

El futuro de las políticas ambientales de la Argentina

Análisis del proyecto de Ley de Presupuesto 2025

Ariel Slipak
Matías Cena Trebucq
Guillermina French
Julia Gerlo

Octubre 2024

Contenido

03	Mensajes claves
05	Un Presupuesto que refleja un contexto de quita de derechos que alcanza al ambiente
06	Los mitos de la transformación del Estado, el orden en las cuentas públicas y la menor presión tributaria
10	Recortes al presupuesto ambiental: más desafíos, menos recursos
11	El pago de la deuda por sobre los derechos y la injerencia sobre gobiernos futuros
12	Bosques nativos: un nuevo presupuesto por fuera de la ley en un contexto de ataque a la legislación ambiental
13	Manejo del fuego: no es solo una cuestión de plata, sino también de políticas de prevención
14	Energía: el cepo es al acceso para la gente, sin afectar a las empresas
16	Continúan los beneficios para el sector minero: el gasto tributario de la minería
16	El Riachuelo y la brecha ambiental: recursos disponibles, acciones ausentes
18	Los cuestionamientos a los fondos fiduciarios como excusa para atacar políticas públicas
19	Retroceso en la presentación de la información del Presupuesto 2025
20	Para el ambiente, (des)inteligencias
21	Reflexiones finales
23	Anexo metodológico

Mensajes claves

- El Presupuesto es una de las máximas expresiones de las prioridades que tiene un gobierno en materia de política pública y de atención de las necesidades generales de la población.
- La Subsecretaría de Ambiente y la Administración de Parques Nacionales presentan una caída en sus presupuestos en términos reales de entre el 26,4% y el 37,4% y el 7,1% al 20,9%, respectivamente, de acuerdo a distintas estimaciones inflacionarias.
- El programa de Evaluación y Control Ambiental, a cargo de supervisar las evaluaciones de impacto ambiental, tiene una pérdida en su presupuesto en términos reales de entre el 75% y el 78,7%, reducido en 2025 a \$16.504 millones. Esto se agrava ante la posible llegada de nuevos proyectos con alto impacto socioambiental fomentado por el Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones (RIGI).
- El Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos tiene asignados apenas \$10.000 millones, solo el 2,84% de lo que debería recibir de acuerdo a la Ley 26.331 (\$352.664 millones).
- El presupuesto previsto para el manejo del fuego en 2025 presenta una caída en términos reales de entre el 31,8% y el 41,9%, pasando de \$33.338 millones a \$28.603 millones. Este monto representa menos del 0,025% del total del Presupuesto nacional.
- Para el 2025 se prevé que el 84,83% del costo mayorista del sistema eléctrico sea cubierto por la tarifa eléctrica que abonan los usuarios. Este valor representa un 30% más de lo que ya cubrían en 2024.
- El sostenimiento de subsidios a los hidrocarburos prioriza a las empresas (\$228.000 millones) por sobre los consumidores (\$77.000 millones).
- El proyecto de Ley de Presupuesto 2025 elimina los programas y partidas destinadas al desarrollo de energías renovables, incluyendo el Programa de Desarrollo de Iniciativas de Promoción de Energías Renovables, el de Fomento de la Generación Distribuida y el Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales (PERMER). Esto debilita la capacidad de la Argentina para cumplir con las metas comprometidas a nivel nacional e internacional en materia de transición energética hacia fuentes limpias.
- En 2025 se espera que el gasto tributario de la Ley de Inversiones Mineras ascienda a \$541.000 millones. Esto equivale a 7 veces el total del presupuesto que recibe la Subsecretaría de Ambiente y representa más de 54 veces el presupuesto destinado al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos y al Programa Nacional de Conservación de Bosques Nativos.
- La totalidad de los fondos destinados al saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, repartidos en 4 partidas presupuestarias, aumenta, aunque se observa una disminución de \$26.105 millones a \$9.582 millones en el programa "Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza-Riachuelo". Este programa está vinculado a la recomposición sanitaria, desagües cloacales, las descargas industriales sin tratamiento, el drenaje urbano y el uso del suelo en la cuenca.

- El artículo 27 del proyecto de Ley de Presupuesto 2025 deja sin efecto el artículo 9 de la Ley de Educación Nacional, que impone que un piso de un 6% del PBI se destine al presupuesto educativo; y el artículo 5 de la Ley de Financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, que establece la tendencia a incrementar al 1% del PBI el presupuesto del área.
- Para 2025 se presentan 5 fondos fiduciarios menos que en 2023 (24 en lugar de 29). El gobierno nacional impulsa una narrativa que considera a estos fondos como opacos, abriendo la posibilidad de más disoluciones y la eliminación o desfinanciamiento de funciones estatales esenciales como el manejo del fuego y la protección de los bosques nativos.
- Por primera vez en la historia argentina, existe el riesgo de que el país sea gobernado con un presupuesto prorrogado por dos años consecutivos, lo que incrementaría la discrecionalidad en la ejecución de los recursos y generaría una gran incertidumbre en la gestión pública. Por otro lado, aprobar este presupuesto en su forma actual significaría también validar un retroceso en términos sociales y ambientales, comprometiendo el desarrollo sostenible de Argentina.

Un Presupuesto que refleja un contexto de quita de derechos que alcanza al ambiente

Todos los años, el 15 de septiembre el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) remite al Congreso de la Nación el proyecto de Ley de Presupuesto, el cual establece los lineamientos macroeconómicos y los ingresos y gastos del Estado nacional durante el próximo año. Este proyecto es una de las máximas expresiones de las prioridades que tiene un gobierno en materia de política pública y de atención de las necesidades generales de la población.

Este documento realiza algunas apreciaciones generales sobre el proyecto de Ley de Presupuesto 2025 para luego analizar en profundidad la asignación a las partidas socioambientales y energéticas. El propósito del texto es brindar un insumo para el debate parlamentario y dar conocimiento al público general del contenido del proyecto, contribuyendo a la circulación de la información y al debate público.

El proyecto de Ley de Presupuesto 2025 tiene la particularidad de ser el primero que envía el gobierno presidido por Javier Milei, ya que en 2023 tomó la decisión de no dar la discusión en el Congreso del proyecto presentado por el gobierno saliente. A su vez, dado que el gobierno entrante no presentó un proyecto propio, se prorrogó de forma inmediata el Presupuesto del año anterior, correspondiente al 2023, con los mismos importes nominales asignados a cada partida y con mayores facultades al PEN para hacer modificaciones presupuestarias. La prórroga de un presupuesto, en el contexto inflacionario de la Argentina, implica un importante congelamiento de numerosas partidas presupuestarias.

El otro elemento de contexto relevante para el análisis es que el proyecto de Ley de Presupuesto es representativo de un gobierno que expresa que llegó para realizar una transformación profunda en la configuración, el tamaño, la estructura y el papel del Estado, con el objetivo de otorgarle un rol menor tanto en la planificación del desarrollo como en la gestión de determinadas políticas públicas. Este lugar dejado por el Estado pasaría a ser ocupado, bajo la línea discursiva del gobierno, por “el mercado”. El Presupuesto 2025 está en sintonía con el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 y la denominada Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, a través de las cuáles se condicionan, limitan o tienden a horadar capacidades de intervención estatal y herramientas de política pública; además de otorgar una mayor concentración de facultades en el PEN.

El artículo 27 del proyecto, por ejemplo, deja sin efecto el artículo 9 de la Ley de Educación Nacional, que impone que un piso de un 6% del PBI se destine al presupuesto educativo; y el artículo 5 de la Ley de Financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, que establece la tendencia a incrementar al 1% del PBI el presupuesto del área.

Estas ideas se han visto plasmadas durante el 2024 a partir de una desinversión sistemática que afectó el cumplimiento de las políticas ambientales e implicó la paralización de la obra pública, el cierre o reducción del presupuesto de hospitales, de escuelas, universidades públicas, instituciones culturales o vinculadas a la comunicación.

En el discurso de presentación del Presupuesto 2025, el Presidente de la Nación reflejó dos ideas: el orden de las cuentas públicas a través de la obtención de superávit fiscal en cada uno de los períodos o ejercicios sucesivos, y la reducción de la injerencia estatal en favor de la libertad individual, deslegitimando su propia existencia. Este documento, además de analizar qué sucede con un conjunto de partidas presupuestarias vinculadas al ambiente y la energía, plantea que ambas ideas se erigen sobre una épica liberal que en realidad es falsa, o fundante de mitos.

La retórica del superávit fiscal, o el mito de que no hay fondos suficientes para el funcionamiento de determinados programas estatales, se emplea para alentar el desarme de herramientas que garantizan el cumplimiento de distintas políticas públicas. Este proyecto de ley se encuentra lejos de “ordenar el Presupuesto”. Este análisis expone que en realidad sí existen fondos, pero se encuentran reasignados a otras partidas que no son las ambientales, las educativas o de la salud.

El segundo mito es que está llevando adelante una transformación y reducción de la intervención estatal. Sin embargo, a través de este documento se muestra que existe una profunda intervención del Estado en favor de determinadas empresas extractivas que mantienen subsidios y exenciones fiscales en detrimento del cumplimiento de distintos derechos económicos de la población.

A lo largo del 2024, ante este escenario, FARN realizó tres monitoreos –en marzo, junio y agosto– de la ejecución presupuestaria de las partidas ambientales y energéticas. Estos informes revelan cómo, a través del desfinanciamiento, el desmantelamiento y la subejecución de partidas, se atenta contra el derecho al goce de un ambiente sano tanto para la generación presente como para las futuras, vulnerando el artículo 41 de la Constitución Nacional.

Los mitos de la transformación del Estado, el orden en las cuentas públicas y la menor presión tributaria

Sin duda alguna, el aspecto más novedoso del Presupuesto 2025 es la regla fiscal introducida en el artículo 1 de la ley, que explicita que el Sector Público Nacional consolidado –esto es la Administración Pública Nacional en adición a las empresas públicas, Fondos Fiduciarios y otros entes– debe obtener necesariamente un resultado positivo o superavitario al menos igual o superior a los intereses de la deuda pública, tanto para el ejercicio 2025 como los subsiguientes. Ante potenciales coyunturas de menor recaudación fiscal, este artículo estipula que las partidas que no estén sujetas a montos mínimos sufran un ajuste para mantener la prioridad de la obtención de superávit.

En el proyecto de ley se estima entonces que la recaudación tributaria crecerá 37,6% en términos nominales respecto a 2024, alcanzando los \$175 billones, elevándose la presión tributaria de 22,37% del PBI a un 22,92%. Más de un 52% de dicha recaudación provendría conjuntamente del IVA y del Impuesto a las Ganancias. Este proyecto de ley contempla la reducción a cero del impuesto PAIS. En línea con las políticas de gobierno, se espera una caída –incluso en términos nominales– del Impuesto sobre los Bienes personales¹. Esto demuestra la persistencia de la regresividad impositiva en la Argentina: una mayor recaudación esperada del IVA, el impuesto regresivo que más afecta a los sectores más vulnerables, y una reducción de los impuestos para los sectores más acaudalados de la población.

Si nos detenemos a observar exclusivamente lo referido a la Administración Pública Nacional, excluyendo empresas públicas, fondos fiduciarios y otros entes, se estiman recursos por \$113.6 billones y gastos por \$115.9 billones, resultando su presupuesto deficitario. El superávit buscado se obtendrá a partir de la exposición consolidada de las restantes instituciones que componen el Sector Público Nacional, demostrando la debilidad del supuesto orden de las cuentas públicas.

1. Estos tributos pasarían de explicar el 0,85% de la recaudación en 2023 a 0,48% en 2024.

Otro aspecto relevante es que se espera un incremento en la participación sobre el PBI del gasto tributario, entendido como las sumas que el Estado deja de percibir por la existencia de un tratamiento impositivo diferencial al eximir a un determinado sector de la población de un impuesto o por la existencia de un régimen de promoción.

Se estima que el gasto tributario se eleve de casi \$19.8 billones en 2024 a \$27 billones en 2025, incrementando su peso en el PBI de 3,48% a 3,54%. Si bien la mayor parte del gasto tributario es explicada por exenciones sobre la actividad médica y la reducción del IVA sobre algunos alimentos, el peso de los regímenes de promoción especiales se incrementa de un 0,4% en 2024 a un 0,43% en 2025. Los regímenes más relevantes son los de Tierra del Fuego, la actividad minera, la economía del conocimiento y el fortalecimiento de las PyMEs.

Si se evalúan los gastos por Finalidad y Función siguiendo el Cuadro 1, se puede apreciar que efectivamente los Servicios Sociales incrementan su participación en el Presupuesto de 2024 a 2025, pero también lo hacen Seguridad y Defensa –consideradas prioritarias por este gobierno– y los gastos de Administración Gubernamental. Esto aumenta el peso de las relaciones exteriores y relaciones interiores. Las finalidades que reducen su participación son la Deuda Pública, que trataremos en un apartado especial, y los Servicios Económicos, liderados por la caída en el rubro de Energía, Combustibles y Minería, dada la fuerte caída de los subsidios energéticos a los consumidores.

CUADRO 1. GASTOS POR FINALIDAD Y FUNCIÓN (EN MILLONES DE PESOS)

Finalidad / Función	2024			2025			Variación i.a.		
	Millones de \$	% PBI	Participación	Millones de \$	% PBI	Participación	Nominal	Real gubernamental (1)	Real REM (2)
ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL	4.374.893	0,8%	5,02%	6.728.324	0,9%	5,80%	53,8%	20,7%	2,7%
Legislativa	328.722	0,1%	0,38%	432.900	0,1%	0,37%	31,7%	3,3%	-12,0%
Judicial	1.976.007	0,3%	2,27%	2.659.001	0,3%	2,29%	34,6%	5,6%	-10,1%
Dirección Superior Ejecutiva	254.439	0,0%	0,29%	341.602	0,0%	0,29%	34,3%	5,3%	-10,3%
Relaciones Exteriores	661.960	0,1%	0,76%	888.179	0,1%	0,77%	34,2%	5,3%	-10,4%
Relaciones Interiores	977.652	0,2%	1,12%	2.178.309	0,3%	1,88%	122,8%	74,8%	48,8%
Administración Fiscal	68.256	0,0%	0,08%	87.741	0,0%	0,08%	28,5%	0,9%	-14,1%
Control de la Gestión Pública	74.183	0,0%	0,09%	96.697	0,0%	0,08%	30,4%	2,3%	-12,9%
Información y Estadística Básicas	33.675	0,0%	0,04%	43.893	0,0%	0,04%	30,3%	2,3%	-12,9%
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	4.377.375	0,8%	5,02%	6.068.630	0,8%	5,23%	38,6%	8,8%	-7,4%
Defensa	1.733.394	0,3%	1,99%	2.424.342	0,3%	2,09%	39,9%	9,7%	-6,6%
Seguridad Interior	2.033.949	0,4%	2,33%	2.822.024	0,4%	2,43%	38,7%	8,9%	-7,3%
Sistema Penal	348.884	0,1%	0,40%	468.200	0,1%	0,40%	34,2%	5,3%	-10,3%
Inteligencia	261.148	0,0%	0,30%	354.063	0,0%	0,31%	35,6%	6,4%	-9,4%

Finalidad / Función	2024			2025			Variación i.a.		
	Millones de \$	% PBI	Participación	Millones de \$	% PBI	Participación	Nominal	Real gubernamental (1)	Real REM (2)
SERVICIOS SOCIALES	59.321.490	10,4%	68,00%	82.405.975	10,8%	71,09%	38,9%	9,0%	-7,2%
Salud	3.657.894	0,6%	4,19%	6.541.589	0,9%	5,64%	78,8%	40,3%	19,5%
Promoción y Asistencia Social	3.029.702	0,5%	3,47%	4.173.459	0,5%	3,60%	37,8%	8,1%	-8,0%
Seguridad Social	44.452.048	7,8%	50,96%	60.815.653	8,0%	52,46%	36,8%	7,3%	-8,6%
Educación y Cultura	4.925.709	0,9%	5,65%	6.685.127	0,9%	5,77%	35,7%	6,5%	-9,3%
Ciencia, Tecnología e Innovación	1.197.695	0,2%	1,37%	1.696.706	0,2%	1,46%	41,7%	11,2%	-5,4%
Trabajo	637.974	0,1%	0,73%	1.166.719	0,2%	1,01%	82,9%	43,5%	22,2%
Vivienda y Urbanismo	923.591	0,2%	1,06%	707.530	0,1%	0,61%	-23,4%	-39,9%	-48,8%
Agua Potable y Alcantarillado	496.878	0,1%	0,57%	619.192	0,1%	0,53%	24,6%	-2,2%	-16,8%
SERVICIOS ECONÓMICOS	10.355.855	1,8%	11,87%	10.663.348	1,4%	9,20%	3,0%	-19,2%	-31,2%
Energía, Combustibles y Minería	6.741.332	1,2%	7,73%	5.040.403	0,7%	4,35%	-25,2%	-41,3%	-50,1%
Comunicaciones	393.501	0,1%	0,45%	494.214	0,1%	0,43%	25,6%	-1,5%	-16,1%
Transporte	2.369.729	0,4%	2,72%	3.948.073	0,5%	3,41%	66,6%	30,7%	11,3%
Ecología y Desarrollo Sostenible	282.024	0,0%	0,32%	363.484	0,0%	0,31%	28,9%	1,1%	-13,9%
Agricultura, Ganadería y Pesca	281.390	0,0%	0,32%	421.248	0,1%	0,36%	49,7%	17,5%	0,0%
Industria	140.795	0,0%	0,16%	194.405	0,0%	0,17%	38,1%	8,3%	-7,8%
Comercio, Turismo y Otros Servicios	73.995	0,0%	0,08%	110.203	0,0%	0,10%	48,9%	16,9%	-0,5%
Seguros y Finanzas	73.090	0,0%	0,08%	91.318	0,0%	0,08%	24,9%	-2,0%	-16,5%
DEUDA PÚBLICA	8.805.580	1,5%	10,09%	10.057.920	1,3%	8,68%	14,2%	-10,4%	-23,7%
TOTAL	87.235.193	15,3%	100,00%	115.924.196	15,2%	100,00%	32,9%	4,3%	-11,2%

(1) Estimación de la variación real de la partida tomando el cálculo de inflación promedio derivado del Proyecto de Ley de Presupuesto presentado por el gobierno nacional.

2) Estimación de la variación real de la partida tomando el cálculo de inflación promedio derivado calculado a partir del Relevamiento de Expectativas de Mercado del BCRA.

Fuente: Elaboración propia a partir del Mensaje Presupuestario y el Relevamiento de Expectativas de Mercado del BCRA.

Este cuadro no evidencia un “Estado más eficaz y eficiente”, que “hace más cosas con menos recursos”, tal como postuló el Secretario de Hacienda, Carlos Guberman, al momento de presentar el Presupuesto 2025 en la Cámara de Diputados, sino que más bien un Estado con un presupuesto administrativo mayor, sostenido sobre la base de incrementos de tarifas –especialmente las energéticas– a los consumidores. El incremento del pago de tarifas afecta el acceso de los hogares a distintos bienes y servicios, y, por ende, en la terminología del propio gobierno, se aplastan sus libertades. Paradójicamente, si se agrupan las funciones y finalidades en grandes grupos, la Administración Gubernamental es la que tiene un

mayor aumento en términos reales: un 20,7% si se toma el cálculo inflacionario del proyecto de Ley de Presupuesto 2025, y de un 2,7% si se utiliza la inflación del Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) del Banco Central de la República Argentina².

La finalidad de Ecología y Desarrollo Sostenible experimenta una leve caída en su participación total sobre el Presupuesto y tiene un leve incremento (1,1%) en términos reales, según la estimación inflacionaria del gobierno, o una caída del 13,9%, si se considera la inflación del REM. Más allá de estas variaciones, lo destinado a esta función, menos de \$364 mil millones, es ínfimo en relación a, por ejemplo, las exenciones tributarias que tiene la minería por la Ley 24.196, de casi \$541 mil millones para 2025. O también lo es si se lo compara con la ejecución de \$100 mil millones para aumentar el presupuesto de la Secretaría de Inteligencia del Estado, llevado adelante en pocos días ante el rechazo del Congreso Nacional³.

Por último, siguiendo el Cuadro 2, al evaluar los gastos por jurisdicción se aprecia que, considerando la inflación del REM, todas las Jurisdicciones experimentan caídas en términos reales, a excepción de la denominada "Obligaciones a cargo del Tesoro". Esto representa una mayor discrecionalidad en favor del Poder Ejecutivo y una menor transparencia en el Presupuesto. De hecho, si se consideran los ajustes reales a partir del cálculo inflacionario del gobierno, las siguientes jurisdicciones más beneficiadas son Presidencia de la Nación y el Poder Judicial. Esto refuerza la idea planteada anteriormente: no se observa una estructura del Estado más eficiente, sino una reducción de 50 programas –de 467 a 417, según el Mensaje Presupuestario y la alocución del Secretario de Hacienda en el Congreso– que achica los servicios otorgados a la población.

CUADRO 2. GASTOS POR JURISDICCIÓN (EN MILLONES DE PESOS)

Jurisdicción	2024			2025			Variación i.a.		
	Millones de \$	% PBI	Participación	Millones de \$	% PBI	Participación	Nominal	Real gubernamental (1)	Real REM (2)
Poder Legislativo Nacional	477.380	0,08%	0,55%	594.312	0,08%	0,51%	24,5%	-2,3%	-16,8%
Poder Judicial de la Nación	1.285.974	0,23%	1,47%	1.760.504	0,23%	1,52%	36,9%	7,4%	-8,5%
Ministerio Público	531.231	0,09%	0,61%	706.603	0,09%	0,61%	33,0%	4,4%	-11,1%
Presidencia de la Nación	253.687	0,04%	0,29%	368.841	0,05%	0,32%	45,4%	14,1%	-2,9%
Jefatura de Gabinete de Ministros	1.657.811	0,29%	1,90%	2.119.360	0,28%	1,83%	27,8%	0,3%	-14,6%
Ministerio de RREE, Comercio Internac. y Culto	494.907	0,09%	0,57%	621.119	0,08%	0,54%	25,5%	-1,5%	-16,2%
Ministerio de Justicia	145.031	0,03%	0,17%	176.329	0,02%	0,15%	21,6%	-4,6%	-18,8%
Ministerio de Seguridad	4.460.093	0,78%	5,11%	5.345.974	0,70%	4,61%	19,9%	-6,0%	-19,9%
Ministerio de Defensa	3.700.327	0,65%	4,24%	4.410.125	0,58%	3,80%	19,2%	-6,5%	-20,4%
Ministerio de Economía	8.217.205	1,44%	9,42%	7.699.573	1,01%	6,64%	-6,3%	-26,5%	-37,4%
Ministerio de Salud	4.942.797	0,87%	5,67%	5.247.840	0,69%	4,53%	6,2%	-16,7%	-29,1%
Ministerio de Capital Humano	47.611.527	8,35%	54,58%	64.683.354	8,48%	55,80%	35,9%	6,6%	-9,2%

2. Para detalles metodológicos ver Anexo.

3. Para más información, ver: [Monitor ambiental del Presupuesto 3](#).

Jurisdicción	2024			2025			Variación i.a.		
	Millones de \$	% PBI	Participación	Millones de \$	% PBI	Participación	Nominal	Real gubernamental (1)	Real REM (2)
Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado	17.000	0,00%	0,02%	21.262	0,00%	0,02%	25,1%	-1,9%	-16,4%
Servicio de la Deuda Pública	10.071.817	1,77%	11,55%	11.667.601	1,53%	10,06%	15,8%	-9,1%	-22,6%
Obligaciones a Cargo del Tesoro	3.368.406	0,59%	3,86%	10.501.398	1,38%	9,06%	211,8%	144,6%	108,3%
TOTAL	87.235.193	15,30%	100,00%	115.924.196	15,20%	100,00%	32,9%	4,3%	-11,2%

(1) Estimación de la variación real de la partida tomando el cálculo de inflación promedio derivado del Proyecto de Ley de Presupuesto presentado por el gobierno nacional.

(2) Estimación de la variación real de la partida tomando el cálculo de inflación promedio derivado calculado a partir del Relevamiento de Expectativas de Mercado del BCRA.

Fuente: Elaboración propia a partir del Mensaje Presupuestario y el Relevamiento de Expectativas de Mercado del BCRA.

Recortes al presupuesto ambiental: más desafíos, menos recursos

La degradación institucional del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reducido a una Subsecretaría dentro de la Secretaría de Turismo, Ambiente y Deportes, representa un retroceso en lo que respecta al cuidado del ambiente y el desarrollo sostenible en Argentina. Esta reestructuración evidencia una disminución en la importancia que se le asigna a la política ambiental, lo que puede tener serias implicaciones en la capacidad del Estado para enfrentar los desafíos ecológicos que afectan al país y al planeta, como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas.

La fusión de áreas tan diversas como turismo, deportes y ambiente bajo una misma Secretaría es alarmante y sigue vigente en el proyecto de Ley de Presupuesto 2025. Si bien la actividad turística puede tener componentes sostenibles, la conjunción de estos tres ámbitos diluye el foco sobre las cuestiones ambientales y puede crear tensiones en las prioridades de la Secretaría. El turismo, por ejemplo, puede ser una actividad altamente depredadora del ambiente si no se maneja adecuadamente, mientras que el deporte tiene una relación más indirecta con la gestión ambiental. Esta fusión se traduce en un debilitamiento de la atención y los recursos destinados a los temas ambientales, ya que la promoción de sectores como el turismo y los deportes podrían tomar prioridad en el marco de políticas orientadas a la reactivación económica.

En este sentido, la participación de la Subsecretaría de Ambiente representará apenas un 0,066% del total del Presupuesto, lo que equivale a \$77.166 millones. Por otro lado, la Administración de Parques Nacionales contará con \$83.122 millones, lo que representa un 0,07% del Presupuesto. Estos montos implican que tanto la Subsecretaría de Ambiente como la Administración de Parques Nacionales tengan una caída en sus presupuestos de entre el 26,4% y 37,4% y el 7,1% al 20,9%, respectivamente. Estos

valores se establecen al considerar la inflación promedio del Presupuesto 2025 y la inflación promedio del REM para 2025⁴.

Un caso que llama la atención es la caída del financiamiento en un programa clave como es el de Evaluación y Control Ambiental, el cual pasaría de tener \$51.789 millones a \$16.504 millones de presupuesto. Esta caída representa una pérdida de entre el 75% y el 78,7% en términos reales, de acuerdo a las distintas estimaciones de inflación promedio para el próximo año.

Dos acciones a resaltar de este programa son la “supervisión de tareas de control y fiscalización en materia de residuos, sustancias químicas, efluentes, flora y fauna silvestre, controlando los establecimientos y actividades que puedan ocasionar algún riesgo o daño para el ambiente”; y la “evaluación de los estudios de impacto ambiental”. Con los beneficios ofrecidos a través del Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones (RIGI), se espera que lleguen grandes proyectos que tienen un fuerte impacto en el ambiente. Ante esta situación, se esperaría que se destinen más recursos al financiamiento de estas acciones del programa con el objeto de controlar a los nuevos proyectos que vendrán, y no menos como se proyectan.

El cuidado del ambiente queda tan relegado dentro de la agenda del gobierno nacional que con el 70,1% de los fondos destinados a los subsidios a la oferta de hidrocarburos se podría financiar la totalidad del presupuesto para la Subsecretaría de Ambiente y la Administración de Parques Nacionales.

El pago de la deuda por sobre los derechos y la injerencia sobre gobiernos futuros

Tal como se expone en los Cuadros 1 y 2, la Deuda Pública y los Servicios de la Deuda Pública proyectan un menor peso sobre el total de gastos de la Administración Pública Nacional para 2025. Es importante explicitar igualmente que en el Presupuesto la Deuda se explicita en pesos argentinos, y que si el tipo de cambio resultase mayor al estipulado por el gobierno, su peso en el presupuesto también resultará mayor. La composición de la deuda se encuentra dominada en un 58% en moneda extranjera y un 42% en pesos.

Más allá de que para 2025 los vencimientos de deuda sean circunstancialmente menores, se espera un incremento que se vuelve más desafiante hacia 2026 y 2027. En efecto, los vencimientos en moneda extranjera que tiene Argentina con el Fondo Monetario Internacional (FMI) comienzan a partir de la segunda parte del 2026. De acuerdo a estimaciones de pagos y proyecciones de la propia institución, las exportaciones de bienes y servicios –principalmente en sectores primarios– pasarían de 3,5% en 2025 al 6,9% en 2027, 8% en 2028, 7,7% en 2029 y 6,9% en 2030. El análisis de sostenibilidad de deuda de la institución concluye que la Argentina corre un riesgo alto de *sovereign stress*^{5 6}.

La deuda continúa representando una presión sobre el derecho al acceso a un ambiente sano, ya que la necesidad de conseguir divisas suele derivar en políticas que profundizan la matriz extractiva, otorgando

4. La inflación promedio para 2025, siguiendo los datos de la Ley de Presupuesto 2025, es de 27,45%. Por otro lado, la inflación promedio para 2025 utilizando los datos del REM es de 49,69%. Para más información, ver Anexo.

5. Para más información, ver: <https://www.opc.gob.ar/categoria/deuda-publica/>

6. Para más información, ver: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/06/17/Argentina-Eighth-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-550548>

aún más beneficios fiscales, cambiarios y aduaneros a sectores como el agropecuario, minero e hidrocarburos, altamente contaminantes y que traen aparejada una distribución inequitativa del ingreso.

El artículo 1 del proyecto de ley presupone un recorte en partidas presupuestarias condicionadas a que el superávit fiscal sea al menos igual o mayor a los intereses de la deuda. Esto expone un subordinamiento de las obligaciones políticas económicas, culturales, educativas, sociales, ambientales y de derechos humanos, así como también de los compromisos internacionales asumidos por Argentina en estas materias.

Bosques nativos: un nuevo presupuesto por fuera de la ley en un contexto de ataque a la legislación ambiental

En el caso de la política de protección de los bosques nativos, el análisis de la letra del Presupuesto elevado formalmente como proyecto de ley el 15 de septiembre no puede escindirse de las acciones políticas llevadas adelante en paralelo a su tratamiento por parte del Poder Ejecutivo. El 8 de octubre, el mismo día en el cual comenzaba el tratamiento del Presupuesto 2025 en el Congreso, el gobierno emitió el Decreto 888/24, mediante el cual disuelve el Fondo Fiduciario de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (FOBOSQUE)⁷.

Este fondo fiduciario había sido creado en 2018, durante el tratamiento de la Ley de Presupuesto de ese año, a través de la Ley 27.431, modificatoria de la Ley 26.331, más conocida como Ley de Bosques. El fondo fiduciario otorgaba una mayor transparencia para el pago de las compensaciones a los beneficiarios que conservan los bosques nativos.

Acorde a la Ley de Bosques, el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN) debe recibir de la Tesorería General de la Nación un 0,3% del total del Presupuesto Nacional, en adición al 2% de las sumas de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y el sector forestal. De manera sistemática, ningún gobierno, desde el 2009 a la fecha, ha cumplido con dotar al FNECBN de las sumas establecidas por la ley. Durante el ejercicio 2024, el gobierno nacional, hasta el mes de septiembre⁸, no ejecutó ni un solo peso del total del presupuesto vigente para el fondo de bosques. La falta de compensación a quienes conservan los bosques nativos ha coincidido con un incremento de los desmontes⁹.

En la ya citada presentación del proyecto de ley en el Congreso de la Nación, el Secretario de Hacienda explicó que, más allá de la disolución del fondo fiduciario, los recursos serán absorbidos por la Subsecretaría de Ambiente y asignados a las finalidades especificadas en la Ley 26.331. Sin embargo, de acuerdo a

7. El 5 de septiembre, FARN y la Fundación Vida Silvestre realizaron un [pedido de acceso a la información](#) en el que se le consultaba al Ministerio de Economía de la Nación sobre la existencia de algún proyecto que buscara la eliminación del FOBOSQUE. El 26 de septiembre el Ministerio [solicitó una prórroga](#) ya que el requerimiento estaba siendo analizado en las respectivas áreas técnicas.

8. Este dato puede verificarse en las planillas de ejecución de Presupuesto del sitio gubernamental oficial de [Presupuesto Abierto](#). En el [tercer Monitor ambiental de Presupuesto de FARN](#) se encuentra también un análisis detallado de esta situación.

9. El 26 de junio de 2024, la Subsecretaría de Ambiente de la Nación, en [respuesta](#) a un pedido de acceso a la información sobre el FNECBN, mencionó que este sólo se financia con el inciso "a" del artículo 31 de la Ley 26.331, correspondiendo a los aportes del Tesoro Nacional, incumpliendo así con el financiamiento de los demás incisos. A su vez, los fondos del inciso "a" no se están ejecutando, según lo ya explicitado.

lo ya expresado y analizado por FARN, la disolución del FOBOSQUE significa un grave retroceso en el cumplimiento de la Ley 26.331 y colisiona de lleno con el principio de no regresión ambiental consagrado en el Acuerdo de Escazú. Esto se ve agravado por la posibilidad de perder los fondos que quedaron remanentes de los años anteriores.

El artículo 22 del proyecto de Ley de Presupuesto 2025 menciona de manera explícita la asignación de casi \$9.091 millones al FNECBN, eludiendo el cumplimiento de la Ley de Bosques. A este monto se le debe sumar \$909 millones correspondientes al Programa Nacional de Bosques Nativos, alcanzando así los \$10.000 millones que forman parte del inciso "a" de la Ley 26.331. Lo que omite el proyecto del Ejecutivo es que el monto asignado tan solo representa el 2,84% de lo que debería recibir. En otras palabras, se le asigna 35 veces menos de lo que corresponde por ley. A su vez, la caída del dinero destinado al FNECBN es de entre un 21,5% y un 33,2% en términos reales¹⁰. Estas dos partidas alcanzan tan solo un 0,0085% del total del Presupuesto.

El estrangulamiento financiero y económico a la política de enriquecimiento y conservación de los bosques nativos se convierte en una medida gubernamental explícita en favor de reordenar el territorio para el desarrollo inmobiliario, el agronegocio y las actividades agrícolas y ganaderas extensivas. Esto agrava los problemas climáticos e hídricos, incrementando los riesgos frente a olas de calor, incendios y posibles problemas sanitarios.

Manejo del fuego: no es solo una cuestión de plata, sino también de políticas de prevención

La gravedad de los habituales incendios a lo largo y a lo ancho del país hace evidente la necesidad no solo de un adecuado presupuesto para la prevención y el combate del fuego, sino también la articulación de estos programas con diferentes sectores productivos y actores sociales. El 95% de los incendios son originados por la acción humana. No nos referimos solamente a incendios intencionales, sino también a aquellos derivados de actividades económicas o sociales.

Si bien la Ley 26.815 establece la creación del Sistema Federal del Manejo del Fuego (SNMF), es la primera vez, luego de 7 años, que se dispone en un proyecto de ley de Presupuesto que los fondos se otorguen de manera directa, a través de la actividad "Conducción del Sistema Federal de Manejo del Fuego", principalmente. El proyecto de Ley de Presupuesto 2025 asigna \$28.603 millones para prevenir y proteger al ambiente y las personas de los incendios, menos del 0,025% del total del Presupuesto y \$4.735 millones menos que los \$33.338 millones que tenían asignados al 30 de septiembre de 2024. Esto equivale a una caída en términos reales de entre un 31,8% y 41,9%, considerando las inflaciones promedio para el próximo año. Asimismo, el aumento destinado al SNMF se realizó el 30 de septiembre luego de los devastadores incendios en la provincia de Córdoba, que tuvieron una gran repercusión mediática a nivel nacional y arrojaron un saldo de más de 50.000 hectáreas quemadas. Esta decisión de aumentar los fondos una vez finalizados los incendios, luego de no haber ejecutado el presupuesto inicial establecido, deja entrever la falta de planificación y prevención de la actual administración para el manejo del fuego. Además, bajo

10. En el primer caso contemplado la estimación inflacionaria del gobierno y en el segundo caso la del REM, acorde a lo que se explica en el Anexo.

la base de una evaluación de las metas físicas y las políticas preventivas del área, se reconoce que estas resultan claramente insuficientes para abordar el manejo del fuego en la Argentina.

El Presupuesto 2023 incluía como metas físicas la capacitación de 1120 agentes, 5100 horas de vuelo y la elaboración de 2235 informes de alerta temprana. El proyecto de ley del 2024 –que no fue tratado– estimaba capacitar 900 agentes, equipar 8 brigadas, realizar 2310 informes de alerta temprana y utilizar 5100 horas de vuelo. Esta última métrica fue corregida a 3100 horas de vuelo dado que se preveían mayores lluvias en la región, esperando que ayuden a disminuir los incendios¹¹.

El proyecto de Ley de Presupuesto 2025 estima capacitar a 1700 agentes, equipar a 12 brigadas para la lucha contra los incendios, elaborar 2400 informes de alerta temprana y usar 3600 horas de vuelo. En algunos casos las métricas resultan inferiores y en otros superiores. Sin embargo, la recurrencia de los episodios ígneos parece exponer la insuficiencia tanto en estas metas como en los recursos.

Los incendios continúan año a año sin que exista un cambio de enfoque en las políticas destinadas al manejo del fuego. Si no se prioriza la prevención por sobre el control, será difícil alcanzar mejores resultados que los obtenidos hasta el momento.

Energía: el cepo es al acceso para la gente, sin afectar a las empresas

El acceso a la energía en el siglo XXI es un elemento esencial para garantizar determinados derechos, entre los que se encuentran, por ejemplo, los vinculados a la educación. La limitación del acceso a la energía deriva de manera inequívoca en exclusión social, aumentando las brechas y desigualdades sociales y de género.

El acceso a la energía no es la única dimensión a tener en cuenta al momento de discutir el presupuesto abocado a este sector: si bien el sostenimiento de subsidios a la población son necesarios, en muchos casos esto se ve distorsionado por el consumo suntuario de energía por parte de estratos de ingreso elevado o incluso por los subsidios destinados a grandes empresas¹². En torno a esta área, es fundamental que el país garantice una energía producida y distribuida de manera democrática, a la par que se reduzca la dependencia de la matriz en los combustibles fósiles para avanzar en una necesaria transición energética.

Las partidas presupuestarias vinculadas a la energía en el proyecto de Ley de Presupuesto 2025 van en sentido contrario a las metas de inclusión por limitar los programas que apuntan a garantizar el acceso, como así también aquellos destinados a la transformación de una matriz energética fósil por una post-fósil, a contramano de los compromisos climáticos asumidos por la Argentina. Esta limitación se expresa en los siguientes hallazgos:

11. Para más información, ver: https://drive.google.com/drive/folders/1UQURj3onwIY_p13W-Xxp6m_EPNXMRe0x

12. Para profundizar sobre el análisis de los subsidios que reciben las empresas a lo largo del tiempo, se puede consultar el [sexto informe anual sobre subsidios a los fósiles realizados para 2022-2023](#), el [pedido de información realizado para el documento de análisis de 2023 y 2024](#), y la tercera edición del Monitor ambiental del Presupuesto, publicado en octubre de 2024. Todos estos trabajos fueron realizados por FARN.

1. La partida presupuestaria de Sustentabilidad del Mercado Eléctrico, que contribuye indirectamente a reducir las tarifas a consumidores, tiene una fuerte caída nominal, que en términos reales es de más del 63%. Esto se ve reflejado también en que se prevé que para 2025 el 84,83% de los costos mayoristas del sistema eléctrico sean cubiertos por la tarifa eléctrica que abonan los usuarios, cada uno de ellos con diferentes tratamientos tarifarios. Este valor representa un 30% más de lo que ya cubrían los usuarios en 2024. Indudablemente, la distribución de los subsidios energéticos es un tópico a discutir en Argentina, pero la concepción que muestra el Presupuesto 2025 es dejar de priorizar el acceso como un derecho o un medio de acceso a otros derechos.
2. El sostenimiento de subsidios a los hidrocarburos, que durante el 2025 serán más de \$305 mil millones de pesos, siendo \$77 mil millones destinados a la demanda y \$228 mil millones a la oferta. Estos montos están integrados casi en su totalidad por los subsidios del Plan Gas. De esta forma, el gobierno da continuidad a una tendencia que se sostuvo en los últimos años, ya que los subsidios a la demanda –que reciben los usuarios– se reducen de \$120 mil millones en 2024 a \$77 mil millones para el 2025. Esto afecta, entre otros programas, al que beneficia a las familias usuarias de garrafas. Mientras tanto, los subsidios a la oferta, que reciben de manera directa las empresas por la extracción de gas, pasan de \$150 mil millones a \$228 mil millones. En este sentido, se opta por la reducción de programas que dan acceso a la energía para priorizar subsidios que alimentan la ganancia de las firmas petroleras. De acuerdo a lo señalado al comienzo de este documento, estas medidas constituyen un tipo muy concreto de intervención estatal en favor de menos de una veintena de firmas del sector hidrocarburífero y en detrimento de los cientos de miles de hogares beneficiarios del programa de subsidios con garrafas.
3. La eliminación de los programas y partidas destinadas al desarrollo de energías renovables, incluyendo el Programa de Desarrollo de Iniciativas de Promoción de Energías Renovables, el de Fomento de la Generación Distribuida¹³ y el Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales¹⁴ (PERMER). La supresión de estos programas debilita la capacidad de la Argentina para cumplir con las metas comprometidas a nivel nacional e internacional en materia de transición energética hacia fuentes limpias. Además, **representa una oportunidad económica perdida**. Las energías renovables pueden fortalecer la seguridad energética del país al diversificar su matriz energética. En el caso de Argentina, **la matriz energética** está dominada en un 86% por combustibles fósiles, mientras que las energías renovables –como la solar, eólica, biomasa e hidráulica (menos de 50 MW)– representan apenas el 13,9%. La diversificación es especialmente relevante dado que los precios de los combustibles fósiles son volátiles y exponen a la economía a incertidumbres globales. Por último, la generación distribuida de energías renovables permite democratizar el acceso a la energía: facilita que personas, hogares y pequeñas comunidades generen su propia electricidad, lo que reduce los costos energéticos y aumenta la resiliencia de las redes eléctricas.

13. En este punto se destaca que el proyecto da de baja el Fondo Fiduciario para el Desarrollo de la Generación Distribuida de Energías Renovables (FODIS), dado que “no reviste relevancia”, según el mensaje enviado al Congreso Nacional.

14. Programa financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) N° 8484.

La continuidad de los programas de energías renovables es, por lo tanto, vital no solo desde una perspectiva ambiental, sino también social y económica. Su eliminación implica un retroceso en la lucha contra el cambio climático, la creación de empleos verdes y el impulso de un sistema energético más equitativo, descentralizado y democrático, congruentes con los derechos humanos y los de la naturaleza.

Continúan los beneficios para el sector minero: el gasto tributario de la minería

El proyecto de Ley de Presupuesto 2025 incluye estimaciones del gasto tributario vinculado a diferentes regímenes de excepción, es decir, sumas que el Estado dejará de percibir debido a la existencia de regímenes fiscales especiales.

Para el caso de la minería, el volumen de exenciones fiscales de las que gozan gracias al régimen de la Ley de Inversiones Mineras (N° 24.196) de 1993 es especialmente importante. En 2023, el Estado nacional dejó de percibir más de \$136 mil millones por estas exenciones, y en 2024 esta cifra superaría los \$396 mil millones. Las proyecciones para 2025 ascienden a casi \$541 mil millones. Esto equivale a más de 7 veces el total del presupuesto que recibe en su totalidad la Subsecretaría de Ambiente, supera ampliamente los \$363 mil millones destinados para toda la finalidad de Ecología y Desarrollo Sostenible, y representa más de 54 veces el presupuesto destinado al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos y al Programa Nacional de Conservación de Bosques Nativos, más allá de la disolución del fondo fiduciario. A su vez, un programa como el PERMER, de instalación de paneles solares en áreas rurales, que dota de energía renovable y mejora y abarata el acceso a la energía, podría sostenerse en 2025, considerando la inflación esperada por el gobierno, con \$11.059 millones. Esto significa que con las exenciones fiscales a las empresas mineras se podría costear –y sin endeudamiento público– casi 49 veces este programa.

Es importante destacar que estas exenciones se concentran en un reducido grupo de 42 empresas, las cuales se benefician de una exención casi total del impuesto a las ganancias.

Si bien el monto total representa un porcentaje relativamente bajo del PBI, su rápido crecimiento –de 0,03% en 2023 a 0,07% en el proyecto para 2025– y su alta concentración en pocas firmas generan interrogantes sobre la equidad y eficiencia de este régimen tributario. Estos son recursos que el Estado deja de percibir y que podrían destinarse a otras áreas prioritarias que hacen al bienestar de la población.

El Riachuelo y la brecha ambiental: recursos disponibles, acciones ausentes

La cuenca Matanza-Riachuelo es una de las más contaminadas en Argentina. Esto afecta al ambiente y a la calidad de vida de las más de 4 millones de personas que la habitan.

El 8 de julio de 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a partir de un fallo histórico, dispuso que el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son responsables, junto con la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), de llevar adelante un programa

orientado a mejorar la calidad de vida de la población de la cuenca, sanear el ambiente (agua, suelos y aire) y prevenir daños a futuro a raíz de las actividades antrópicas que impactan en ella.

Desde entonces, el Tesoro Nacional financia un conjunto de partidas presupuestarias destinadas al saneamiento del Riachuelo. El fallo, por su parte, también establece que la Auditoría General de la Nación debe realizar el control específico de la asignación de fondos y de la ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el Plan Integral de Saneamiento.

Para el 2025 estas partidas contarán con un presupuesto de \$118.297 millones, lo que representa un aumento de entre 21,7% y 43% con respecto al 2024, considerando las inflaciones promedio para el próximo año.

Si se mira la foto luego del aumento, la situación parecería ser favorable, pero en realidad estos fondos no se están ejecutando. Un ejemplo son las obras del "Sistema Riachuelo". Actualmente, y luego de años sin finalizar a tiempo los diversos lotes licitados, se encuentran frenadas las obras por falta de pago a pesar de haber presupuesto para desarrollarlas. La dilación de la obra pública y la política de ajuste llevada a cabo por el Poder Ejecutivo tiene consecuencia directa en la demora de estos proyectos y en la correcta ejecución de las acciones a realizar para el cumplimiento del fallo de la Corte.

En el último informe trimestral de avance por mandas de ACUMAR, se indica que hay a la fecha un 56% de cobertura de la red cloacal en la cuenca. Es decir, prácticamente la mitad de sus habitantes (un 44%) no tienen acceso a una red cloacal a 16 años de la ejecución del fallo.

En dicho informe también se indica que se ha alcanzado un avance del 86% en la construcción de la planta de pretratamiento del llamado "Sistema Riachuelo". Estas obras no han avanzado tampoco desde el último informe trimestral presentado por ACUMAR.

A lo anterior se le suma que los Lotes 1, 2 y 3, que responden a diversas obras para el saneamiento de la cuenca, como es el caso de los efluentes cloacales, se les amplió el plazo de ejecución. La dilación de estas obras resulta alarmante considerando que los efluentes cloacales son la principal fuente de contaminación del Riachuelo.

Es importante destacar que el programa Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza-Riachuelo es el único que tiene explícitamente dentro de sus objetivos realizar acciones para el cumplimiento de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, más allá de que el propósito de ACUMAR, y por lo tanto de las otras partidas, también se vincula con la causa judicial. Las funciones del programa enmarcadas dentro del Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo (PISCUMAR) son:

- Recomposición sanitaria de la salud y su fortalecimiento.
- Mejoramiento de servicios de desagües cloacales.
- Minimización de descargas industriales sin tratamiento a los cursos de agua.
- Mejoramiento del sistema de drenaje urbano y uso del suelo en la cuenca.

Todos ellos apuntan a mejorar la calidad de vida de los habitantes, la recomposición del ambiente y la prevención de daños futuros. Este programa pasará de contar con \$26.105 millones a \$9.852 millones, lo que significa una caída de entre un 70,4% y 74,8% en términos reales si se consideran las inflaciones promedio para el 2025.

Mientras tanto, el aumento del conjunto de las partidas a contribuir con el saneamiento del Riachuelo se da a través de la actividad de Asistencia Financiera para Acciones en la Cuenca Matanza-Riachuelo, con un aumento en términos reales de entre 84,2% y 116,4%, pasando de contar con \$38.194 millones en 2024 a \$105.323 millones para el 2025.

Esta actividad tiene por objetivo aportar asistencia a los gastos de funcionamiento e inversiones de AySA y la ACUMAR. Esta línea tiene un objetivo más ambiguo que el del programa Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza-Riachuelo, lo que permite una mayor discrecionalidad para los gastos de la unidad ejecutora, que en esta oportunidad es la Secretaría de Hacienda.

La situación de la cuenca Matanza-Riachuelo sigue siendo un reflejo de las profundas desigualdades sociales y ambientales que existen en Argentina. A pesar del fallo de la Corte Suprema de Justicia, los avances han sido limitados y la asignación presupuestaria actual refleja una disparidad preocupante. Mientras se incrementan los fondos destinados a gastos administrativos e inversiones sin un enfoque claro, el programa clave para la recomposición ambiental y sanitaria sufre un recorte drástico. Esta falta de coherencia en la distribución de recursos pone en riesgo no solo la calidad de vida de las comunidades más vulnerables, sino también la posibilidad de sanear y prevenir la contaminación a futuro que afecta gravemente a su salud y su entorno.

Los cuestionamientos a los fondos fiduciarios como excusa para atacar políticas públicas

El tratamiento del Presupuesto 2025 se encuentra atravesado por una narrativa, impulsada desde el gobierno nacional, que considera a los fondos fiduciarios o fideicomisos como opacos o poco transparentes¹⁵.

Los fondos fiduciarios son figuras que permiten delegar la recaudación y ejecución de determinados fondos en una tercera entidad. A lo largo de los últimos años se crearon decenas de fondos fiduciarios, que incluyen o incluían desde la protección de los bosques nativos, el manejo del fuego, planes de vivienda, estímulos a PyMEs y a la energía renovable, desarrollo de capital emprendedor, recuperación de la actividad ovina, subsidios del consumo de gas en determinadas zonas del país, entre otros. Estos fondos tienen diferentes fuentes de financiamiento, que van desde aportes por transferencias de la Tesorería General de la Nación a fuentes específicas, como impuestos especiales o incluso donaciones de privados. Esto permite tener una recaudación especial o diferenciada, fácil de sostener a lo largo del tiempo.

Un ejemplo de lo anterior es el Fondo Nacional de Manejo del Fuego, destinado a sostener el Sistema Nacional de Manejo del Fuego. Al momento de su creación mediante la Ley 26.815, se dispuso que, además de los fondos que reciba por transferencias del Tesoro, recaude el 0,3% de las alícuotas de los seguros, exceptuando los de vida. Esto contribuye a dotar de presupuesto a áreas de actuación del Estado tan necesarias. La figura del fondo fiduciario también permite que el dinero tenga un rendimiento si la ejecución será en alguna instancia posterior a la recaudación. En el caso del Fondo Nacional de Manejo del Fuego, el fideicomiso, administrado por el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) también permite giros en descubierto, que permiten actuar ante una emergencia. Este ejemplo permite demostrar

15. De acuerdo a lo expresado por el Secretario de Hacienda durante la presentación del proyecto de Ley de Presupuesto 2025, la totalidad de los fondos deben ser desarmados paulatinamente.

que ninguna herramienta es “buena” o “mala” *per se*, sino que más bien, desde la función pública, se debe analizar si las herramientas son las adecuadas para una política o no.

A lo largo de 2024 varios fondos fiduciarios –como el FOBOSQUE– no recibieron las transferencias que el Estado nacional debía hacerles a pesar de tener el presupuesto asignado. A su vez, en el proyecto de Ley de Presupuesto 2025 se presentan 5 fondos fiduciarios menos que en 2023 (24 en lugar de 29). Uno de los que deja de aparecer es el FODIS, destinado al estímulo de la generación distribuida mediante energías renovables, que fue disuelto mediante el DNU 70/2023. En este caso, no se disuelve solo el fondo fiduciario sino que también deja de existir la función o la actividad entre las acciones del Estado.

Muchos de esos 24 fondos fiduciarios son superavitarios: de manera consolidada, en el Presupuesto 2025 informan un superávit de \$1.1 billones. Esto debe traer dos necesarias reflexiones: que los fondos sean superavitarios implica que en realidad no se están llevando a cabo las tareas que ellos tienen; y que, de acuerdo a lo mencionado con anterioridad, el gobierno construye una narrativa de un Estado eficiente y con las cuentas públicas ordenadas cuando en realidad la Administración Pública Nacional continúa siendo deficitaria, y alcanza el superávit a través del artilugio de referirse, en el primer artículo del proyecto de ley, al Sector Público Nacional consolidado.

En el Presupuesto 2025 se observa también que muchos fondos fiduciarios, que en años anteriores tenían asignadas transferencias del Tesoro, dejan de recibirlas, asignando las mismas directamente a los organismos. Una decisión por lo menos llamativa de parte de una gestión que cuestiona la eficiencia del Estado.

Existen posiciones fundadas con solidez desde lo técnico –como por ejemplo la esgrimida por la Oficina de Presupuesto del Congreso– que plantean la posible opacidad de los fondos fiduciarios y cuestionan la delegación de funciones del Estado en terceros. Ahora bien, la posición gubernamental ha sido cuestionar los fondos fiduciarios y explicar que la tendencia será hacia su disolución, a partir de las facultades que le otorga el artículo 5 de la denominada Ley Bases. Lo preocupante es que, si se continúa con la lógica que se ha seguido con el FODIS, no solo se disuelve el fideicomiso sino que también se elimina del Estado la función vinculada. Bajo esta lógica, ¿habrá a futuro presupuesto suficiente para sostener las políticas de prevención y manejo del fuego o la protección de los bosques nativos?

Retroceso en la presentación de la información del Presupuesto 2025

Cada 15 de septiembre, el proyecto de ley de Presupuesto es acompañado de un mensaje de remisión. Allí se explican cuáles son las prioridades de gestión, el origen de los recursos y los principios rectores del Presupuesto.

Desde 2020, en ocasión del envío del proyecto de Ley de Presupuesto 2021, el mensaje de remisión al Congreso contenía un apartado que explicaba cuáles eran los esfuerzos presupuestarios que se realizaban en materia de políticas públicas orientadas a un sector con independencia de la jurisdicción que hacía la erogación. En otras palabras, se identificaban programas que incidían en determinados sectores o áreas temáticas de manera transversal y se explicitaban los presupuestos destinados. Estas áreas eran, entre otras, niñez, desarrollo del conocimiento, derechos humanos, igualdad de género o el acceso a un ambiente sano.

En concreto, el proyecto de Ley de Presupuesto 2024, elaborado en 2023, incluía unas 17 categorías temáticas¹⁶, y para 4 de ellas creaba “etiquetas especiales” para identificar los programas y acciones que atendieran. Ellas eran Igualdad entre los Géneros, Ambiente Sostenible y Cambio Climático, Niñez y Adolescencia y Atención de las Personas con Discapacidad.

La eliminación de las etiquetas, como así también de la cuantificación del esfuerzo presupuestario orientado a cada una de las 17 políticas transversales, obedece a un sesgo ideológico a través del cual estos tópicos dejan de entenderse con una perspectiva de acceso a derechos y pasan a comprenderse como un costo. Más allá de este sesgo, con esta eliminación de las etiquetas el gobierno nacional le pone fin a una forma de contabilización que apuntaba a transparentar lo destinado en estos temas y permitía un rápido contraste con los regímenes de gastos tributarios que benefician a unas pocas empresas, como lo es el régimen de Inversiones Mineras. Exponer menos información equivale a reducir la transparencia, el control y la participación de la sociedad civil. En concreto, implica menos libertad para la ciudadanía.

Para el ambiente, (des)inteligencias

En un marco de expansión de la agenda extractiva, e incluso de la creación de fuerzas especiales destinadas al resguardo de las explotaciones hidrocarburíferas y mineras, otro rasgo priorizado por el gobierno nacional ha sido fortalecer a las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia. La Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE), dependiente en forma directa de Presidencia de la Nación, tiene asignado un presupuesto de \$197.238 millones, sin adicionar las acciones de inteligencia dependientes del Ministerio de Seguridad.

Estos fondos representan más de 19,7 veces lo presupuestado en las partidas para la protección de los bosques nativos, casi 7 veces lo destinado al Sistema Federal de Manejo del Fuego, alcanza un 54% de los fondos totales asignados a la finalidad de Ecología y Desarrollo Sostenible, y más de 2,55 veces y de 2,37 veces el presupuesto total de la Subsecretaría de Ambiente y de la Administración Nacional de Parques Nacionales, respectivamente. A su vez, con ellos se podría costear casi 18 veces el programa PERMER, que supo tener como metas físicas realizar más de 10.000 instalaciones de paneles solares en áreas rurales no conectadas a la red. En este sentido, los fondos destinados a la SIDE representan un enorme costo de oportunidad en cuanto al posible despliegue de otras políticas.

16. Las 17 categorías eran: Jubilados y Pensionados; Igualdad de Géneros; Políticas de Ingresos; Infraestructura Social y Productiva; Niñez y Adolescencia; Educación, Formación y Desarrollo del Conocimiento; Políticas de Defensa y Seguridad; Políticas de Salud; Políticas de Discapacidad; Políticas de Inserción Laboral y Empleo; Cooperativas y Mutuales; Ambiente Sostenible y Cambio Climático; Políticas Alimentarias; Fomento de la Producción, Innovación y Tecnología Aplicada; Políticas de Apoyo a las PyMEs; Políticas de Juventud y Justicia y Derechos Humanos.

Reflexiones finales

El Presupuesto 2025 evidencia desafíos significativos para las políticas ambientales y sociales del país. El proyecto refleja una disminución en la prioridad asignada a la protección del ambiente y al cumplimiento de derechos fundamentales como la salud, educación, vivienda y cultura.

El enfoque del gobierno de Javier Milei, que pone al libre mercado como guía para el desarrollo, genera tensiones con los derechos sociales y ambientales. La idea de que el mercado puede resolver por sí solo cuestiones como el acceso a un ambiente sano, la prevención y control de incendios o la equidad distributiva, ya ha dado muestras en el pasado de chocar contra la realidad. No existen evidencias de que esto ocurra. El análisis plasmado en este documento refleja que este proyecto de Ley de Presupuesto prioriza los intereses de la minería y los fósiles por sobre el bienestar colectivo y la sostenibilidad, comprometiendo el equilibrio necesario para un desarrollo inclusivo y justo.

El gobierno nacional presenta este presupuesto como un esfuerzo para ordenar las cuentas públicas¹⁷. Es esencial que este orden no se logre a costa de la protección ambiental ni de los derechos de las generaciones presentes y futuras. El contexto actual exige que el Estado mantenga su capacidad de gestión en áreas críticas como el ambiente, la salud y la educación, asegurando una adecuada distribución de los recursos. La reducción de fondos en áreas clave como el manejo del fuego, la protección de los bosques nativos y la transición energética hacia fuentes renovables no solo limita la capacidad del Estado para afrontar los desafíos ecológicos y sociales actuales, sino que también compromete el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por la Argentina.

Un aspecto crítico a destacar es el riesgo asociado tanto a su aprobación como a su rechazo legislativo. Por primera vez en la historia argentina, el presidente podría gobernar dos años consecutivos con un presupuesto prorrogado, lo que generaría incertidumbre en la gestión pública y aumentaría la discrecionalidad en la ejecución de los recursos. Esta situación podría debilitar aún más las políticas socioambientales, ya que un presupuesto prorrogado, en un contexto inflacionario, implicaría el congelamiento en términos reales de las partidas, como se analizó y evidenció a lo largo del 2024 en las distintas entregas del Monitor ambiental del Presupuesto¹⁸. Esto generaría un deterioro de la calidad democrática del país. Al mismo tiempo, aprobar el Presupuesto en su forma actual significa validar un retroceso en términos sociales y ambientales, aceptando la subejecución y el desmantelamiento de áreas clave para el desarrollo y la sostenibilidad de la Argentina.

La marcada prioridad otorgada a sectores extractivos, como la minería y los hidrocarburos, mediante subsidios y exenciones fiscales, representa un desafío para la sostenibilidad y para los territorios. Si bien es imprescindible que el país avance en su desarrollo económico, este debe ser compatible con el cuidado del ambiente y la equidad social. El principio de no regresión ambiental, consagrado en el Acuerdo de Escazú, debe ser una guía central para la formulación de políticas públicas que respeten los derechos ambientales.

El Presupuesto 2025 resalta la necesidad de abordar la relación intrínseca entre el desarrollo económico y el cuidado del ambiente en Argentina. En lugar de percibirlos como fuerzas opuestas y contradictorias,

17. Como se demostró a lo largo de este documento, la cuestión del orden fiscal no es más que retórica. Es falso tanto que el proyecto de ley tenga una Administración Pública Nacional con presupuesto superavitario, como así también que se reduzca la presión tributaria.

18. Todas las ediciones del Monitor ambiental del Presupuesto se encuentran disponibles en <https://farn.org.ar/documentos/>.

es esencial comprender que ambas partes son interdependientes y forman parte de un mismo desafío. El bienestar de la población está directamente vinculado con la salud de los ecosistemas, y un desarrollo económico sostenible solo es posible si se respetan los límites ambientales y los derechos humanos. Desde esta perspectiva, es fundamental avanzar hacia un modelo de justicia socioambiental, en el que las políticas públicas integren la sostenibilidad de la vida como eje central del desarrollo, garantizando el derecho a un ambiente sano para todas las personas.

Anexo metodológico

Sobre el cálculo de variaciones en términos reales de partidas y recursos

A lo largo de este documento se emplearon dos metodologías de cálculo de las variaciones reales de cada partida presupuestaria o recursos. En ambos casos se emplean, para el cálculo de los ajustes en términos reales, dos estimaciones de tasa de inflación promedio para 2025:

- La primera es a partir de los **datos del propio proyecto de Ley de Presupuesto 2025**, que arrojan tasas de inflación interanual de 104,4% y 18,3% a diciembre de 2024 y 2025, respectivamente. Estos datos resultan en **una inflación promedio en 2025 de 27,45%**.
- La segunda es a partir de tomar la inflación interanual informada por el **Relevamiento de Expectativas de Mercado del Banco Central de la República Argentina**. De acuerdo a este estudio, las tasas de inflación a diciembre de 2024 y 2025 son de 124,7% y 38,3%, respectivamente. Estos valores dan como resultado **una inflación promedio en 2025 de 49,69%**.

Las opiniones expresadas en este informe son de exclusiva responsabilidad de quienes escriben y no necesariamente coinciden con la de FARN.

FARN adopta la perspectiva de género en todos los aspectos de su trabajo. En ese sentido, en todas sus publicaciones se respetan la utilización del lenguaje inclusivo y las diversas formas de expresión que cada persona ha elegido para su colaboración.

Publicado en octubre de 2024, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).

Para citar este trabajo: Slipak, A.; Cena Trebucq, M.; French, G. y Gerlo, J. (2024). El futuro de las políticas ambientales de la Argentina. Análisis del proyecto de Ley de Presupuesto 2025. Fundación Ambiente y Recursos Naturales.



Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Sánchez de Bustamante 27 - Piso 1° (C1173AAA) CABA - Argentina
www.farn.org.ar | info@farn.org.ar      /farnargentina