

# El presupuesto ambiental entre 2013 y 2019: una historia de desfinanciamiento<sup>1</sup>

NOVIEMBRE 2019

# CONTENIDO

---

1. <u>INTRODUCCIÓN</u>	03
2. <u>EL PRESUPUESTO</u>	04
2.1. <u>Los servicios económicos</u>	04
2.2. <u>El análisis por partidas presupuestarias</u>	05
3. <u>ANÁLISIS POR SECTOR</u>	09
3.1. <u>La conservación presupuestada</u>	09
3.1.1. <u>Bosques nativos</u>	11
3.1.2. <u>El manejo del fuego</u>	14
3.2. <u>Sector agropecuario y forestal</u>	15
3.3. <u>Sector energético</u>	17
3.4. <u>Sector transporte</u>	21
3.5. <u>Glaciares y minería</u>	22
4. <u>PALABRAS FINALES</u>	25
5. <u>BIBLIOGRAFÍA</u>	26

**Por María Marta Di Paola y Paz Costantini**

---

1. Las autoras del documento quieren agradecer la colaboración de Serena Olivera en el presente trabajo.

## **RESUMEN**

Cada año, el presupuesto nacional estima la distribución de los recursos previstos para cubrir las actividades del Estado, lo que pone de manifiesto las **prioridades** en las políticas públicas. Solo entre el 1 y el 2% de los servicios económicos se destinaron a financiar cuestiones vinculadas a la protección del ambiente entre 2013 y 2019, nuestro período de análisis. La conclusión es obvia.

Según el análisis de FARN, por cada USD 1 que se gastó en cuestiones a favor del ambiente, se invirtieron USD 24 en actividades que lo degradan. Los escasos flujos financieros se evidencian, por ejemplo, en el año 2019: todo el presupuesto destinado a cuestiones ambientales representa el 0,3% del presupuesto nacional total y es lo que se debería haber destinado solo al Fondo Nacional para la Conservación de Bosques Nativos.

Respecto del Fondo para los Bosques Nativos, nunca llegó a conformarse según lo estipulado por ley y, a pesar de esfuerzos por hacer un mejor uso de los fondos -como la creación del fondo fiduciario, por ejemplo- el monto en términos reales en los últimos años se redujo.

Los combustibles fósiles (petróleo, gas y carbón) recibieron entre el 93 y el 98% de los fondos destinados al sector de energías en el período estudiado, mientras que las energías renovables obtuvieron apenas entre un 0,3 y un 1,7%.

La minería es uno de los sectores que mayores beneficios fiscales recibe. Entre 2013 y 2019, el Estado resignó USD 954 millones que fueron a parar a un sector cuya generación de empleo se encuentra en caída desde mayo de 2015.

Una planificación del desarrollo nacional de mediano y largo plazo debe considerar las implicancias ambientales de las decisiones, sobre todo teniendo en cuenta los desafíos globales a los que nos enfrentamos y los acuerdos internacionales a los que suscribimos como país.

## **1. INTRODUCCIÓN**

En un contexto internacional de consenso y acuerdos para la mitigación de los impactos del cambio climático, los proyectos y promesas a nivel nacional siguen los lineamientos externos en muchos casos mediante la adaptación de las políticas nacionales a las demandas internacionales. *“El cambio climático sigue siendo un tema clave a nivel político y que ‘llegó para quedarse’ en la agenda geopolítica mundial”* (Maurtua Konstantinidis y Rocco Predassi, 2019).

Sin embargo, en lo concreto, alcanzar objetivos tanto climáticos como ambientales requiere de compromisos que exceden la agenda y los anuncios públicos y se vinculan con flujos de fondos que permitan transformar estos compromisos o anuncios en realidad. Surge entonces la pregunta disparadora de este trabajo: *¿qué importancia cobran las políticas ambientales a nivel presupuestario?*

Cada año, el presupuesto nacional estima la distribución de los recursos previstos para cubrir las actividades del Estado, lo que pone de manifiesto las **prioridades** en las políticas públicas.

Este documento busca analizar la evolución de los recursos estipulados en el presupuesto nacional que afectan el ambiente y los recursos naturales, ya sea de forma positiva o negativa, durante el período 2013-2019, vinculando las partidas presupuestarias a las políticas públicas que fueron afectando el destino de los recursos del Estado.

La metodología del presente trabajo incluye la revisión de la distribución de los gastos estipulados en las leyes de presupuesto nacional año tras año, desde 2013 hasta 2019. El período de análisis contiene la información que se ha trabajado en la organización interanualmente. Los documentos trabajados con criterio anual pueden encontrarse en la web de FARN<sup>1</sup>.

En este caso, se avanzó con dos tipos de análisis. El primero se vincula al análisis de los servicios económicos etiquetados por el propio gobierno nacional según su función o finalidad para cuestiones vinculadas a actividades de preservación del ambiente (ecología), transporte y energía (principalmente), tratándose este último del sector de mayor aporte de gases de efecto invernadero de la economía nacional.

El segundo considera un análisis pormenorizado de las partidas presupuestarias de los distintos organismos de la Administración Pública Nacional. Para eso, desde FARN se estableció un proceso de categorización:

- “contrario” cuando fomenta emisiones de gases de efecto invernadero o impacta negativamente en los recursos naturales y/o el ambiente,
- “compatible” cuando contribuye a la mitigación del y/o adaptación al cambio climático y la conservación del ambiente; e
- “incierto” cuando se desconoce el impacto sobre el clima y el ambiente de los recursos económicos destinados al programa o la actividad.

A efectos de facilitar el análisis y la interpretación de los valores, los montos monetarios fueron dolarizados al valor promedio del tipo de cambio mayorista del mes de enero de cada año, en función del tipo de cambio publicado por el Banco Central de la República Argentina (BCRA, 2019). De este modo, se evita contabilizar en este trabajo cuestiones vinculadas a los procesos inflacionarios que atraviesa la economía nacional.

## **2. EL PRESUPUESTO**

El análisis del presupuesto expone que las políticas compatibles con el cuidado del ambiente están relegadas a un segundo plano. A pesar de las variaciones interanuales en la composición de las partidas, las prioridades en un contexto de crisis se enfocan en medidas cortoplacistas.

### **2.1. Los servicios económicos**

A través de los servicios económicos identificados en el presupuesto nacional, las unidades de la Administración Pública indican el sector de destino de los gastos en los que incurrirán.

1. Vale mencionar que, ante actualizaciones en la metodología utilizada, los valores detallados en este documento y aquellos en los análisis anuales pueden presentar algún tipo de diferencia.

Los informes anuales de presupuesto pueden descargarse desde los links a continuación:

**[Informe de Presupuesto 2013 y 2014](#)**

**[Informe de Presupuesto 2015](#)**

**[Informe de Presupuesto 2016](#)**

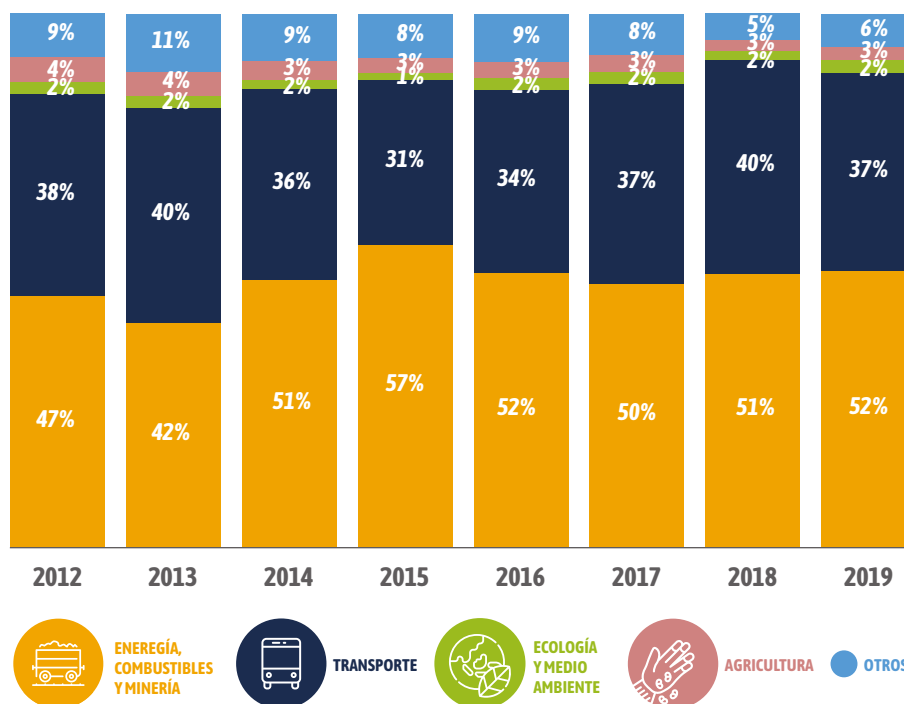
**[Informe de Presupuesto 2017](#)**

**[Informe de Presupuesto 2018](#)**

**[Informe de Presupuesto 2019](#)**

A los efectos del presente análisis, distinguimos principalmente los siguientes sectores: energía, combustible y minería; transporte; ecología y medio ambiente; y agricultura, por ser estos los de mayor impacto en la matriz de emisiones de gases de efecto invernadero de la economía nacional.

**GRÁFICO 1: SERVICIOS ECONÓMICOS EN EL PRESUPUESTO NACIONAL**



**Fuente:** elaboración propia.

El sector de energía, combustibles y minería se mantiene como principal servicio económico de destino de los gastos entre 2012 y 2019. El segundo destino de los servicios económicos es el transporte, que alcanza un máximo de 40% en 2013 y 2018. Muy detrás, se destinó a la agricultura un 4% en 2012-2013, y el porcentaje cayó a 3 los años siguientes. Finalmente, el de “ecología y medio ambiente” recibió solamente un 2% del total de los servicios económicos entre 2012 y 2019, y solo el 1% en 2015, lo que lo convierte en el sector de menores asignaciones presupuestarias a lo largo del período en estudio entre los servicios económicos seleccionados.

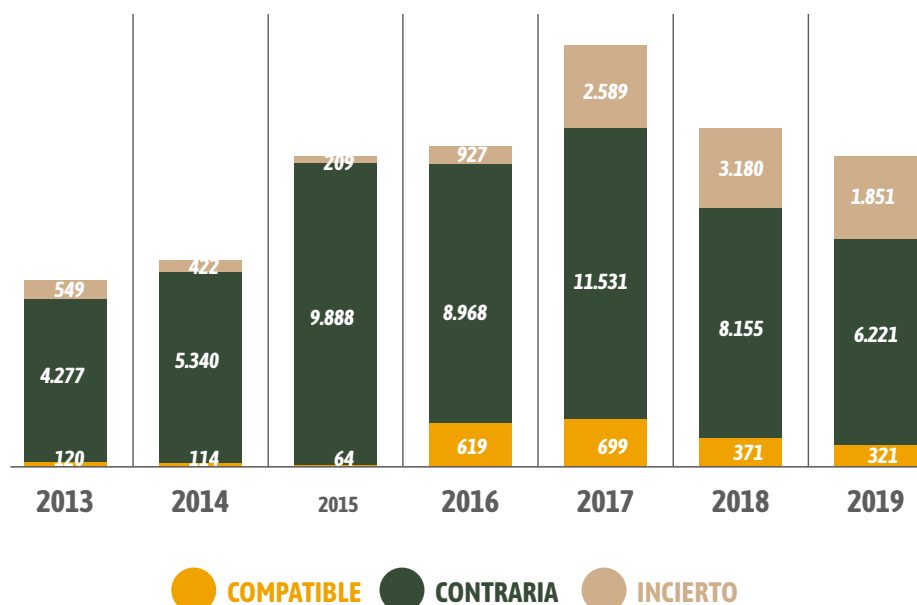
Es decir que **sólo entre el 1% y el 2% de los servicios económicos se destinaron a financiar cuestiones vinculadas con la protección del ambiente en el período de análisis.**

## 2.2. El análisis por partidas presupuestarias

Si bien los servicios económicos son una herramienta de gran utilidad al momento de identificar las funciones y finalidades de los gastos del Estado, analizar su destino requiere de una mayor profundidad de análisis en particular cuando se trata de cuestiones ambientales. Este mayor nivel de detalle se alcanza mediante el análisis de las partidas presupuestarias y permite incluir pro-

gramas y actividades que no han sido etiquetados entre los servicios económicos vinculados a los sectores de energía, minería, transporte, agro y ambiente.

**GRÁFICO 2: EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL EXPRESADO EN MILLONES DE USD (2013-2019)**



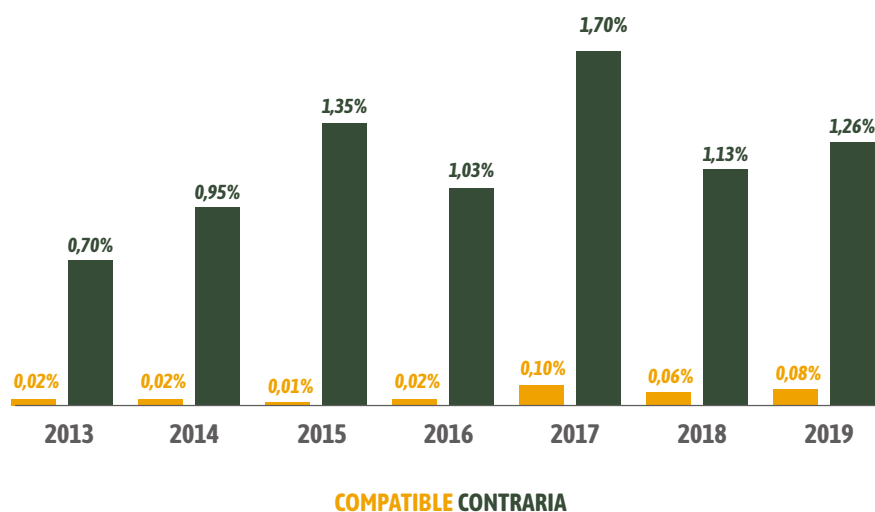
**Fuente:** elaboración propia en base a datos de los presupuestos nacionales 2013-2019.

Las medidas compatibles con la conservación del ambiente en el período estudiado oscilan entre los USD 64 y los 699 millones (alcanzan este máximo valor en 2017). Sin embargo, estos montos resultan muy inferiores a los destinados a políticas que resultan contrarias a la conservación, que oscilan entre los USD 4.277 y 11.531 millones. El 2017 es, además del año de mayores partidas para la conservación del ambiente, también el de mayores partidas destinadas a actividades que afectan su preservación. Es decir que entre 2013 y 2019, el presupuesto nacional estipuló destinar en total USD 54.379 millones a cuestiones que degradaran el ambiente, mientras que sólo USD 2.306 millones fueron invertidos para su conservación. **Por tanto, por cada USD 1 gastado a favor del ambiente, se invirtieron USD 24 en cuestiones que contribuyen a su degradación.**

Otro análisis a tener en cuenta es la relación del gasto con el Producto Bruto Interno (PBI) extendidamente utilizado como indicador del crecimiento de la economía. Mientras que las políticas con efectos contrarios a la conservación del ambiente alcanzan entre el 0,7% y el 1,7% del PBI, aquellas compatibles con el ambiente y los recursos naturales quedan en segundo plano: representan entre un 0,01% y un 0,1% del PBI entre 2013 y 2019, con el máximo en 2017 pero siempre muy por debajo del promedio estipulado por el Banco Mundial<sup>2</sup> (gráfico 3).

2. Según un informe del Banco Mundial (2016), el gasto público ambiental en los países EU28 oscilaba entre un 0,2% y un 1,4% del PBI en 2013, con un promedio estimado en 0,7%.

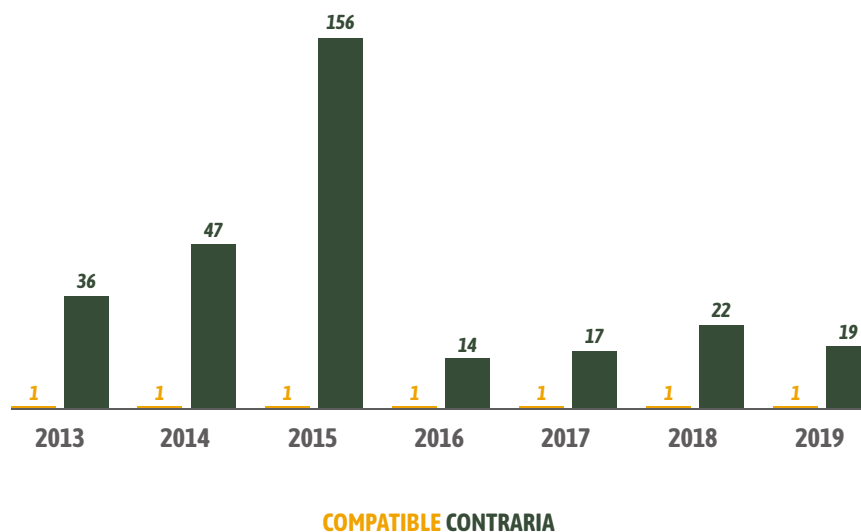
**GRÁFICO 3: FONDOS DEL PRESUPUESTO COMO PORCENTAJE DEL PBI**



**Fuente:** elaboración propia.

Finalmente, si se analiza comparativamente cuánto dinero se destina a aspectos de conservación frente a cuestiones contrarias (gráfico 4), la ratio de inversiones compatible/contraria muestra dos períodos claramente identificables: el primero, entre 2013 y 2015; el segundo, entre 2016 y 2019, cada uno con una tendencia creciente, aunque el segundo con ratios significativamente menores. En 2013, la relación fue de USD 36 invertidos en políticas contrarias a la preservación del ambiente por cada USD 1 invertido en políticas de conservación. Esta relación alcanza un pico en 2015 de 1:156 debido a una inversión de más de USD 8,5 millones en el sector de hidrocarburos; la partida genera una mayor dispersión debido a los subsidios a empresas energéticas. En el segundo caso, 2016 alcanza el mínimo del período estudiado, con una relación 1:14 que crece hasta alcanzar 1:22 en 2018 y cae a 1:19 en 2019. Esta ratio muestra en el presupuesto una preferencia por destinar, año tras año, fondos a cuestiones de impacto ambiental negativo, por sobre aquellas a favor de su cuidado, lo que redundó como resultado interanual (como anteriormente fuera mencionado) en que por cada USD 1 aplicado a cuestiones compatibles, se destinaron USD 24 a actividades que fomentan la degradación.

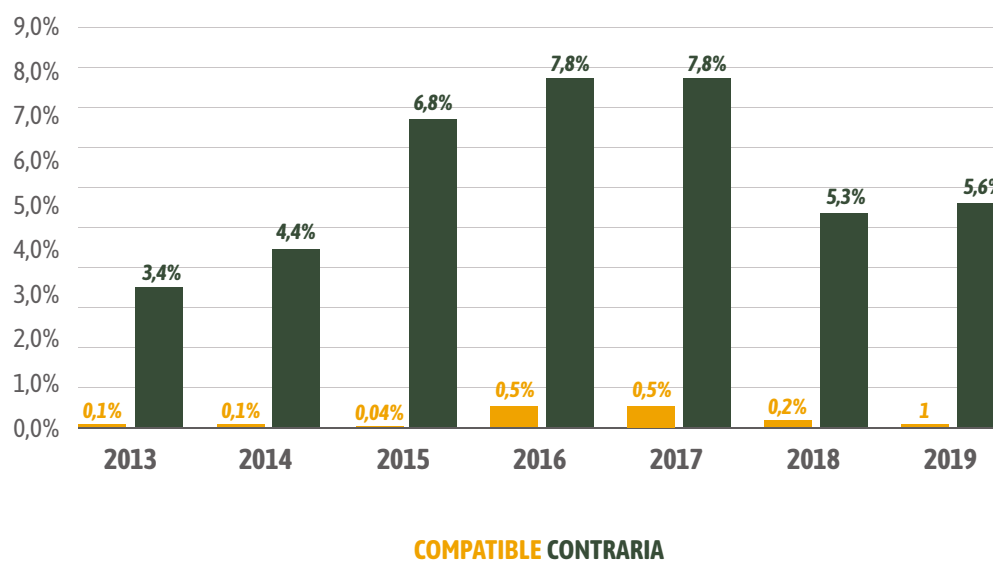
**GRÁFICO 4: RATIO ENTRE POLÍTICAS COMPATIBLES/CONTRARIAS**



**Fuente:** elaboración propia.

Finalmente, al revisar cuánto representan estos gastos respecto del total presupuestado año tras año, el mayor valor destinado a las partidas compatibles se evidencia en 2016 y 2017 con el 0,5% del presupuesto, años que a su vez coinciden con los de las mayores partidas para el financiamiento de actividades que degradan el ambiente. Por ejemplo, durante 2019 se destinaron en total a cuestiones ambientales lo que se debería haber destinado sólo al Fondo Nacional para la Conservación de Bosques Nativos; es decir, el 0,3% del presupuesto nacional.

**GRÁFICO 5: PARTIDAS PRESUPUESTARIAS COMO % DEL PRESUPUESTO NACIONAL**



**Fuente:** elaboración propia.



Las partidas contrarias evidencian valores en torno al 7,8% y 3,4% del presupuesto (vale mencionar que el análisis durante 2013 y 2014 estuvo focalizado principalmente en cuestiones exclusivamente climáticas).

### 3. ANÁLISIS POR SECTOR

#### 3.1. La conservación presupuestada

En valores absolutos, la conservación del ambiente ganó espacio en el período 2013-2019, en particular a partir del año 2016. El crecimiento de las medidas compatibles con la conservación del ambiente se vincula con un mayor flujo dinerario ese año hacia la eficiencia energética, derivado de fondos internacionales (Di Paola, 2016). Asimismo, en 2016 es la primera vez en que se incorporan al presupuesto medidas tales como aplicación del Protocolo de Nagoya<sup>3</sup>; Protección de Biodiversidad mediante la Formulación e Implementación de la Estrategia Nacional sobre Especies Exóticas Invasoras; Fortalecimiento de Gestión y Protección de Biodiversidad Marino Costera e implementación del Enfoque Ecosistémico en Pesquerías; Investigación de la Flora, Fauna y Gea; Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad (Ministerio de Hacienda, 2015).

El máximo presupuesto para cuestiones de conservación fue asignado en 2017 por un monto de USD 698 millones; cayó a USD 320 millones en 2019. El auge y la caída se dieron tanto en el financiamiento internacional como en los fondos nacionales destinados a dichas medidas. En 2017 se siguieron implementando antiguas medidas relacionadas a la conservación del ambiente y se sumaron muchas otras, tales como Planificación y Formulación de Políticas de Conservación; Gestión Operativa de Áreas Naturales Protegidas; Acciones para el Desarrollo y la Protección de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente; Conservación de la Biodiversidad y Gestión de los Recursos Hídricos, entre otras. Sin embargo, **la inclusión de nuevas partidas no siempre se ha reflejado con mayores flujos de dinero para aquellos sectores relacionados al cuidado del ambiente.**

Asimismo, vale destacar que en 2016 se logra la jerarquización a nivel nacional del ente encargado de la conservación del ambiente al crearse el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Esto conlleva a que, al salir de la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el nuevo ministerio adquiere mayor autonomía presupuestaria; es decir, maneja su propio presupuesto y no depende de decisiones de agenda de último momento de tal Jefatura<sup>4</sup>. Además, se encuentra en la misma posición que otros sectores, lo que facilita el diálogo y el debate.

De la mano del nuevo Ministerio se logra una revisión a la Contribución Nacional Determinada de Argentina ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la cual es un requisito del Acuerdo de París firmado en 2015, así como la creación del Gabinete Interministerial para tal trabajo. Esta revisión cotejó cada una de las medidas propuestas para la reducción de emisiones que se actualizaron en función de los compromisos de cada ministerio y el apoyo de la presidencia (Maurtua Konstantinidis, 2017). Sin embargo, en septiembre de 2018 se anunció una maniobra de reestructuración ministerial que redujo la cartera de ministerios del Gobierno, entre ellos el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, que pasó nuevamente al rango de Secretaría (FARN, 2018a). Al perder su autarquía, la disposición presupuestaria queda sujeta a otras áreas de gobierno. Es decir, vuelve a existir la posibilidad de reasignaciones presupuestarias de la (ahora) Secretaría de Ambiente con otros organismos que dependan de la misma cartera.

3. Protocolo sobre el acceso a los recursos genéticos y la participación justa y equitativa en los beneficios que deriven de su utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleginternet/anexos/255000-259999/257274/norma.htm>

4. En 2016 la SAyDS recibió un 35% más de fondos que el año previo, mientras que en 2017 el MAyDS recibió 65% más de fondos que en 2016 (Marchegiani y Di Paola, 2016).

Ahora bien, en el presupuesto 2018, el gasto público en general disminuyó y las medidas compatibles con la conservación disminuyeron aún más que de manera proporcional. Además, los objetivos planteados por el Gobierno Nacional en materia de desarrollo socio-económico se sustentan en tres ejes productivos: los alimentos, la energía y la minería, precisamente los tres grandes sectores emisores de gases de efecto invernadero y conflictivos por sus impactos socio-ambientales (Di Paola, 2018). Asimismo, se visualiza que se han dejado de destinar recursos monetarios a medidas implementadas durante los años anteriores, tales como Lucha contra la Desertificación del Gran Chaco Americano; Servicios ecosistémicos de importancia global; Eficiencia energética; o Energía Eólica.

Esta situación se profundiza durante 2019 ya que, a raíz de la crisis macroeconómica sufrida en 2018 y el consecuente acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) con los ajustes en consecuencia, las medidas vinculadas a la conservación del ambiente quedaron nuevamente relegadas.

Como se puede observar en el gráfico 6, las políticas de conservación han sido financiadas en mayor medida por fondos nacionales, pero con una alta participación de fondos internacionales, a excepción del año 2016. Además, se observa un claro aumento de los dólares destinados a estas políticas a lo largo del período 2013-2019, con un pico en 2016 y 2017 y una nueva disminución durante 2018 y 2019.

**GRÁFICO 6: ORIGEN DEL FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS DE CONSERVACIÓN (MILLONES DE DÓLARES)**



**Fuente:** elaboración propia.

### 3.1.1. Bosques nativos

La sanción de la ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (Ley N°26.331, sancionada en 2007) fue un avance sin precedentes en materia ambiental. Sin dudas, la ley ha tenido impactos fundamentales y positivos, como la desaceleración de la deforestación en nuestro país o la contribución al cumplimiento de compromisos asumidos internacionalmente como las metas Aichi para la Biodiversidad, el Acuerdo de París o los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- (FARN, 2017).

La ley surgió en respuesta al avance de la deforestación en el país. Según datos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2004), en el período 1998-2002 desaparecieron 780 mil hectáreas de bosque. En los años siguientes, previo a 2007, se arrasó con 1,1 millones de hectáreas debido, principalmente, al monocultivo de soja (SAyDS, 2008).

Sin embargo, aún quedan varias cuestiones por atender; el desfinanciamiento de la ley, el control y monitoreo de la deforestación en zonas prohibidas, entre otras (FARN, op cit).

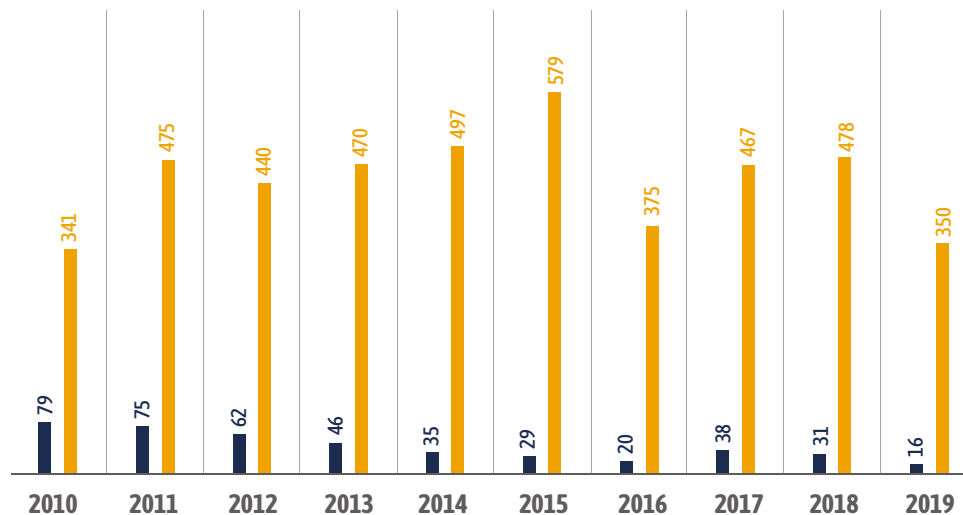
La ley establece que se destinará 0,3% del presupuesto nacional y 2% de los derechos a la exportación a la constitución del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de Bosques Nativos anualmente. Sin embargo, desde la sanción de la ley, el fondo nunca se constituyó con los fondos que le corresponden por ley, tal como refleja el gráfico 7.

Se observa que en el período 2013-2019 el presupuesto asignado a la protección y conservación de bosques nativos estuvo siempre por debajo de lo estipulado por ley. Se ve un pequeño ascenso en 2017 que vuelve a bajar durante 2018 y 2019.

En los últimos años se han adoptado herramientas que buscan mejorar la gestión de la Ley de Bosques Nativos en materia de monitoreo, control y fiscalización, así como la gestión de los fondos de la Ley con la conformación del Fondo Fiduciario para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos (FOBOSQUE), compuesto de USD 25 millones a través de la Resolución 22/18<sup>5</sup> de la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable (FARN, 2018b). Estos recursos se complementan con la partida presupuestaria de Fondo de Bosques Nativos y Cambio Climático, que ejecutará los recursos para el cumplimiento del Plan Nacional de Acción de Bosques y Cambio Climático (FARN, 2019). Su relevancia radica en la posibilidad de que los fondos que no fueron ejecutados en el ejercicio actual se transfieran al siguiente, lo que abre el uso interanual de los fondos.

5. <http://argentinambiental.com/legislacion/nacional/resolucion-2218-fondo-fiduciario-la-proteccion-ambiental-los-bosques-nativos/>

**GRÁFICO 7: EVOLUCIÓN INTERANUAL DE FONDOS PARA LA LEY DE BOSQUES; PRESUPUESTADO VS. LEY (EN MILLONES DE USD)**

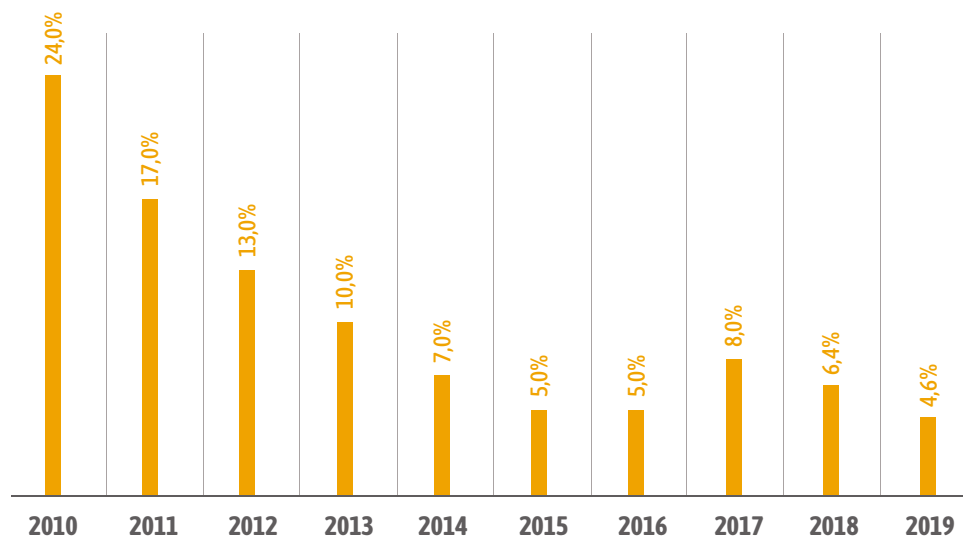


**MONTO PRESUPUESTADO CORRESPONDIENTE S/LEY**

**Fuente:** elaboración propia.

Los fondos para la ley de bosques representaron siempre montos muy por debajo de aquellos que establece el articulado de la propia ley, hecho mencionado no solo reiteradas veces en este trabajo, sino también en los informes y documentos de otras organizaciones que trabajan en pos de un ambiente sano. Este porcentaje varía, en el período en análisis, entre 24 y 4,6% (gráfico 8).

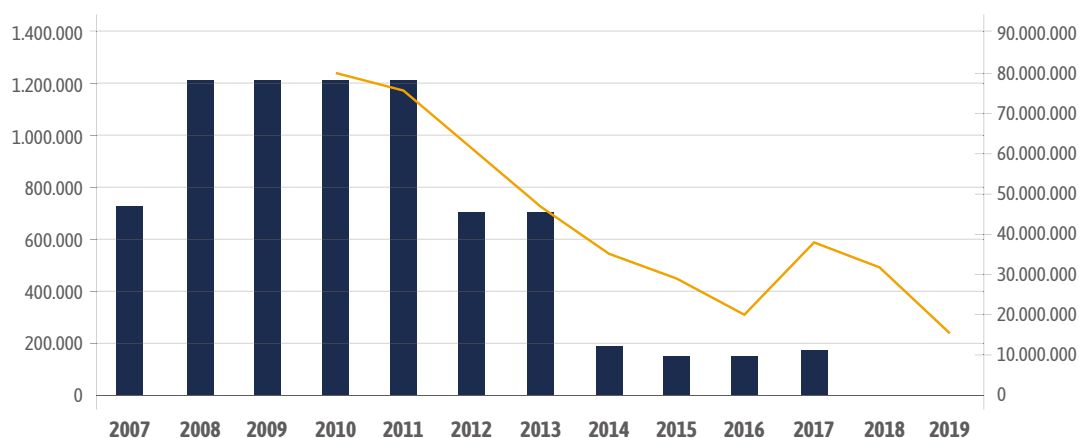
**GRÁFICO 8: EVOLUCIÓN PORCENTUAL DE FONDOS PARA LA LEY DE BOSQUES; PRESUPUESTADO VS. LEY**



**Fuente:** elaboración propia.

Sin embargo, es importante aclarar que, por ejemplo, en 2010 el presupuesto asignado a dichos efectos no alcanzó ni el 24%, y se trató del mayor porcentaje asignado por presupuesto. En 2010, a lo largo de la ejecución presupuestaria, el fondo se redujo debido a reasignaciones. Según un comunicado de prensa de Greenpeace (2010), el fondo se reasignó a Fútbol para Todos por Decisión Administrativa 41/2010 de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Fueron USD 37 millones que redujeron el fondo presupuestado en un 50%. Como una forma de evidenciar la importancia de la ley y el constante reclamo para que se la dote de financiamiento, se puede observar la disminución de tierras forestales y otras tierras forestadas<sup>6</sup> durante 2007-2017. Hasta fines de 2017 se deforestaron en total 2,6 millones de hectáreas, de las cuales 840 mil eran bosques protegidos. Luego de la sanción de la ley en 2007 se observa un pico en la deforestación durante el período 2008-2011. Pero más tarde, durante 2012 y 2013, se observa una gran disminución en la deforestación.

### GRÁFICO 9: TOTAL DE HECTÁREAS DEFORESTADAS EN ARGENTINA EN EL PERÍODO 2007-2017 Y EL DINERO DESTINADO A LA LEY DE BOSQUES



#### HAS DEFORESTADAS PRESUPUESTO (USD)

**Fuente:** elaboración propia a partir de datos del entonces Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2017).

Se observa que la cantidad de hectáreas deforestadas disminuyó significativamente desde la implementación de la ley y se ha mantenido constante desde 2014 hasta 2017. Lamentablemente, no se cuenta con datos para 2018 y 2019 sobre la pérdida de bosque nativo.

Otro análisis relevante es la comparación de los fondos para los bosques nativos con los destinados a los bosques cultivados. La ley 25.080<sup>7</sup> promueve las inversiones de nuevos emprendimientos forestales, sean de especies nativas o no. Es decir, fomenta las inversiones de bosques cultivados.

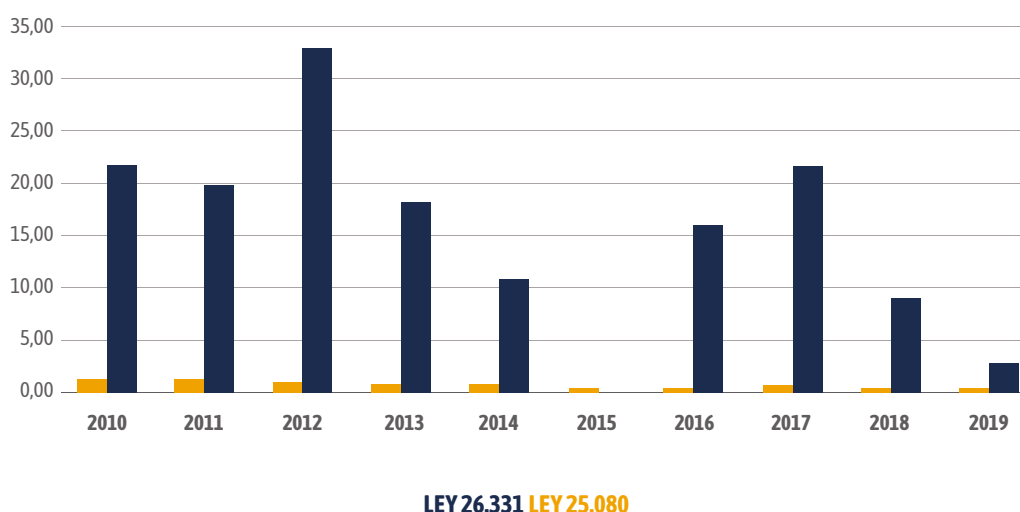
6. Definidas como: Tierras forestales: i) Tierras que se extienden por más de 0,5 hectáreas dotada de árboles de una altura superior a 5 metros una cubierta de dosel superior al 10 por ciento, o de árboles capaces de alcanzar esta altura in situ. No incluye la tierra sometida a un uso predominante agrícola o urbano. ii) Tierra no clasificada como "bosque" que se extiende por más de 0,5 hectáreas; con árboles de una altura superior a 5 metros una cubierta de dosel de 5 a 10 por ciento, o árboles capaces de alcanzar estos límites mínimos in situ; con una cubierta mixta de arbustos, matorrales y árboles superior a 10 por ciento. No incluye la tierra sometida a un uso predominantemente agrícola o urbano.

7. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/55596/texact.htm>

Esta ley establece 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).

En el siguiente gráfico se puede visualizar la diferencia de recursos monetarios destinados para esta ley versus la ley de Bosques Nativos.

**GRÁFICO 10: DÓLARES POR HECTÁREA DESTINADOS AL FOMENTO DE NUEVAS PLANTACIONES FORESTALES VS AQUELLOS DESTINADOS A LA PROTECCIÓN DE BOSQUES NATIVOS**



**Fuente:** elaboración propia.

\*No se encontraron datos de los fondos destinados a la Ley 25.080 para el año 2015.

Se observa una diferencia significativa entre los montos destinados a la Ley de Bosques Nativos con respecto a la Ley 25.080; esta última llega a ser casi 50 veces mayor en el año 2016, por ejemplo. Esto demuestra el fuerte interés en la política forestal productiva por sobre la preservación de los bosques nativos y sus servicios ecosistémicos.

### 3.1.2. El manejo del fuego

El sistema de manejo del fuego, enmarcado hasta 2017 en el ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS), fue transferido a la órbita del Ministerio de Seguridad. Sin justificación explícita al respecto, el sistema de manejo de fuego también mantiene ciertos fondos en el marco del MAyDS. Con el presupuesto y el mandato divididos, cabe preguntarse cómo está preparado el Estado para hacer frente a la problemática que se reitera año tras año (FARN, 2018c).

Asimismo, el Ministerio de Seguridad carece de una partida presupuestaria debidamente identificable, tal como indica la Ley 26.815 en su artículo 30: “*créase el Fondo Nacional del Manejo del Fuego, que será administrado por la Autoridad Nacional de Aplicación*”. Sumado a esto, el programa 43 “Acciones de Protección Civil, Prevención de Emergencias y Alerta Temprana a Desastres” incluye entre sus medidas “Desarrollo de Protocolos y Planes de accionar frente a inundaciones, erupciones de volcanes y fuego y demás contingencias”. Este programa en 2017 contó con USD 92 millones mientras que, en 2018, tuvo USD 57 millones. Es decir que el monto para el cuidado del manejo del fuego se redujo tanto en términos reales como nominales.

Sin embargo, aún existen partidas presupuestarias vinculadas con el manejo del fuego bajo el MAyDS (ahora Secretaría). Al comparar las partidas del MAyDS con la partida “Conducción del Sistema Federal de Manejo del Fuego”, hay una reducción del 90% en los fondos, que pasan de USD 15 millones en 2017 a USD 2 millones en 2018, asociado esto a la transferencia a otra cartera como autoridad de aplicación (Di Paola, 2018); por tanto se evidencia que, a pesar del cambio de cartera, el manejo del fuego tampoco parece ser una prioridad.

### 3.2. Sector agropecuario y forestal

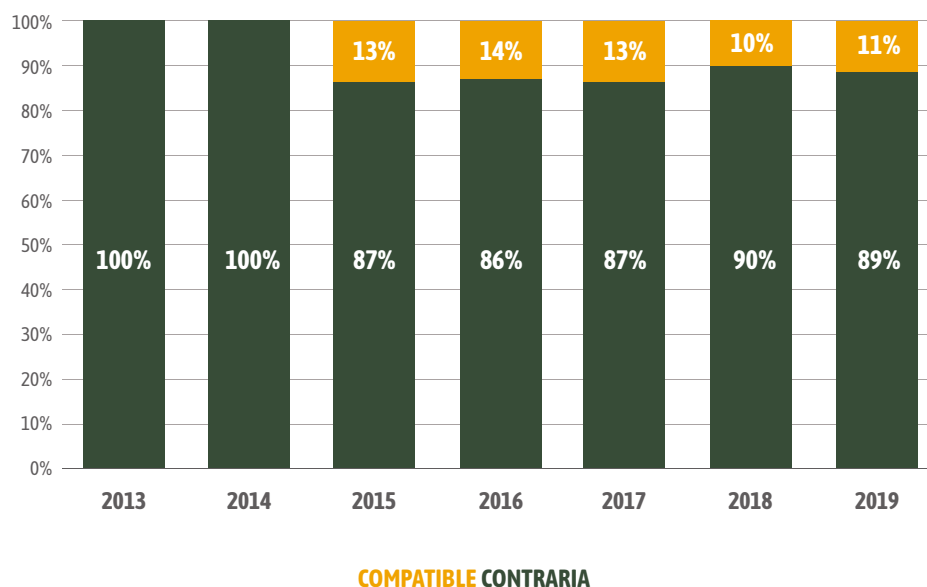
Resulta paradójica la relación entre la actividad agropecuaria y los desafíos ambientales: en Argentina, el sector agropecuario ocupa el segundo lugar como emisor de gases de efecto invernadero y es, a la vez, el principal receptor de los impactos negativos del cambio climático (inundaciones, sequías, eventos extremos). En este sentido, “*es evidente el doble rol del sector agropecuario, como ‘víctima’ y ‘victimario’, dada la retroalimentación entre efectos negativos de la modificación de los ecosistemas naturales fomentada por la expansión de la producción que, a su vez, impacta en eventos climáticos extremos que afectan el crecimiento del cultivo*” (Di Paola, 2017a).

La tensión entre las políticas de desarrollo del sector agroindustrial y aquellas de preservación del ambiente se agudizan en el marco de los compromisos que ha tomado Argentina en el plano internacional. Por un lado, debe llevar a cabo acciones de mitigación y adaptación para cumplir con lo estipulado en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y su contribución nacional. Por otro, el rol protagonista del sector agropecuario en la generación de ingresos en dólares, en vistas a los compromisos asumidos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), conlleva la necesidad de profundización de la actividad. En este sentido, el FMI afirma que la actividad agrícola contribuirá a una recuperación gradual de la economía y a la generación de divisas para el repago de la deuda.

La actividad agropecuaria suele ser considerada como una de las principales generadoras de externalidades ambientales negativas. Sin embargo, en lo que respecta a las partidas agropecuarias, en la mayoría de los casos no es posible determinar cuál será el impacto de las políticas destinadas al sector agropecuario. Esto se asocia al nivel de agregación con el que los datos son presentados y, por tanto, a la dificultad de reconocer los objetivos de los programas y actividades tras ellas. En efecto, según el año de análisis, entre el 80 y el 95% de las partidas identificadas para el agro han sido etiquetadas como inciertas.

En el gráfico a continuación se presentan sólo aquellas partidas etiquetadas como compatibles o contrarias, para evitar efectos distorsivos; es decir que se dejan de lado aquellas etiquetadas como inciertas.

**GRÁFICO 11: PARTIDAS DEL SECTOR AGROPECUARIO Y SU IMPACTO CONTRARIO/COMPATIBLE CON LA CONSERVACIÓN DEL AMBIENTE**



**Fuente:** elaboración propia.

En el sector agropecuario, se observa el aumento de medidas compatibles a partir de 2015, por la incorporación de medidas como la “Lucha contra la desertificación del Gran Chaco Americano”; el “manejo sostenible de tierras en zonas secas”; el “manejo sostenible de las tierras en las regiones de Cuyo y NOA”; la “resiliencia sudoeste de la provincia de Buenos Aires”; la “Incorporación del Uso Sostenible de la Biodiversidad en las Prácticas de Pequeños Productores”; y el “Soporte de Decisiones en Manejo Sostenible de Tierras”, entre otras. El conjunto de medidas compatibles relacionadas al agro incorporadas ese año alcanzan los USD 3.831.384. Además, se redujo casi a la mitad, con respecto a 2014, la partida considerada como contraria: “Apoyo a la actividad ganadera”.

Sin embargo, vale destacar que en 2015 los fondos destinados al agro en general (compatibles y contrarios) se vieron disminuidos. Luego, en 2016, el hecho de que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) ascendiera a un rango de Ministerio resultó en el incremento de algunas partidas presupuestarias que se encuentran bajo esta jurisdicción, además de agregarse nuevas, como por ejemplo las siguientes: “Aumento de la capacidad de adaptación y creciente resiliencia de la agricultura familiar del noreste de Argentina”; “Construcción de Agricultura y Ganadería Familiar”; “Construcción de unidades de desarrollo”; y “Construcción de estaciones de manejo sustentable”.

Si bien es reconocido el impacto que los agroquímicos tienen sobre el ambiente y la salud, este tampoco ha sido un tema que se refleje en el presupuesto nacional. Durante 2016 se sancionó la Ley 27.279 “para la gestión de envases vacíos de fitosanitarios”; sin embargo, el tema de aplicaciones ha brillado por su ausencia al momento de adquirir compromisos regulatorios, pese a ser este el tópico de mayor conflictividad en torno a la temática.



Durante 2018 hubo partidas consideradas contrarias al cuidado del ambiente que aumentaron o emergieron: “Programa para el desarrollo de nuevas áreas de riego” (33% de las partidas consideradas contrarias); “Formulación de políticas de los sectores pesquero y acuícola” (23%); “Formulación de políticas de agricultura extensiva e intensiva” (16,4%); y “Acciones de producción y comercialización de productos químicos y fertilizantes” (8%), entre otras. Asimismo, se dejó de destinar recursos a la “Lucha contra la desertificación del Gran Chaco americano” y al “Aumento de la capacidad de adaptación y creciente resiliencia de la agricultura familiar del nordeste de Argentina”, a la vez que se disminuyeron los recursos destinados al “manejo sostenible de las tierras en las regiones de Cuyo y NOA” y a la “incorporación del uso sostenible de la biodiversidad en las prácticas de pequeños productores”.

Estas partidas se ven justificadas en la Política Presupuestaria de la Jurisdicción del Ministerio de Agroindustria (Ministerio de Hacienda, 2017a), en la que se establece lo siguiente: *“...a partir de la determinación de los planes a largo plazo y de la identificación de objetivos por parte del Gobierno Nacional, para este Ministerio se definieron las iniciativas prioritarias denominadas ‘Plan de Fortalecimiento de la Agroindustria’ y ‘Plan de Riego’, en el marco de los objetivos de Gobierno ‘Acuerdo Productivo Nacional’ y ‘Desarrollo de la Infraestructura’, respectivamente”.*

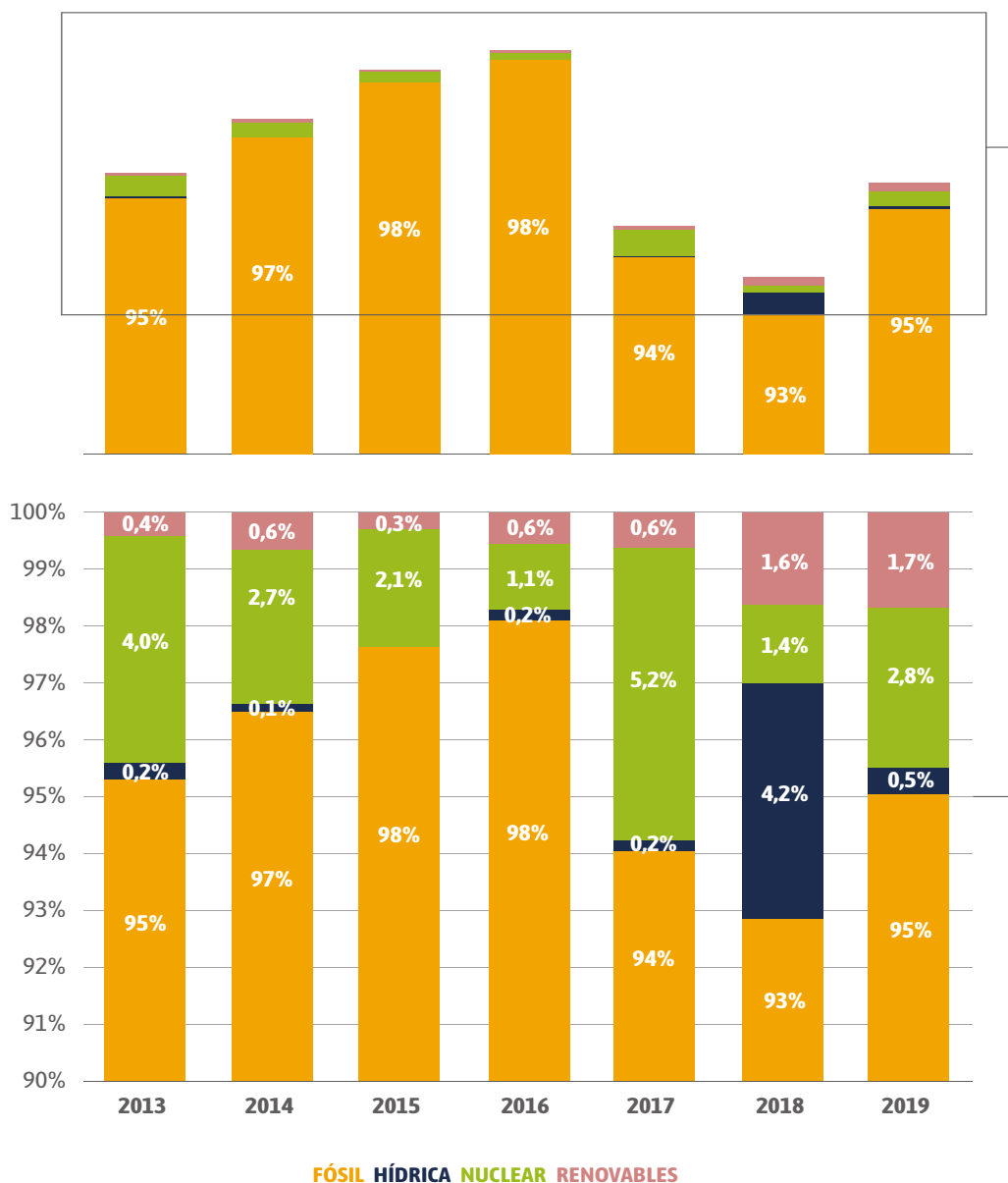
El documento expresa 5 lineamientos estratégicos para el trienio 2018-2020 para el sector. Entre las acciones para llevar a cabo estos 5 lineamientos, el Ministerio de Agroindustria se propone ampliar la superficie agrícola que utiliza sistemas de riego; aumentar la productividad del sector ganadero consolidando la política integral de carnes para el país, e incrementando la oferta de productores pecuarios; potenciar la acuicultura; y extender el alcance de las plantaciones forestales, diversificando sus usos para lograr una utilización más eficiente de la madera y su industrialización. Todas medidas que, sin prácticas adecuadas, pueden derivar en acciones contrarias a la preservación del ambiente.

De 2016 a 2018, los fondos se incrementaron; en 2019 bajan a la mitad, vinculado esto con la reducción del gasto público en el marco del “acuerdo de stand by” firmado con el FMI, así como con las políticas de ajuste asociadas.

### 3.3. Sector energético

En el sector energético, el petróleo en primer lugar y el gas en segundo han sido los principales destinos de los aportes económicos del presupuesto nacional entre 2013 y 2019. Mientras que las energías renovables en su conjunto se caracterizaron por una muy escasa participación; adquiere relevancia recién en los últimos años del período en estudio.

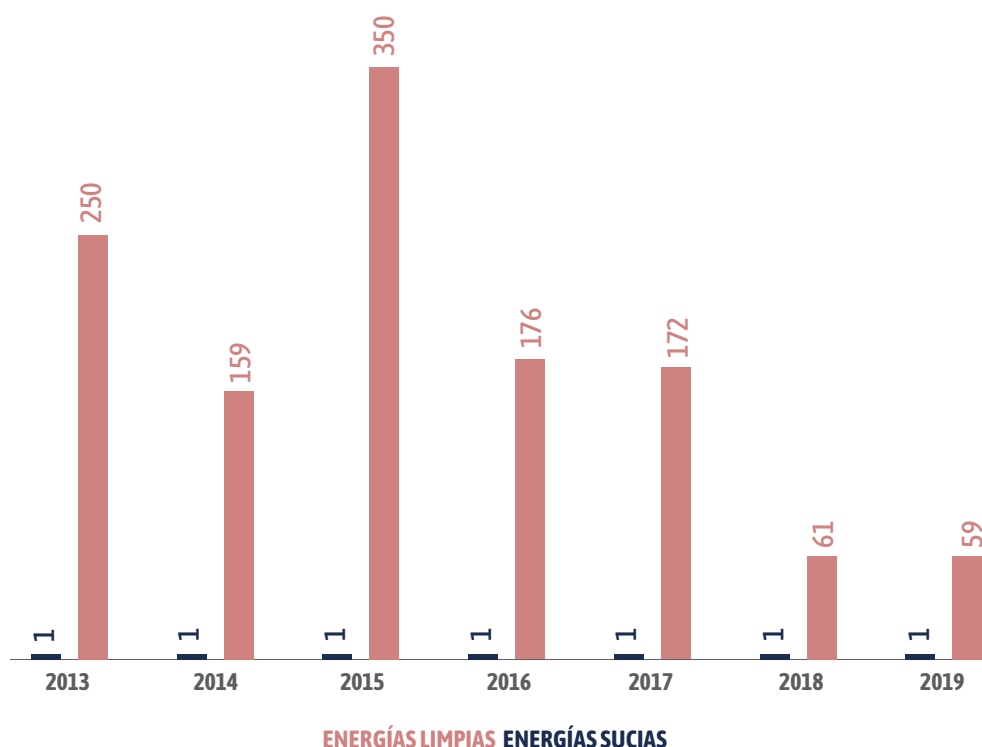
**GRÁFICO 12: INVERSIONES EN EL SECTOR ENERGÉTICO POR TIPO DE ENERGÍA**



Fuente: elaboración propia.

Los combustibles fósiles (petróleo, gas y carbón) han recibido entre el 93 y el 98% de los fondos destinados al sector de energías en el período estudiado, mientras que las energías renovables tan sólo entre un 0,3% y un 1,7%. Algo positivo que podemos rescatar es que el mayor flujo de fondos a las renovables se dio en los últimos dos años. **Pero aun así, la ratio de inversiones en energías limpias versus energías sucias<sup>8</sup> alcanza una brecha máxima de 1:350 en 2015 y mínima de 1:59 en 2019** (ver gráfico 13). Entre 2013 y 2019, por cada USD 1 que se destinó a energías limpias, el Gobierno presupuestó USD 142 en energías sucias.

**GRÁFICO 13: RATIO ENERGÍAS LIMPIAS VS. SUCIAS**



**Fuente:** elaboración propia.

En el gráfico 13 se observa que el año más dispar en cuanto a recursos destinados a las energías consideradas sucias, en relación a energías limpias, es 2015. Esto se debe a la excesiva suma de USD 9.363 millones destinados, principalmente, a la partida para la sustentabilidad del mercado eléctrico (89%). Este hecho fue consecuencia del decreto 134/2015 que declara la emergencia nacional del sector eléctrico<sup>9</sup>. La partida en cuestión consiste de transferencias a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (CAMMESA) para la compra de fuel oil y gasoil para el abastecimiento de centrales térmicas (Di Paola, 2015).

Si se analizan las partidas presupuestarias del sector energético en el marco del presupuesto nacional para 2017, el 90% de las partidas identificadas con el sector corresponden a subsidios para la generación de energía a través de carbón, petróleo, gas, grandes hidroeléctricas y centrales nucleares. El 77% de las partidas contrarias se corresponden a subsidios para la generación y el

8. Las energías sucias incluyen aquellas con impacto ambiental o climático adverso, como los fósiles, la nuclear y las grandes hidroeléctricas. Por energías limpias se entienden aquellas renovables, como la solar y la eólica, considerando también entre ellas la eficiencia energética.

9. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256978/norma.htm>

consumo de energía producida a través de petróleo y gas. De estos subsidios, el 75% en 2017 y el 72% en 2018 fueron destinados a empresas privadas (FARN, op cit).

La reducción en la ratio que se observa de 2017 a 2018 es debida, principalmente, a la reducción en recursos destinados al sector energético y, en segundo lugar, al aumento de montos presupuestados para las energías renovables en conjunto con la reducción de recursos destinados a energías sucias.

Por otra parte, 2019 es el año en que la brecha entre los recursos destinados a energías sucias y energías limpias fue menor, con una relación 1:59. Esto se debe, en primer lugar, a que los montos destinados al sector energético en general se redujeron. En segundo término, a que los recursos destinados a las energías sucias se redujeron en un 60% con respecto al año anterior.

En cuanto a la energía nuclear, se observa que en 2017 se destinó la mayor cantidad de recursos del período 2013-2019 por USD 185.139.084, siendo el mayor monto USD 105.753.372 (57%) para la construcción del Reactor RA-10 (Ministerio de Hacienda, 2017b).

En cuanto a las hidroeléctricas, en 2018 hay un salto, con USD 209.478.150 destinados al programa Recursos Hídricos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda que, entre otros, tiene por objetivo financiar la represa de Portezuelo del Viento, emprendimientos hídricos del Norte Grande, el desarrollo de infraestructura hídrica, etc.

En cuanto a las energías limpias, la principal causa del incremento de fondos para las renovables en los últimos dos años es la implementación de programas de la Subsecretaría de Energías Renovables, en especial del Programa RenovAr y del Mercado a Término de Energías Renovables (MATER).

La Ley 27.191<sup>10</sup> (Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica), sancionada en 2015, establece dos objetivos concretos: alcanzar el 8% del consumo de energía eléctrica nacional en 2017, y el 25% en 2025. A partir de ésta, la entonces Secretaría de Energías Renovables lanzó en 2016 el Programa RenovAr<sup>11</sup>, con el fin de cumplir los objetivos de generación renovable a través de licitaciones públicas en las cuales distintas empresas presentan sus proyectos de inversión y el precio al cual están dispuestas a vender su capacidad de generación a través de fuentes renovables (Mirazón, 2017).

Asimismo, en 2017, a través de la Resolución 281/2017<sup>12</sup>, se aprueba el Régimen del Mercado a Término de Energía Eléctrica de Fuente Renovable. Esta normativa permite a los grandes usuarios de energía eléctrica (que consumen en promedio igual o más de 300 kW por año) negociar la compra de energía renovable a generadores y comercializadores. Pueden adquirir el 100% de energías renovables o asegurarse el mínimo requerido año a año por la ley.

A agosto de 2019, se adjudicaron 244 proyectos de 4 rondas del Programa RenovAr (ronda 1, 1.5, 2 y 3), de la Resolución 202/2016<sup>13</sup> y del MATER. Existen 2.254 MW instalados y produciendo energía eléctrica, de los cuales 1.440 MW provienen de proyectos que iniciaron su operación comercial en estos últimos 3 años. Además, 101 proyectos están en construcción. Sin embargo, hay 96 proyectos de los cuales no se conoce estado de situación (Ministerio de Hacienda, 2019). Esto quiere decir que más de la mitad de la potencia ya instalada proviene de programas implementados a partir de 2016.

10. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/253626/norma.htm>

11. Mediante la Resolución 71/2016: [http://portalweb.cammesa.com/Documentos%20compartidos/Noticias/RESO\\_0071%20-%20MINEM.pdf](http://portalweb.cammesa.com/Documentos%20compartidos/Noticias/RESO_0071%20-%20MINEM.pdf)

12. <http://portalweb.cammesa.com/Documentos%20compartidos/Noticias/Res.%20MINEM%20N%C2%B0%20281-E-2017.pdf>

13. La resolución 202/16 permite que se adjudique una cantidad extra de potencia de origen renovable, proveniente de los contratos celebrados en programas anteriores a la Ley 27.191 (como por ejemplo del programa GENREN) y que no habían alcanzado su habilitación comercial (Devicenzi, 2017). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265962/norma.htm>

Por otro lado, uno de los objetivos de la política energética del Gobierno desde 2016 es “definir e implementar políticas de ahorro y eficiencia energética que permitan reducir el consumo de energía en el país, desarrollando programas para fortalecer las capacidades de eficiencia energética en todos los sectores involucrados y generando las condiciones necesarias para facilitar el acceso al financiamiento de proyectos en la materia a través de organismos internacionales” (Ministerio de Hacienda, 2017b).

Uno de los resultados de este objetivo fue la reducción de los subsidios económicos al sector de combustibles fósiles. Si bien fue planteado internacionalmente por los países del G20 en 2009, así como por otros acuerdos internacionales, el Gobierno plantea este objetivo como reducción del déficit fiscal, no por un compromiso asumido con la comunidad internacional (FARN, 2018d).

Se observa que las medidas instrumentadas en el último plazo tendientes a la reducción de los subsidios a los combustibles fósiles se evidencian, primero, en el recorte a consumidores, en tanto que se mantiene el financiamiento a empresas petroleras y gasíferas, esto último con un gran costo fiscal dada la cancelación de deuda que actualmente realiza el Tesoro Nacional de fondos que debieron haber sido erogados con el esquema de incentivos aplicado años anteriores (FARN, 2018d)<sup>14</sup>.

Para 2017, los subsidios implican un 5,9% del presupuesto nacional; un 5,9% para el año 2018, y un 5,4% para 2019, con montos de USD 9.487 millones, USD 9.013 millones y USD 6.008 millones, respectivamente.

Ahora bien, ¿qué partidas presupuestarias se eliminaron para la reducción de medidas destinadas a los combustibles fósiles? En 2017 se dejaron de destinar recursos monetarios al Programa Estímulo a la Producción de Petróleo Crudo<sup>15</sup> y, a partir de 2018, al Programa de Estímulo a la Inyección de Excedente de Gas Natural (Plan Gas)<sup>16</sup>, a los Incentivos a la Producción de Combustibles (Refinación plus)<sup>17</sup>, al Programa Estímulo a la Inyección de Gas Natural para Empresas con Inyección Reducida (Plan Gas II)<sup>18</sup> y al Programa Estímulo para el Desarrollo de Nuevos Proyectos de Gas Natural<sup>19</sup>. A su vez, se redujeron los montos destinados al Programa Hogares con Garrafas<sup>20</sup>, al de Sustentabilidad del Mercado Eléctrico y al Fondo Nacional de Energía Eléctrica (Ministerio de Hacienda, 2017b). Sin embargo, vale mencionar que a partir del presupuesto 2019 se incorporan partidas para los subsidios al consumo y la oferta de los combustibles fósiles, como un esfuerzo para su rápida identificación o como respuesta a los compromisos asumidos en la revisión entre pares (o peer review, en inglés) con el gobierno de Canadá respecto de los subsidios a los fósiles.

### 3.4. Sector transporte

El sector del transporte es un factor incipiente en el análisis de impacto ambiental y climático. Si bien existe una brecha entre fondos compatibles versus contrarios al cuidado del ambiente, presenta una tendencia creciente. En 2019, por cada USD 1 que se destina al transporte de menores emisiones GEIs, se estipulan unos USD 9 para cuestiones vinculadas a medios de transporte que fomentan las emisiones, lo que mejora la situación con respecto al año anterior, con la ratio de 1:104 y vuelve a valores cercanos a los de 2017, con una paridad de 1:6.

14. Para mayor información sobre la evolución de los subsidios a los combustibles fósiles visitar: <https://farn.org.ar/archives/25350>; <https://farn.org.ar/archives/25943>; <https://farn.org.ar/archives/26925> y <https://farn.org.ar/archives/27160>

15. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/244903/norma.htm>

16. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/210000-214999/212208/norma.htm>

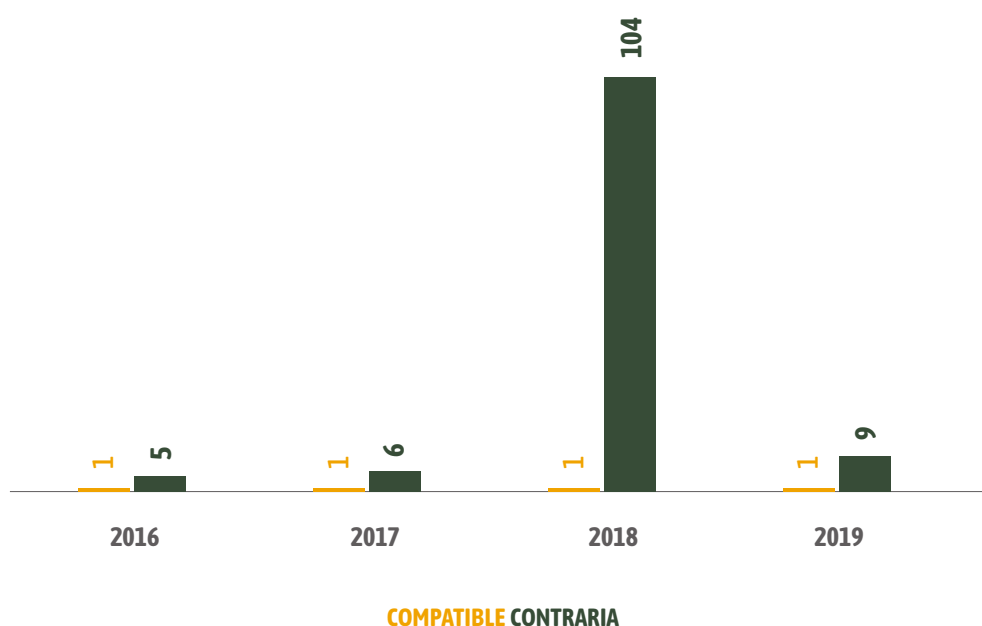
17. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148054/norma.htm>

18. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/220000-224999/222998/norma.htm>

19. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/261531/norma.htm>

20. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/245962/norma.htm>

**GRÁFICO 14: RATIO DE INVERSIONES COMPATIBLES VS CONTRARIAS**



**Fuente:** elaboración propia.

En 2018, la ratio 1:104 se debió principalmente al aumento de partidas contrarias, tales como “Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros de Corta Distancia en el Área Metropolitana de Buenos Aires”; “Construcciones de Obras Viales fuera de la Red Vial Nacional”; “Construcción de Autopistas y Autovías”; “Construcción de Rutas Nuevas y Obras de Pavimentación”; y “Construcción y Puesta en Valor de Infraestructura de Apoyo y Soporte al Plan Vial Nacional”.

En segundo lugar, se redujeron partidas presupuestarias consideradas como compatibles, como por ejemplo “Sistema de Ómnibus de Tránsito Rápido y Carriles Exclusivos”; “Apoyo al Transporte Ferroviario”; “Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario”; “Mejora Integral del Ferrocarril General Roca -Ramal Constitución-La Plata”; “Integración Ferroviaria Argentino-Boliviana para el Desarrollo Económico y Regional”; y “Red de Expresos Regionales”, entre otras (Ministerio de Hacienda, 2017c).

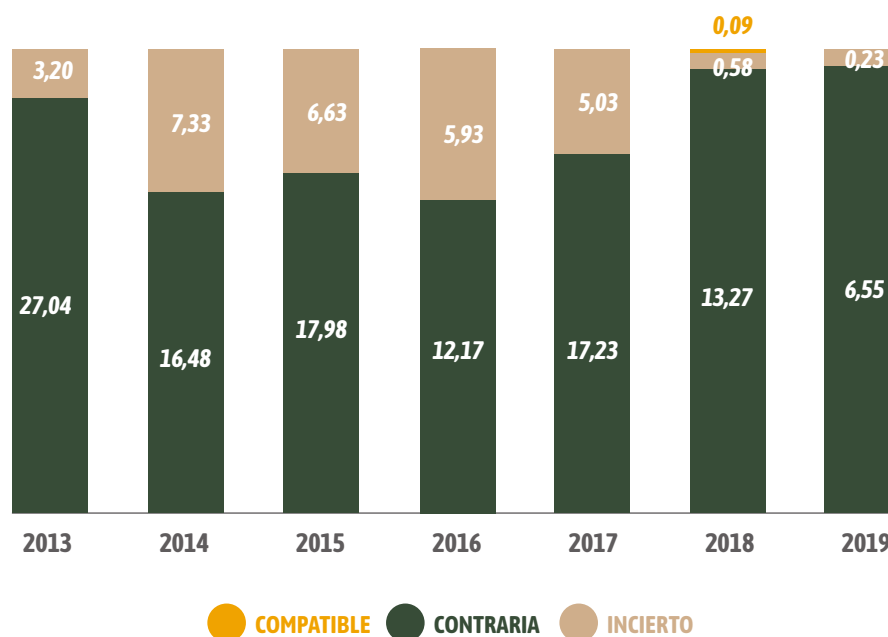
Asimismo, en 2018 se redujeron los recursos destinados al sector de Transporte y se vieron incrementadas las medidas consideradas como compatibles, al mismo tiempo que aquellas consideradas como contrarias se vieron reducidas, en especial el “Apoyo al Transporte Público Automotor de Pasajeros de Corta Distancia en el Área Metropolitana de Buenos Aires”.

### 3.5. Glaciares y minería

En primer lugar, para el sector de glaciares y minería se puede observar que la gran mayoría de las partidas presupuestarias son contrarias al cuidado del ambiente. Hay una medida considerada incierta, “Gestión ambiental minera”, y **una considerada compatible: “Inventario Nacional de Glaciares”, presente solo una vez durante el período de análisis, en el marco del presupuesto de 2018, por casi USD 90 mil.**

En el siguiente gráfico se puede observar la relación entre las partidas contrarias, inciertas y compatibles a través de los años. Hay una tendencia a la baja en recursos destinados a las medidas contrarias al cuidado del ambiente a lo largo de los años, con algunos leves aumentos en 2015 y 2017, pero siempre con preeminencia por sobre medidas inciertas, y más aún sobre las compatibles.

**GRÁFICO 15: PARTIDAS VINCULADAS AL SECTOR MINERO Y SU RELACIÓN CON LA CONSERVACIÓN DEL AMBIENTE (DATOS EN MILLONES USD)**



**Fuente:** elaboración propia.

La gran baja del año 2014 con respecto a 2013 se debe a la disminución de un 60% en la partida presupuestaria “Promoción de Inversiones y Fomento de la Competitividad”.

Cabe destacar que el Inventario Nacional de Glaciares (ING), considerado como la única partida presupuestaria, no contó con financiamiento desde el presupuesto nacional hasta 2018, cuando fue exigido por la Ley N°26.639 (conocida como Ley de Glaciares) en su artículo 15. Solo se presupuestó ese año; durante 2019 volvió a estar ausente. Durante los primeros años de este trabajo, el ING resulta una gran carencia por parte del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA), responsable de su confección. A mitad de 2013, el IANIGLA expuso en la Comisión de Ambiente del Senado Nacional y dejó en evidencia que a 3 años de la sanción de la Ley no se había realizado todavía el inventario en las provincias con mayor actividad minera del país. Esta situación se contradice directamente con lo que dice la Ley, que establece que dichas áreas sean consideradas prioritarias y que el inventario debía comenzarse por ellas (FARN, 2013).

Asimismo, en 2014 FARN solicitó a la autoridad de aplicación<sup>21</sup>, la SAyDS, que informara en dos aspectos: el presupuesto y los avances del inventario a la fecha. Respecto de las partidas presupuestarias asignadas para el cumplimiento de la Ley de Glaciares, se requirió sobre la partida especial para la coordinación del inventario que realiza la SAyDS y, en particular, sobre los fondos para la ejecución del inventario correspondientes al IANIGLA. La SAyDS informó su partida presupuestaria para la coordinación<sup>22</sup> e hizo saber que no es competente para brindar información sobre el presupuesto del IANIGLA, dependiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Hasta aquel momento no se registraron imputaciones a las partidas relacionadas con el IANIGLA. La misma solicitud fue dirigida al IANIGLA, que señaló que el financiamiento para la realización y actualización de dicho inventario corresponde a la autoridad de aplicación de la ley, es decir a la SAyDS (FARN, 2014).

Del 2015 al 2016 se observa un gran descenso de las partidas contrarias debido a que se reducen en un 30% los recursos destinados a “Asistencia técnica y Desarrollo Tecnológico”, y otro 36% en el caso de la “Evaluación y Producción Geológica de Base”. Sin embargo, estas partidas vuelven a aumentar en el presupuesto de 2017, además de multiplicarse por 9 lo presupuestado para “Relevamientos Geológicos Aéreos y Tradicionales”. Por esto mismo se observa un aumento de las partidas contrarias al cuidado del medio ambiente en 2017.

Asimismo, en 2016 se aprobó la resolución 1141/2015<sup>23</sup> que establece un “Procedimiento Administrativo para la gestión documental e informativa del Inventario Nacional de Glaciares” y un procedimiento administrativo único de verificación para comprobar que se cumplan todos los recaudos técnicos (Marchegiani, op cit). Sin embargo, ninguna de estas medidas se ven reflejadas en términos monetarios en el presupuesto 2017. Ese año, por tanto, no se identifican partidas que de manera explícita se destinen a la protección de los glaciares y, a pesar de que el Gobierno en 2016 refiere haber asignado USD 147 mil (equivalente al 69% que recibió IANIGLA en cinco años<sup>24</sup>), el presupuesto del Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR) entre 2016 y 2017 se duplicó, pasando de USD 17 millones en 2016 a USD 32 millones en 2017 (Marchegiani, op cit).

Ese mismo año, 2017, se destinaron USD 151 mil al IANIGLA, sin ser posible identificar partidas explícitamente asociadas a glaciares. Asimismo, los glaciares se encuentran ausentes entre los USD 6,25 millones que recibió el CONICET durante 2017 y entre los USD 331 millones que recibió el MAyDS para cubrir sus gastos (Marchegiani, op cit).

Asimismo, en 2018 se encuentra por primera vez una partida presupuestaria asociada al ING por USD 89.337, por los cuales el (en su momento) MAyDS se comprometía a realizar 4 publicaciones trimestrales a lo largo del año. Pero por otro lado, para la generación geológica de base el presupuesto destinó USD 5.960.410 en el marco de “Evaluación y Producción Geológica de Base”. Por lo tanto, por cada USD 1 que se destinó al análisis y la generación de información vinculada al impacto de la minería, hay USD 66,7 destinados a la búsqueda de nuevos proyectos de inversión minera (Di Paola, 2018).

Por último, en 2019 se observa una gran reducción en el presupuesto. En primer lugar, esto se debe a una reducción en el gasto público y en el paso del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable y del Ministerio de Energía y Minería de nuevo al rango de secretarías, entonces con menos recursos para sí. Todas las medidas contrarias, excepto “Apoyo y Seguimiento de los planes sociales”, se vieron reducidas a la mitad.

21. **Pedido de acceso a la información y su respuesta.**

22. Importe de \$3.402.900, restando rendir \$30.173,95. Dicha partida no está visualizada en la Política presupuestaria de la Jefatura de Gabinete de Ministros, de la cual dependía la SAyDS en 2014.

23. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258825/norma.htm>

24. Ver páginas 383/384 de la Memoria de Gestión 2016, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/memoria-de-la-nacion>



Otro hecho que vale la pena mencionar, que es un incentivo a la actividad minera pero no se refleja en el presupuesto, es la eliminación de los derechos de exportación a los productos mineros vigentes desde 2007 a través del decreto 349/2016<sup>25</sup>. Esta medida tiene impacto en el presupuesto con la reducción de los ingresos fiscales, basada en pos de la explotación minera y, por ende, contraria al cuidado del ambiente. En los fundamentos, no respaldados por datos concretos, se establecía que los derechos de exportación habían tenido un efecto negativo sobre la industria argentina, desincentivando las inversiones frente a otros países de la región y generando una pérdida de competitividad (Marchegiani, 2017).

Los datos dan cuenta de que en 2015 la recaudación en concepto de derechos a la exportación fue de USD 214.687.033, un monto similar a todo el presupuesto recibido por la SAyDS ese mismo año (Marchegiani, op cit) y 12 veces mayor al presupuesto destinado a medidas contrarias en el sector minero (USD 17.984.255). Es decir que con el decreto 349/2016 se privilegiaron los intereses económicos de las empresas mineras y se dejaron de lado las salvaguardas socioambientales.

En cuanto a la promoción de la actividad minera<sup>26</sup> en el marco de la Ley 24.196<sup>27</sup>, la cartera de Economía se ocupa de estimar los gastos tributarios; es decir, aquellos montos que el fisco deja de percibir para fomentar una actividad o sector de la economía. En el marco del régimen de promoción de la actividad, según datos del Ministerio de Hacienda, el Estado dejó de recibir entre 2013 y 2019 USD 954 millones<sup>28</sup>. Todos estos beneficios fueron para un sector cuya generación de empleo se encuentra en caída desde mayo de 2015<sup>29</sup>.

El régimen impositivo minero es uno de los de mayores gastos tributarios, es decir que las empresas mineras son las que más beneficios fiscales reciben del Estado. Por ejemplo, en 2018 lo que el Estado dejó de percibir por la actividad minera representa el 30% de lo presupuestado para el MAyDS y 2,5 veces el Fondo para Bosques Nativos (Di Paola, 2018). En 2019, lo que el Estado dejó de percibir por el régimen que beneficia a las mineras representa el 55% de lo presupuestado para la SAyDS (Di Paola, 2019).

#### **4. PALABRAS FINALES**

Las medidas compatibles con la conservación del ambiente oscilan entre USD 64 y 699 millones anuales entre 2013 y 2019, sin presentar una tendencia clara. Esto evidencia que el cuidado del ambiente y los recursos naturales no son una prioridad en la agenda del Gobierno y las medidas tomadas parecen cortoplacistas. Muy por encima de estos valores, las partidas que generan un detrimento del ambiente se encuentran entre USD 4.277 y 11.531 millones en el mismo período.

El resultado del presente estudio demuestra que, en gran medida, si bien existen recursos destinados a actividades relacionadas a cuestiones ambientales en los sectores de energía, bosques, transporte y glaciares, aún se necesitan mejores sistemas de etiquetación y clasificación en el presupuesto nacional de Argentina.

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.

25. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258595/norma.h>

26. Régimen que establece exenciones de derechos de importación y de exportación, beneficios en el marco del impuesto a las ganancias y estabilidad fiscal.

27. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/594/norma.htm>

28. En 2013 fueron USD 184 millones, para 2014 USD 172 millones, en 2015 USD 138 millones, durante 2016 USD 78 millones, a lo largo de 2017 USD 124 millones, en 2018 USD 155 millones, y finalmente en 2019 USD 104 millones.

29. Para el sector de explotación de minas y canteras.

Finalmente, las medidas y los programas que se presentan en el presupuesto son respuestas a externalidades negativas en el corto plazo que derivan en un mayor impacto ambiental a largo plazo, costo que no es tomado en cuenta al momento de la instrumentación de las partidas presupuestarias.

Por su parte, muchas de las medidas que se presentan como compatibles se caracterizan por su pobreza en la instrumentación, por reasignaciones presupuestarias y por el bajo nivel de ejecución y/o financiamiento internacional, indicadores todos de la baja relevancia de estas medidas en el marco de la Administración Central.

Lo que parece repetirse año tras año en el presupuesto es una tendencia a adoptar medidas cortoplacistas, con implicancias a largo plazo. Por ejemplo, la sub-ejecución del Plan de Manejo del Fuego o los menores fondos con los que cuenta el Plan Federal de Inundaciones, en una época en que una parte de la región pampeana es afectada por el fuego (sur) mientras que otra (norte) sufre las inundaciones.

También se evidencia una ausencia de transversalidad entre las medidas ambientales, el presupuesto y las políticas anunciadas. Por ejemplo, algunos objetivos de Gobierno carecen de consonancia con medidas anunciadas en la contribución nacional de cambio climático; a la cabeza de esto se encuentra el desarrollo de las energías fósiles.

Una planificación del desarrollo nacional a mediano y largo plazo debe considerar las implicancias ambientales de las decisiones, sobre todo teniendo en cuenta los desafíos globales a los que nos enfrentamos y los acuerdos internacionales a los que suscribimos como país.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

BCRA. (2019) *Tipo de Cambio de Referencia - Comunicación "A" 3500 (Mayorista)*. Banco Central de la República Argentina. Disponible en: <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/com3500.xls>

Banco Mundial. (2016). *Análisis Ambiental del País del Banco Mundial*. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/552861477562038992/pdf/109527-REVISED-PUBLIC-AR-CEA-An%C3%A1lisis-Ambiental-de-Pa%C3%ADs-Segunda-Edici%C3%B3n.pdf>

Devicenzi, Agustina. (2017). *Energías renovables: inversiones, proyecciones y el plan del Gobierno*. El Cronista. Disponible en: <https://www.cronista.com/especiales/Energias-renovables-inversiones-proyecciones-y-el-plan-del-Gobierno-20171115-0004.html>

Di Paola, María Marta. (2015). *Presupuesto climático en Argentina: ¿cuánto vale el cambio climático?* Informe Ambiental Farn. Disponible en: <https://farn.org.ar/informe2015>

Di Paola, María Marta. (2016). *El presupuesto no es todo, pero cómo ayuda: aspectos ambientales del presupuesto 2016*. Informe ambiental 2016. FARN. Disponible en: <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/26M.Marta-Di-Paola.pdf>

Di Paola, María Marta. (2017a) *Agenda climática en el sector agropecuario: las medidas ¿justas? de la contribución nacional*. Informe ambiental 2017. FARN. Disponible en: <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2017/07/M.M.DiPaola.pdf>

Di Paola, María Marta. (2017b) *El presupuesto climático rumbo al 2017: todo sigue igual*. Informe ambiental 2017. FARN. Disponible en: <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2017/07/M.M.Di-Paola-6.pdf>

Di Paola, María Marta. (2018) *Presupuesto 2018: el dinero no es todo, pero cómo ayuda*. Informe ambiental 2018. FARN. Disponible en: [https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2019/07/IAF\\_2018\\_COMPLETO.pdf](https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2019/07/IAF_2018_COMPLETO.pdf)

Di Paola, María Marta. (2019) *Presupuesto 2019: la historia de los recortes continúa*. FARN. Disponible en: <https://farn.org.ar/archives/26392>

Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (a). *Estimación de los gastos tributarios para los años 2013-2015*. Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Presidencia de la Nación. Disponible en: [https://www.economia.gob.ar/sip/dniaf/gastos\\_tributarios\\_2013-15.pdf](https://www.economia.gob.ar/sip/dniaf/gastos_tributarios_2013-15.pdf)

Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (b). *Estimación de los gastos tributarios para los años 2015-2017*. Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Presidencia de la Nación. Disponible en: [https://www.economia.gob.ar/sip/dniaf/gastos\\_tributarios\\_2015-17.pdf](https://www.economia.gob.ar/sip/dniaf/gastos_tributarios_2015-17.pdf)

Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (c). *Estimación de los gastos tributarios para los años 2017-2019*. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gastos\\_tributarios\\_2017-19\\_informe\\_completo.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gastos_tributarios_2017-19_informe_completo.pdf)

FARN. (2013). *La ley de glaciares no se cumple en las zonas más afectadas por la minería*. Disponible en: <https://farn.org.ar/archives/15218>

FARN. (2017). *10 años de la Ley de Bosques: un hito ambiental, y aún mucho por hacer*. Documento FARN. Disponible en: <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2017/11/Ley-de-Bosques-10a%C3%B1os-ilovepdf-compressed.pdf>

FARN. (2018a). *La gestión ambiental: otro paso atrás desde el Gobierno*. Gacetilla de prensa. Disponible en: <https://farn.org.ar/archives/25765>

FARN. (2018b). *La Ley de bosques, cada vez más desfinanciada*. Gacetilla de prensa. Disponible en: <https://farn.org.ar/archives/27124>

FARN. (2018c). *Incendios forestales: sin dinero, cada vez más fuego*. Gacetilla de prensa. Disponible en: <https://farn.org.ar/archives/23269>

FARN. (2018d). *Los subsidios a los combustibles fósiles en Argentina, 2017-2018*. Disponible en: <https://farn.org.ar/archives/25350>

FARN. (2019). *Presupuesto 2019: La historia de los recortes continúa*. Disponible en: [https://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2019/02/DOC-PRESUPUESTO\\_2019\\_links.pdf](https://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2019/02/DOC-PRESUPUESTO_2019_links.pdf)

Greenpeace. (2010). *Aplicación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos establecidos por la Ley 26.331*. Gacetilla de prensa. Disponible en: <https://www.greenpeace.org/archive-argentina/es/informes/Aplicacion-del-Fondo-Nacional-para-el-Enriquecimiento-y-la-Conservacion-de-los-Bosques-Nativos-establecido-por-la-Ley-26331/>

Marchegiani, Pía y Di Paola, María Marta. (2017). *La minería en la tierra de plata. ¿Política minera o mineras que (trans)forman la política?* FARN. Disponible en: <https://farn.org.ar/archives/22480>

Marchegiani, Pía. (2017). *La Política minera de Cambiemos: ¿A la altura de los desafíos del siglo XXI?* Informe Ambiental FARN. Disponible en: <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2017/04/La-pol%C3%ADtica-minera-de-cambiemos.pdf>

Maurtua Konstantinidis, Enrique. (2017). Acuerdo climático global: tiempo de implementación. Informe Ambiental 2017. FARN. Disponible en: <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2017/07/Maurtua.pdf>

Maurtua Konstantinidis, Enrique; Rocco Predassi, Jazmín. (2019) *Negociaciones de cambio climático: lo que nos dejó el 2018*. Informe ambiental 2019. FARN. Disponible en: <https://farn.org.ar/iafonline2019/articulos/negociaciones-de-cambio-climatico-lo-que-nos-dejo-el-2018/>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2017). Monitoreo de la superficie de bosques nativo de la República Argentina 2016. Regiones forestales Parque Chaqueño, Yungas, Selva Paranaense y Espinal. Buenos Aires. Disponible en: [http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/Informe\\_monitoreo\\_superficie\\_bn\\_2016\\_umsef\\_db\\_mayds.pdf](http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/Informe_monitoreo_superficie_bn_2016_umsef_db_mayds.pdf)

Ministerio de Hacienda. (2015). *Proyecto de Ley de presupuesto*. Disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/2016>

Ministerio de Hacienda. (2017a). *Jurisdicción 52: Ministerio de Agroindustria. Política Presupuestaria de la Jurisdicción*. Disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2018/jurent/pdf/P18J52.pdf>

Ministerio de Hacienda. (2017b). *Jurisdicción 58 Ministerio de Energía y Minería. Política presupuestaria de la Jurisdicción*. Disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2017/jurent/pdf/P17J58.pdf>

Ministerio de Hacienda. (2017c). *Jurisdicción 57 Ministerio de Transporte. Política presupuestaria de la Jurisdicción*. Disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2017/jurent/pdf/P17J57.pdf>

Ministerio de Hacienda. (2018a). *Jurisdicción 57 Ministerio de Transporte. Política presupuestaria de la Jurisdicción*. Disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2018/jurent/pdf/P18J57.pdf>

Ministerio de Hacienda. (2018b). *Jurisdicción 81 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Política presupuestaria de la Jurisdicción*. Disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2018/jurent/pdf/P18J81.pdf>

Ministerio de Hacienda. (2019). *Energías renovables: el gobierno suma energía para 250.000 hogares*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/energias-renovables-el-gobierno-suma-energia-para-250000-hogares>

Mirazón, Ezequiel. (2017). *RenovAr 2, energías renovables en Argentina, Oportunidades para un nuevo contexto de negocios*. Energy, Utilities & Mining Leader. PwC Argentina. Disponible en: <https://www.pwc.com.ar/es/publicaciones/renovar2-energias-renovables-enargentina.html>

SAyDS. (2004). Informe sobre deforestación en Argentina. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.ecopuerto.com/bicentenario/informes/INFDEFORenARGENT2004.pdf>

SAyDS (2007). *Segunda Comunicación Nacional de la República Argentina*. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

SAyDS. (2008). Pérdida de Bosque Nativo en el Norte de Argentina, diciembre 2007 – octubre 2008. Buenos Aires. Disponible en: <http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/P%C3%A9rdida-de-Bosque-Nativo-en-el-Norte-deArgentina-dic2007-oct2008.pdf>