto.
- 3| En el sector energético, por cada US\$ 1 a fondos compatibles con la lucha al cambio climático US\$ 150 al sector de generación energética con combustibles fósiles. Sin embargo, esto se eleva con la modificación presupuestaria a través del DNU 1246/14 a US\$ 290
- 4| En relación a actividades mineras, se destinaron aproximadamente uno US\$ 21,4 millones a actividades de exploración e investigación.
- 5| Las actividades compatibles con el cambio climático, según la presente estimación, totalizan \$118.5 millones representando un 0,11% del presupuesto nacional, por su parte las actividades contrarias totalizan un 4% del presupuesto nacional (si se incorporan los datos de la modificación presupuestaria este monto se eleva a un 8%).

Tabla 14. Actividades en el presupuesto 2014 vinculadas al cambio climático

Presupuesto nacional	107.982.751.256
Total CC	118.562.321
Etiquetado CC	1.106.784
Vinculado al CC	117.455.537

FUENTE: DI PAOLA, M. FARN, 2014

● Análisis interanual-Valores deflectados

Con esto se busca una aproximación al destino de fondos interanualmente descontando el efecto inflacionario con el fin de conocer cuáles son los objetivos de las políticas. Para ello se utilizó el deflactor presentado por FUNDEPS, armado con base 100 el año 2008, utilizando para tanto para el año 2013 como 2014 el deflactor correspondiente al mes de enero.

- 1| *Los fondos directamente etiquetados para el cambio climático se incrementaron en un 67% con una mayor partida en 2014 para la elaboración de la Tercera Comunicación de Cambio Climático, en consonancia con la necesidad de la generación de información con la mira puesta en la COP21 donde se deberán adoptar medidas vinculantes respecto a las emisiones de GEIs.*
- 2| *Respecto a bosques y minería en ambos componentes las partidas han resultado menores. Para la minería, los gastos presupuestarios cayeron en un 14% respecto al 2013. En el sector de bosques, los montos para las medidas identificadas como compatibles con la lucha del cambio climático cayeron en un 17% mientras que aquellas medidas con dificultades para establecer sus fines (consideradas inciertas) se redujeron en un 3%. Por tanto, la caída relativa indica que fue mayor la proporción de gastos para actividades productivas que para actividades con fines conservacionistas.*
- 3| *En el sector de energía, los fondos tanto para actividades compatibles como contrarias al cambio climático se incrementaron. En el primer caso en un 115% en el 2014 respecto al 2013 mientras que las contrarias lo hicieron en un 41% si se analiza la ley de presupuesto, pero este monto se eleva al 176% cuando se incorpora la modificación presupuestaria de Agosto de 2014.*

● Análisis ejecución presupuestaria

Según los datos presentados en la Cuenta Inversión para el año 2013, se evidencia una subejecución de los proyectos principalmente vinculados a la conservación de bosques, así como para el programa que contiene los fondos de

eficiencia energética y energías renovables. Mientras que, a modo de ejemplo, el programa para los hidrocarburos y acciones para la política de energía eléctrica (que contiene la partida presupuestaria de los subsidios) no sólo se ejecutaron casi al 100% sino que además se incrementaron notablemente a lo largo del año a través de modificaciones presupuestarias.

Tabla 15. Ejecución presupuestaria de los principales programas de bosques y energía (US\$)

Programa	Unidad ejecutora	Crédito inicial	Crédito final	Gasto devengado	% E.J.
Planificación y Política Ambiental (contiene fondos ley de bosques nativos)	Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental	76.875.532	76.490.857	66.534.535	87%
Acciones para el Uso Racional y Eficiente de la Energía (BIRF N° 7617)	Secretaría de Energía	14.425.137	14.584.882	11.331.138	77,7%
Formulación y Ejecución de la Política de Energía Eléctrica	Subsecretaría Energía Eléctrica	3.316.972.091	7.082.120.726	7.061.786.574	99,7%
Formulación y Ejecución de Política de Hidrocarburos	Subsecretaría de Combustibles	288.471.855	367.756.054	365.745.676	99,5%

FUENTE: DI PAOLA, M. FARN, 2014

2.6. Identificación de barreras para el análisis

Transparencia

Debido a la forma de presentación de la información presupuestaria y su alto nivel de agregación, hay poca certeza respecto de los programas, proyectos y montos destinados al cambio climático. Asimismo, no existe un canal directo para el análisis de la transparencia presupuestaria, existe falta de control permanente en su ejecución y ausencia de una política de evaluación de resultados. Además, es difícil dar seguimiento de los gastos a nivel actividad, una vez que se introducen variaciones en el presupuesto, ya que las modificaciones presupuestarias se realizan a nivel programa.

Falta coordinación entre los distintos organismos que lidian con temas de cambio climático y la inexistencia de una política nacional de cambio climático solo agravan esta situación.

Acceso a la Información

Los sitios del Ministerio de Economía sobre la ejecución presupuestaria presentan distintos valores, por lo cual se ha recurrido a al Sitio del ciudadano

y la Oficina Nacional del Presupuesto vía correo electrónico para evacuar dudas. Sin embargo, en el primer caso la respuesta no existió ya que la dirección de correo electrónico no existe, mientras que en el segundo caso todavía no se ha recibido. Ante los vacíos de información, se contemplaron pedidos de informes. Para los casos de bosques y glaciares estos ya fueron recibidos pero hay otros cuya respuesta excede el plazo del presente trabajo.

Rendición de Cuentas

Cuando se analiza el grado de ejecución, el nivel de desagregación llega sólo hasta “programa” imposibilitando la posibilidad de conocer el grado de devengado a nivel “actividad”. Asimismo, la presentación de la información en la Cuenta Inversión del Ministerio de Economía se presenta fuera de los plazos estipulados. La información de 2013, que debería presentarse a partir del 30/6, se publicó recién en Noviembre de 2014.

Igualmente, el uso excesivo del sistema de modificaciones presupuestarias a través de la ley de superpoderes y los DNU por el poder ejecutivo, puede resultar en la pérdida de cierta legitimidad en la formulación del presupuesto y contrario al uso del presupuesto para el monitoreo de las prioridades de política.

Participación Ciudadana

No existen mecanismos de participación ciudadana en el presupuesto nacional. La experiencia del presupuesto participativo como un espacio para la opinión del uso de fondos públicos y rendición de cuentas, sólo ha sido pensada como experiencia a nivel local (Eberhardt et al, 2005).

2.7. Elaboración de recomendaciones presupuestales.

Argentina necesita la formulación de políticas claras, de largo plazo, sistemáticas y coordinadas en materia de mitigación y adaptación al cambio climático ya que actualmente, si bien existen leyes vinculadas (de bosques nativos, glaciares y energías renovables), estas tienen débil implementación, una tendencia a la baja en su presupuesto o directamente la ausencia de una partida (como en el caso de la conservación de glaciares). De esto surge que la planificación es una herramienta central en la lucha contra el cambio climático para conseguir que las políticas funcionen más allá de los gobiernos de turno. Un comienzo podría ser el establecimiento de partidas presupuestarias claras que permitan el seguimiento de fondos de ciertas variables como el cambio climático. Asimismo, una ley de Cambio Climático constituiría el marco legal y administrativo para reducción de gases efecto invernadero aunando esfuerzos

de los distintos sectores productivos según su incidencia. Se necesitan mejoras en los sistemas de información para una mejor consulta y divulgación de la misma. Es necesario aprovechar y relevar la importancia de espacios vigentes como el Comité Gubernamental de Cambio Climático. Este debiera ser manejado desde la presidencia nacional a fin de dar importancia al tema dentro de la agenda de los distintos ministerios.

III

Conclusiones

El resultado del presente estudio demuestra que en gran medida, si bien existe recursos destinados a actividades relacionadas a cambio climático en los sectores de energía, bosques y glaciares aún se necesitan mejores sistemas de etiquetación y clasificación en el presupuesto nacional de Argentina. En efecto, los sectores estudiados solo integran una actividad de manera expresa (etiquetada) a cambio climático tanto a nivel programático como presupuestal.

Asimismo, es necesario trabajar para mejorar y armonizar los niveles de desagregación en la información presupuestal, ya que en la actualidad su calidad y nivel de acceso es deficiente lo que hace muy difícil el seguimiento y monitoreo de los recursos públicos.

Con todo, si bien a nivel nacional se comienzan a evidenciar una toma de conciencia del avance de la problemática se mantienen dificultades como la falta de continuidad de personal y estructuras fijas a largo plazo. Asimismo, hay un aislamiento en el trabajo de los distintos organismos del gobierno fraccionando el trabajo y generando en paralelo información que podría ser útil en distintas dependencias.

IV

Bibliografía

- Abascal, E. (2014). Seguimiento y actualización de los principales temas ambientales: Glaciares. Informe Ambiental Anual 2014. FARN.
- AGN (2013). Una década al cuidado de los fondos públicos. Informe sectorial del Presidente de la Auditoría General de la Nación. Energía. Disponible en: <http://web.iae.org.ar/wp-content/uploads/2013/12/Libro-Energia-AGN.pdf>
- AGN (2014a). Auditoría de gestión ambiental: Ley de Protección de Bosques Nativos. Disponible en: <http://www.agn.gov.ar/informes/auditoria-de-gestion-ambiental-ley-de-proteccion-de-bosques-nativos#sthash.d8NAXMDN.dpuf>
- AGN (2014b). Análisis de Ejecución de los Créditos Presupuestarios correspondientes al primer semestre de 2014. Disponible en: <http://www.agn.gov.ar/informes/analisis-de-ejecucion-de-los-creditos-presupuestarios-correspondientes-al-primer-semestre#sthash.GDXecdIC.dpuf>
- Canziani, P. y Nosedá, P. (2012). Los glaciares en Argentina. Cambio Climático, Vulnerabilidad y Protección Jurídica. Informe Ambiental Anual 2012. FARN.
- Castiñera, R. (2013). Déficit energético y su impacto macroeconómico. UCA. 08 de Septiembre 2013.
- CEI (2014). Composición sectorial del PBI. Disponible en: http://www.cei.gov.ar/userfiles/pib_a.xls
- CEPAL (2010). Gráficos Vitales del Cambio Climático para América Latina y El Caribe. Disponible en http://www.pnuma.org/informacion/comunicados/2010/6Diciembre2010/LAC_Web_esp_2010-12-07.pdf
- CEPAL (2014). La economía del cambio climático en la Argentina. Primera aproximación. Disponible en: http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/52168/P52168.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl
- Cussianovich, E. (2014). El medio ambiente en la opinión pública. Informe Ambiental Anual 2014. FARN.
- Di Pangraccio, A. (2012). La Ley de Bosques Nativos como herramienta ambiental estratégica: avances, retrocesos y desafíos. Informe Ambiental Anual 2012. FARN.
- Di Pangraccio, A. y Giardini, H. (2012): "Implementación de la Ley de Protección de Bosques Nativos" Informe Ambiental Anual 2012. FARN
- Di Paola, M. E.; Pedace, R. y Villalonga, J. (2011a). La nueva ley de protección de los glaciares y el ambiente periglacial. Análisis de su elaboración y desafíos actuales. Informe Ambiental Anual 2011. FARN.
- Di Paola, M.M. (2011b). Pago por Servicios Ambientales. Análisis de la implementación en Argentina y situación específica del Fondo de la Ley de Bosques. Informe Ambiental Anual 2011. FARN.
- Di Paola, M.M. (2014a): Soja, soja y ¿después? Impacto de las medidas gubernamentales en la estructura productiva y el ambiente. Informe Ambiental Anual 2014. FARN.
- Di Paola, M.M. (2014b). Desafíos para una política sustentable de biocombustibles. FARN. Disponible

en: <http://farn.org.ar/archives/16366>

- Di Paola, M.M. y Rivera, I. (2012). Informe Nacional sobre el Estado y Calidad de las Políticas Públicas sobre Cambio Climático y Desarrollo en Argentina. Sector agropecuario y forestal. FARN. Disponible en: <http://www.farn.org.ar/publicaciones-farn>
- Díaz Frers, L.; Casadei, E. y Agosto, W. (2013). Informe de monitoreo y evaluación: Informe sobre presupuesto 2014. Septiembre 2013. CIPPEC. Disponible en: <http://www.cippec.org/documents/10179/52927/IMyE+Fiscal+Informe+preliminar+de+presupuesto+2013.pdf/fe1dc9e6-42e2-44ce-8b32-9c84393ec66e>
- Eberhardt, M.; Maurich, M.; Triguboff, M. y Urdinez, V. (2005). Mecanismos de Participación y Control Ciudadano en la Argentina. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Disponible en: <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/castiglioni/paper3.pdf>
- Esteves, B. y Sibileau, A. (2009). Cambio Climático: Instrumentos jurídicos y los escenarios hacia Pos-Kyoto. Informe Ambiental Anual 2009. FARN.
- FARN (2010). Fondo Nacional para el Enriquecimiento
- y la Conservación de los Bosques Nativos. Disponible en http://www.farn.org.ar/prensa/gacetillas2010/comunicado_bosques060810.html
- FARN (2010). Manual de Ciudadanía Ambiental. Disponible en: http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/manual_participacion_sep2010.pdf
- FARN (2012). Comunicado: Plena Vigencia de la Ley de Glaciares. Disponible en <http://www.farn.org.ar/newsite/archives/13534>
- FARN (2014). Los bosques de Salta no están en orden. Disponible en: <http://farn.org.ar/archives/16534>
- FOVISEE (2013). Presentación del Foro de Vivienda, Sustentabilidad y Energía. Encuentro Latinoamericano de Uso Racional y Eficiente de la Energía, en el año 2013, disponible en: <http://eluree.org/wp-content/uploads/2013/11/conferencias/ELUREE%20-%20Conferencias%20GT2%20-%20Lemir%20y%20Farah.pdf>
- La Política Online (2013). El Fondo Sojero creado por Cristina al final se gasta en sueldos de estatales. 06/06/2013. Disponible en <http://www.lapoliticaonline.com/nota/70210/>
- MECON (2006). El sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf
- MECON (2013a). Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional. Sexta edición. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/clasificador13.pdf>
- MECON (2013b). Resumen del Presupuesto Nacional 2013. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum13.pdf>
- Ravelo, A. y Santa, J. (2000). Estimación de las precipitaciones utilizando información satelital y terrestre en la provincia de Córdoba (Argentina). Revista Agriscientia, Vol. XVII: 21-27.
- Regúnaga, M. (2008). Diagnóstico y estrategias para la mejora de la competitividad de la agricultura argentina. IICA. Disponible en: <http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/argentina/documents/>

Agroenergia/Estudio_Bio_IICA.pdf

- S AyDS (2007). *Segunda Comunicación Nacional de la República Argentina. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.*
- S AyDS (2012). *Monitoreo de la superficie de Bosques Nativos en la República Argentina. Período 2006-2011. Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal. Junio 2012. Disponible en: http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/file/LeyBN/monitoreo_bn_2006_2011_ley26331.pdf*
- SE (2013). *Balances Energéticos 2012. Publicado en Diciembre 2013. Disponible en: <http://www.energia.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=3366>*

María Marta Di Paola

Investigadora en Economía y Ambiente
Fundación Ambiente y Recursos Naturales

mmdipaola@farn.org.ar

54 11 4312 0788 int. 117

Análisis basado en la metodología del GFLAC.
Información preliminar derivada de la primera
revisión, que entrará en proceso de validación.

Un proyecto de:



Con el agradecimiento a:



<http://informes.gflac.org>

