



EL PRESUPUESTO CLIMATICO RUMBO AL 2017

1. INTRODUCCIÓN	01
2. METODOLOGÍA DE TRABAJO	02
3. ASPECTOS GENERALES DEL PRESUPUESTO 2017	03
4. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO 2017	04
4.1 SERVICIOS ECONÓMICOS	04
4.2 ANÁLISIS DEL SECTOR	09
4.2.1. SECTOR AGROPECUARIO, FORESTAL Y BOSQUES	12
4.2.2. SECTOR ENERGÉTICO	20
4.2.3. SECTOR TRANSPORTE	23
4.2.4. SECTOR GRACIAR Y MINERÍA	25
4.2.5. OBRAS DE INFRAESTRUCTURA	27
4.2.6. FONDOS FIDUCIARIOS	30
4.2.7. EMPRESAS PÚBLICAS	33
5. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2016	34
6. CONCLUSIONES	40
7. BIBLIOGRAFÍA CITADA Y CONSULTADA	42

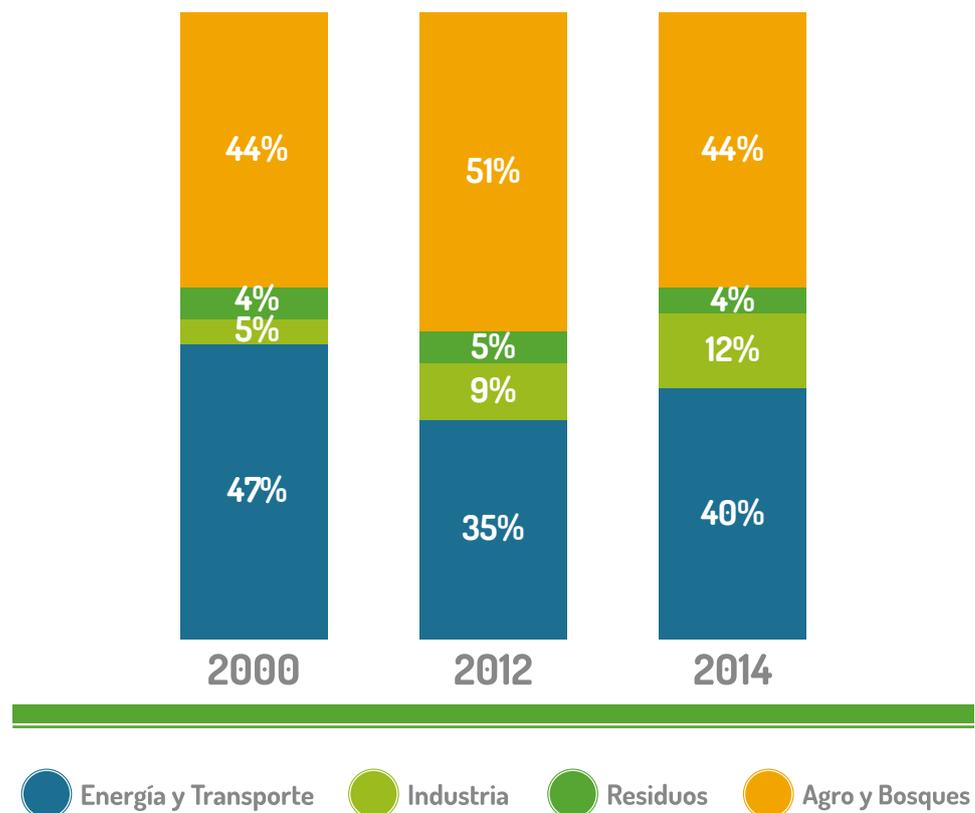
1. INTRODUCCIÓN

Un presupuesto es una previsión de ingresos y gastos para un determinado período de tiempo. En esta concepción lleva implícitos los objetivos de política al fijar las prioridades de inversión para el año 2017 por parte del Estado Nacional.

El objetivo de este documento es analizar las inversiones en materia de protección y conservación de los recursos naturales versus actividades contrarias, es decir, que generan o podrían generar un impacto ambiental negativo en el marco del presupuesto nacional para el año que acaba de empezar.

Los sectores analizados abarcan los que generan mayor emisión de gases efecto invernadero (GEIs) (Gráfico 1): energía y minería, agricultura y transporte, que suponen en conjunto el 84% de las emisiones a nivel nacional para el 2014 y que son aquellos que generarían un mayor impacto ambiental.

GRÁFICO 1: Distribución de emisiones por sector



Fuente: Elaboración propia en base a la Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático y datos presentados por el Gentile (2016).

El presente trabajo incluirá además aspectos vinculados a la relación existente entre el presupuesto nacional y las medidas incluidas en la Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional¹ (INDC, por sus siglas en inglés) revisada² que ha sido presentada en la Conferencia de las Partes 22 (COP22) en Marrakech en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC). También se incluyen las 100 prioridades de gobierno³ presentadas en diciembre de 2016 siendo estas “el foco y la ejecutividad de los ministerios y las agencias responsables de su gestión, para que además después se los pueda evaluar y rendir cuentas sobre su progreso”.

2. METODOLOGÍA DE TRABAJO⁴

El análisis de la distribución administrativa del presupuesto de gastos consistirá en la presentación desagregada⁵ utilizadas contenidas en la ley de presupuesto general (MECON, 2006), esto es la categoría programática.

Asimismo, debido a la temática que aborda este trabajo, se ha seleccionado la clasificación por servicios económicos: que indican la función o finalidad de los gastos de las distintas unidades administrativas⁶. Entre los servicios económicos se encuentran: energía, combustibles y minería; comunicaciones; transporte; ecología y medio ambiente; agricultura; industria; comercio, turismo y otros servicios, y seguros y finanzas.

Igualmente, hay partidas presupuestarias que no se incluyen entre los servicios económicos pero que impactan en el clima, por ello, también se analizarán otros programas y partidas estableciendo categorías en función de los organismos estatales (dependientes de la administración central como los organismos descentralizados) y los programas que cada uno de ellos llevan a cabo.

¹ Disponible en: <http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/NDC-Revisada-2016.pdf> (Última visita: 24/11/2016).

² Tras el cambio de gobierno a nivel nacional en diciembre de 2015, y con el cambio de status de Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable a Ministerio (MAyDS) se anunció “un proceso de revisión de las Contribuciones Nacionales presentadas por la gestión anterior en la COP 21, en tanto cree que existe un potencial para mejorar la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero”. El objetivo de esta revisión fue “obtener una meta de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero realista, ambiciosa, transparente y participativa” (MAyDS, 2016). La misma fue llevada a cabo por el Gabinete Nacional de Cambio Climático con la asistencia técnica de la Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable e incluyó instancias de participación con el sector privado, organismos no gubernamentales (ONGs), asociaciones y cámaras, organizaciones de trabajadores, sector académico científico, así como provincias y municipios.

³ Disponible en: <http://www.casarosada.gob.ar/objetivosdegobierno/> (Última visita: 22/12/2016).

⁴ Para mayor información respecto a la metodología se recomienda visitar: Análisis del presupuesto nacional 2016 disponible en <http://farn.org.ar/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=20513> (Última visita: 22/12/2016).

⁵ Hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación.

⁶ Sin embargo, la limitante de este tipo de clasificación es que los servicios económicos son sólo una parte del presupuesto nacional que pudieran contener tanto medidas que afecten tanto negativa como positivamente al ambiente (por ejemplo, en el caso de los servicios económicos vinculados a energía pueden contener programas vinculados a combustibles fósiles tanto como aquellos asociados a renovables y eficiencia energética). Por otra parte, son los propios organismos los que clasifican los distintos programas en las distintas categorías de servicios económicos.

Estas categorías serán: agro y bosques; cambio climático; glaciares y minería; energía y transporte. Dentro de cada una de estas categorías se agruparon los distintos programas en función a su impacto en el clima:

- **Contrario:** cuando fomentara las emisiones de gases efecto invernadero o impactara negativamente en los recursos naturales;
- **Compatible:** cuando contribuya a la mitigación y/o adaptación del cambio climático y la conservación del ambiente; e,
- **Incierto:** al desconocer cuál es el impacto sobre el clima y los recursos⁷.

También se revisó el articulado correspondiente a la Ley 27.341 Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2017⁸.

3. ASPECTOS GENERALES DEL PRESUPUESTO 2017

Entre los principales indicadores económicos el presupuesto 2017 prevé un valor del dólar de \$18, con una inflación interanual del 17%, un déficit primario (es decir, que los gastos superaran a los ingresos) del 4,5% del Producto Bruto Interno (PBI) y una tasa de crecimiento del PBI del 3,5%.

Entre otras cuestiones de interés en el articulado del presupuesto nacional 2017 se menciona la importancia del régimen de asociación público - privada en las contrataciones del Sistema Público Nacional, que también se incluyen entre los 100 objetivos de gobierno presentados en diciembre. Este tipo de asociación busca limitar la responsabilidad asumida a cada parte y transferir más riesgos al sector privado (Muratorio, 2016). Sin embargo, al día de la fecha no se ha realizado ni una obra a través del Decreto 967/05, que establece el Régimen Nacional de Asociación Público-Privada, ni se han creado sociedades bajo este régimen, ya que aún toda sociedad en que participe el Estado debe ser creada por ley (Muratorio, 2016). Es importante mencionar que en noviembre de 2016 se publicó en el Boletín Oficial la Ley 27.328 donde se establece el marco para los Contratos de Participación Público – Privada.

Por su parte, también establece que el Jefe De Gabinete de Ministros deberá presentar informes trimestrales sobre el flujo y uso de los fondos fiduciarios, herramienta que ha proliferado en el último plazo para el manejo de fondos estatales. Sobre este tema se volverá en el apartado 4.2.6.

⁷ En muchos casos sucede que hay programas sobre los cuales no se puede inferir cuál sería su impacto sobre el ambiente dado que se carece de información sobre su objetivo específico o este no es lo suficientemente claro para concluir acerca de su impacto.

⁸ Promulgada el 21/12/2016 y junto con sus planillas anexas. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/269309/norma.htm>

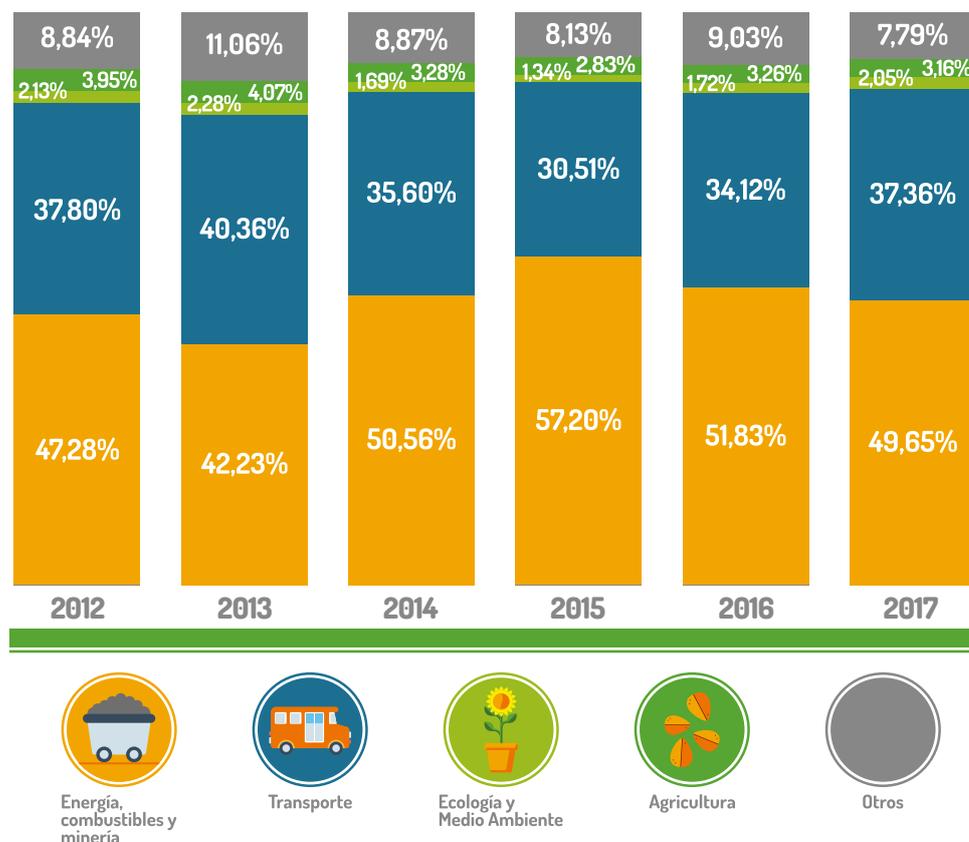
4. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO 2017

4.1. SERVICIOS ECONÓMICOS

Los servicios económicos en 2017 presentan el 14% del presupuesto nacional. Aquellos vinculados a ecología y ambiente representan un 2% de los servicios económicos totales del presupuesto. Por su parte, continuando la tendencia de los últimos 6 años, energía tiene la mayor asignación de recursos con el 50% de los mismos, seguido por transporte con el 37%. A destacar respecto al 2016, transporte aumenta su participación en un 3% mientras que energía se reduce en un 2% (Gráfico 2).

La variación interanual es de una gran importancia de los servicios vinculados a la energía (aunque con una leve reducción en los últimos dos años) y transporte (con una tendencia creciente también en los últimos dos años). Por su parte, los servicios a ecología y ambiente parecen tener un pequeño crecimiento, alcanzando en este presupuesto el 2%.

GRÁFICO 2: Servicios económicos en el presupuesto nacional



Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto nacional.

En el sector energía, inciden mayoritariamente los subsidios. En este sentido se debe destacar *“un progresivo paso de subsidiar a la oferta a subsidiar a la demanda”* (MHyFP, 2016) Un ejemplo de ello lo constituye el Programa Renovar que en el marco de la Ley 27.191 de Energías Renovables propone una participación del 8% de las mismas en la matriz energética total al 2018. Este programa cuenta con exenciones impositivas y la creación de un Fondo de Desarrollo de Energías Renovables (FODER). Entre los aspectos vinculados a transporte, se plantea la construcción de rutas así como la mejora en el transporte urbano de pasajeros, electrificación de ramales diesel y renovación de flotas y también el transporte comercial como el Ferrocarril Belgrano Cargas, *“para reducir los altos costos de transporte que enfrentan las economías regionales del Norte argentino”* (MFyHP, 2016).

“El sector agropecuario es uno de los sectores de mayor importancia estratégica en el país, con el objetivo de “aumentar la productividad, la superficie y el stock radicalmente pasando a producir alimentos para 600 millones de personas (...).””

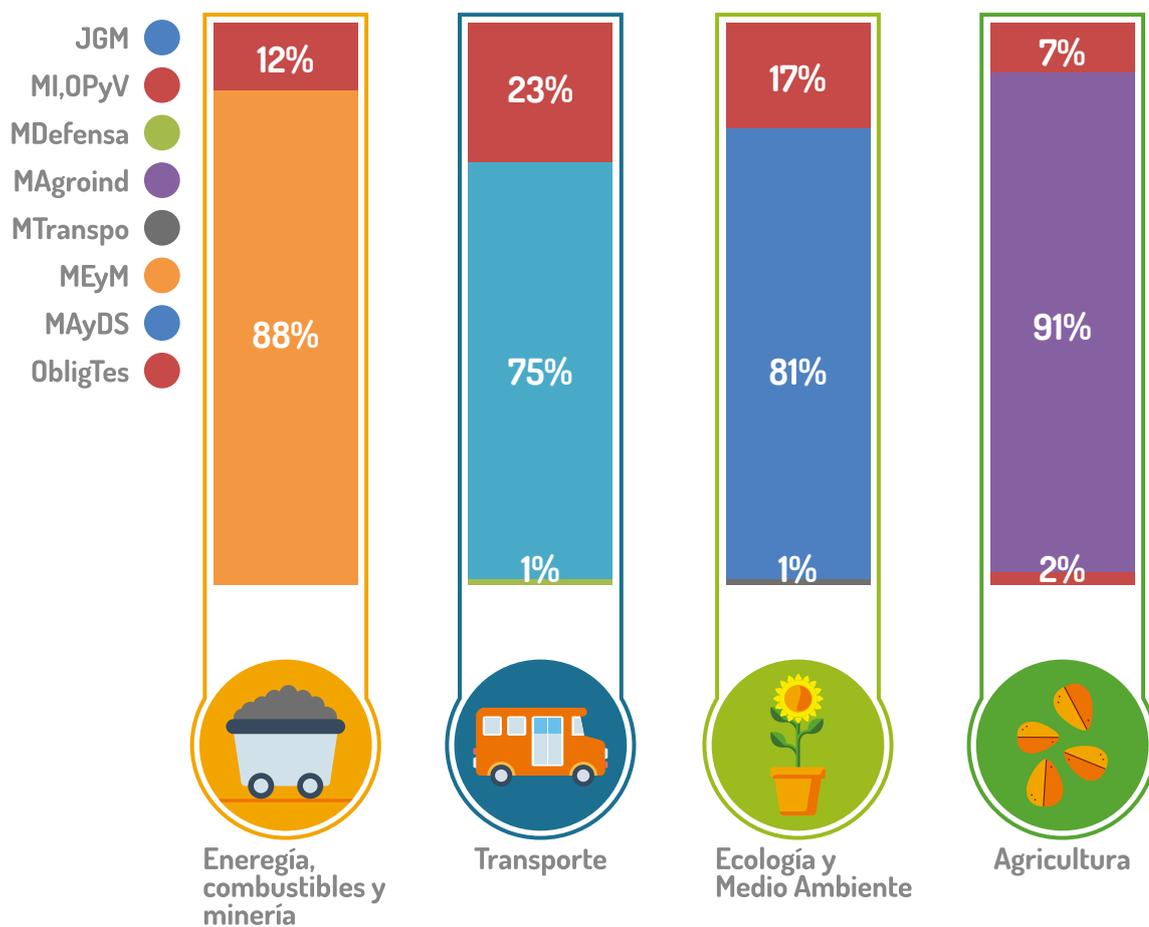
En cuanto al sector agropecuario, se lo destaca como uno de los sectores de mayor importancia estratégica en el país, con el objetivo de *“aumentar la productividad, la superficie y el stock radicalmente pasando a producir alimentos para 600 millones de personas, lo que a su vez implica un aumento de la producción de alimentos de un 2% anual”* (MFyHP, 2016). Entre otras cuestiones se menciona la importancia de fortalecer las economías regionales, proteger la industria láctea y promover la industria cárnica, todo ello asegurando el capital natural.

Finalmente, respecto a cuestiones vinculadas a ecología y ambiente, en particular, no se hace mención a ninguna de los principales ejes incluidos en este servicio económico para el año 2017.

Vale mencionar que los gastos vinculados a los distintos servicios económicos se destinan a los organismos a cargo de su ejecución. Los servicios de energía son invertidos principalmente Ministerio de Energía y Minería con el 88% de las partidas asociadas, en el caso de transporte el 71% son recibidos por el Ministerio de Transporte, en agricultura el 91% se corresponde con el Ministerio de Agroindustria mientras que el 81% de los asociados a ecología se hospedan en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (Gráfico 3).

Como factor en común, todos los servicios económicos estudiados tienen partidas destinadas a cubrir las obligaciones a cargo del tesoro, ella engloba, en este caso particular, la asistencia financiera que el Estado brinda a las empresas públicas así como también las Contribuciones, Adhesiones y Aportes de Capital a Organismos Internacionales.

GRÁFICO 3: Distribución de los servicios económicos entre organismos

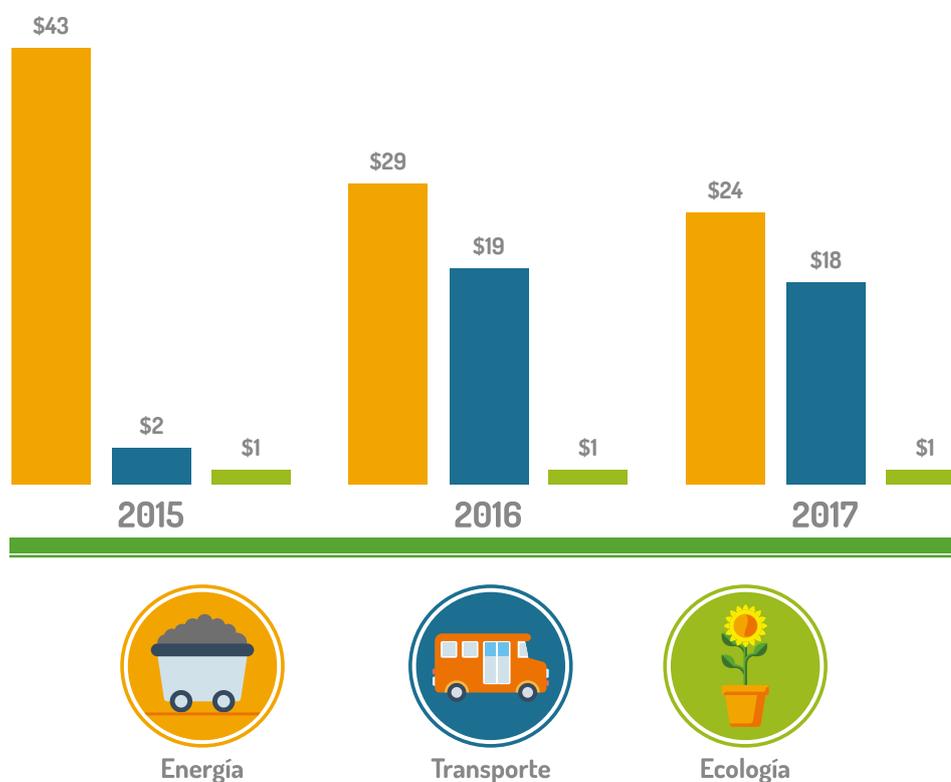


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional.

Referencias: ObligTes, Obligaciones del Tesoro; M A y D S, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable; M E y M, Ministerio de Energía y Minería; M Transp, Ministerio de Transporte; M A g r o i n d, Ministerio de Agroindustria; M Def, Ministerio de Defensa; M I, O P y V, Ministerio del Interior, Obra Pública y Vivienda y JGM, Jefatura de Gabinete de Ministros.

Por cada peso que se destina a cuestiones de ecología y ambiente, \$24 son invertidos en cuestiones energéticas y \$18 son destinados a temas asociados a transporte, con una tendencia decreciente respecto al 2016, donde los valores eran \$29 y \$19 respectivamente. Esta situación se diferencia del 2015 donde energía tenía el doble de fondos y transporte participaba con 9 veces menos dinero (Gráfico 4).

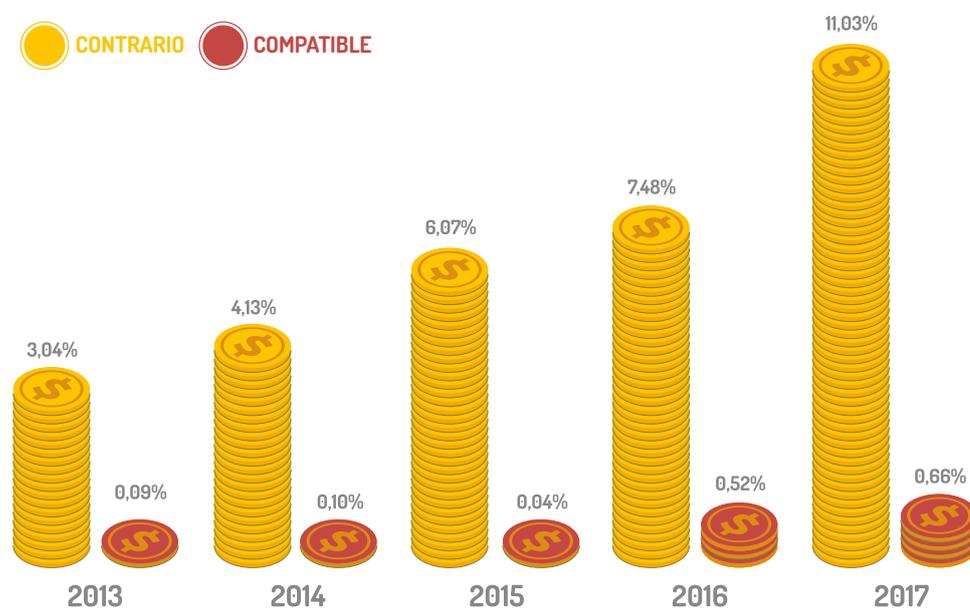
GRÁFICO 4: Servicios económicos: ecología vs. transporte y energía



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

Otro análisis a tener en cuenta, es el porcentaje que los servicios económicos vinculados a ecología representan como porcentaje del presupuesto total. Según el Banco Mundial (2016) informe, el gasto público ambiental en los países EU28 oscilaba entre 0,2% y 1,4% del PBI en 2013, con un promedio estimado de 0,7%. Según el gráfico 5, los gastos en nuestro país se han incrementado, tanto en partidas compatibles como contrarias. Esto evidencia un crecimiento de las partidas en ambos sectores, acompañado por una desaceleración del crecimiento de nuestra economía, marcado por un crecimiento interanual del PBI cada vez menor.

GRÁFICO 5: Fondos del presupuesto como porcentaje del PBI



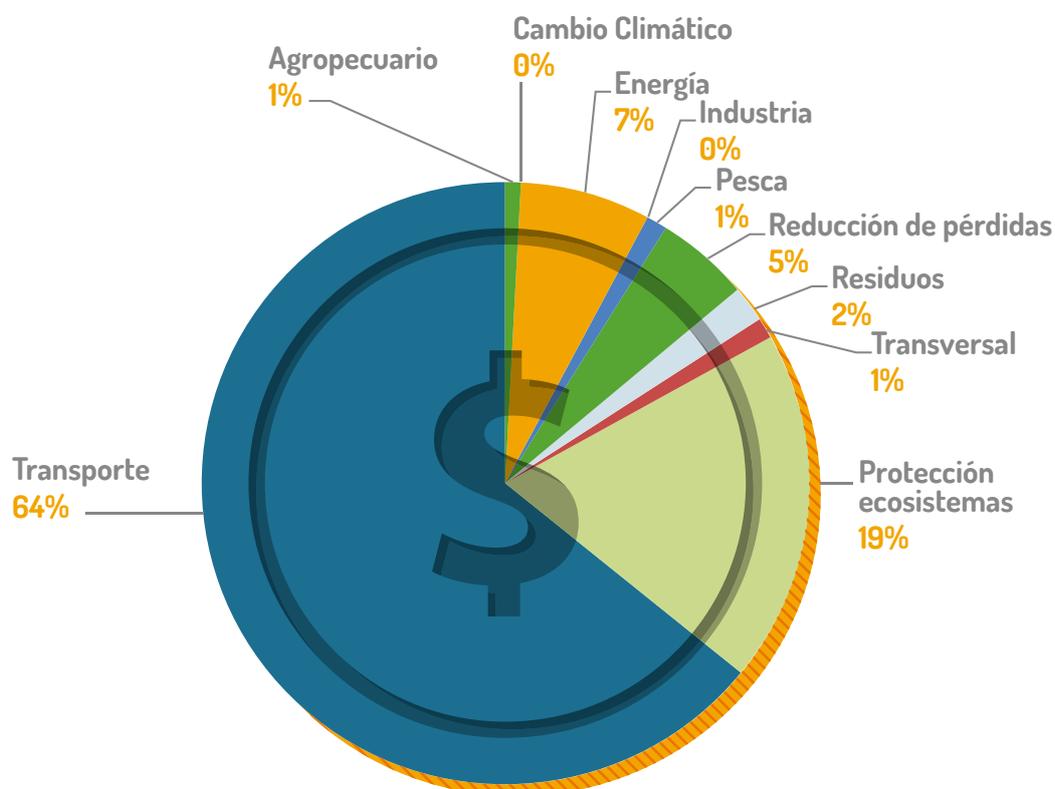
Fuente: Elaboración propia.

4.2. ANÁLISIS POR SECTOR

Las partidas identificadas como compatibles con el cuidado ambiental representan el 0,5% de los gastos presupuestados para el año 2017 mientras que aquellas etiquetadas en la categoría contrarias alcanzan al 7,6%. Si se analiza el período interanual, en 2016 los valores fueron 0,5% y 7,5% respectivamente, lo que marca una continuidad en los gastos destinados tanto a cuestiones de conservación como a aquellas que afectan negativamente al cuidado.

Entre las partidas compatibles se destacan el fomento del transporte vía ferrocarril, cuestiones vinculadas a la conservación de ecosistemas (como bosques o tierras secas), y partidas para la eficiencia energética y energías renovables (Gráfico 6). El 55% de las partidas compatibles corresponden al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable en conjunto con la Administración de Parques Nacionales. De las partidas compatibles con la conservación el 51% se financian a través de fondos internacionales, mientras que el resto se realiza a través de gastos nacionales.

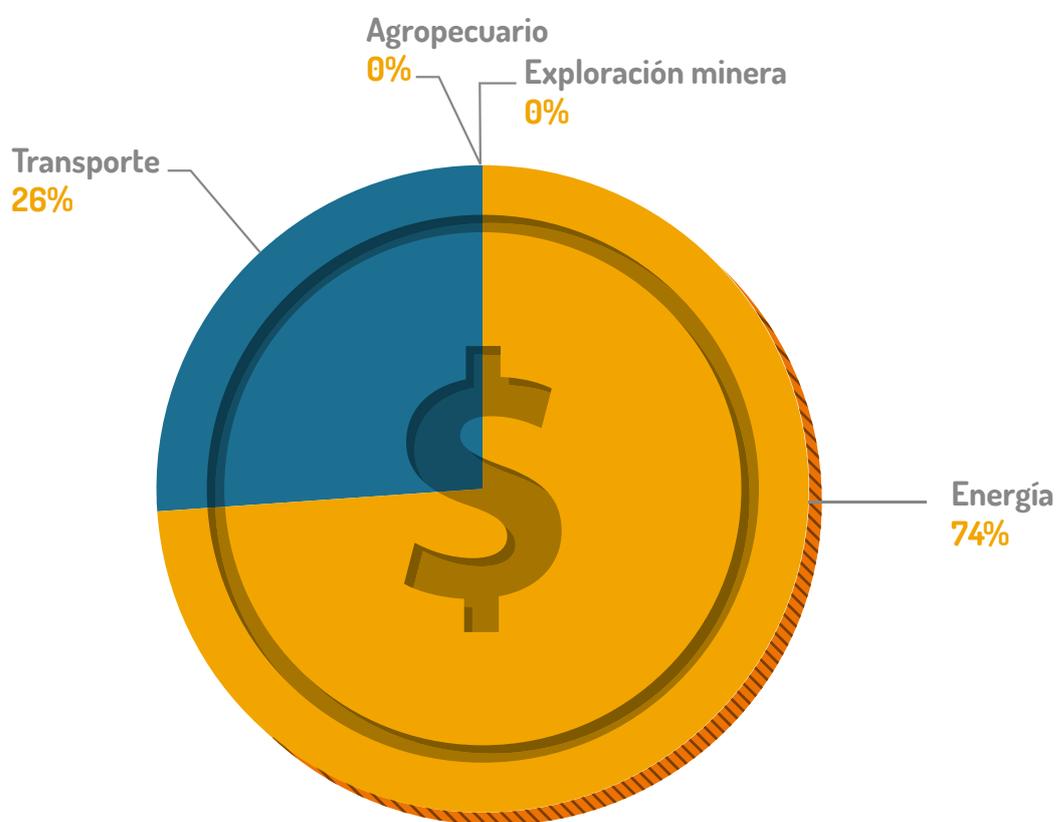
GRÁFICO 6: Partidas compatibles en el presupuesto 2017



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

Entre las partidas contrarias se identifican gastos vinculados al fomento del transporte automotor, la generación de energía a través de combustibles fósiles (petróleo, gas y carbón) y grandes hidroeléctricas, subsidios energéticos y al transporte, y fondos para actividades mineras (Gráfico 7). El 53% de las partidas están concentradas en el Ministerio de Energía y Minería, Transporte e Interior, Obras Públicas y Vivienda. El 100% de los fondos para estas medidas, en el marco del presupuesto 2017, pertenecen a gastos de origen nacional.

GRÁFICO 7: Partidas contrarias en el presupuesto 2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional 2017.

Ello implica que por cada \$1 de las arcas del estado destinado a la protección ambiental hay \$16 que se invierten en cuestiones de impacto negativo, como puede ser cuestiones vinculadas a la generación de energía con combustibles fósiles (Gráfico 8).

GRÁFICO 8: Protección Ambiental vs. Impacto Negativo



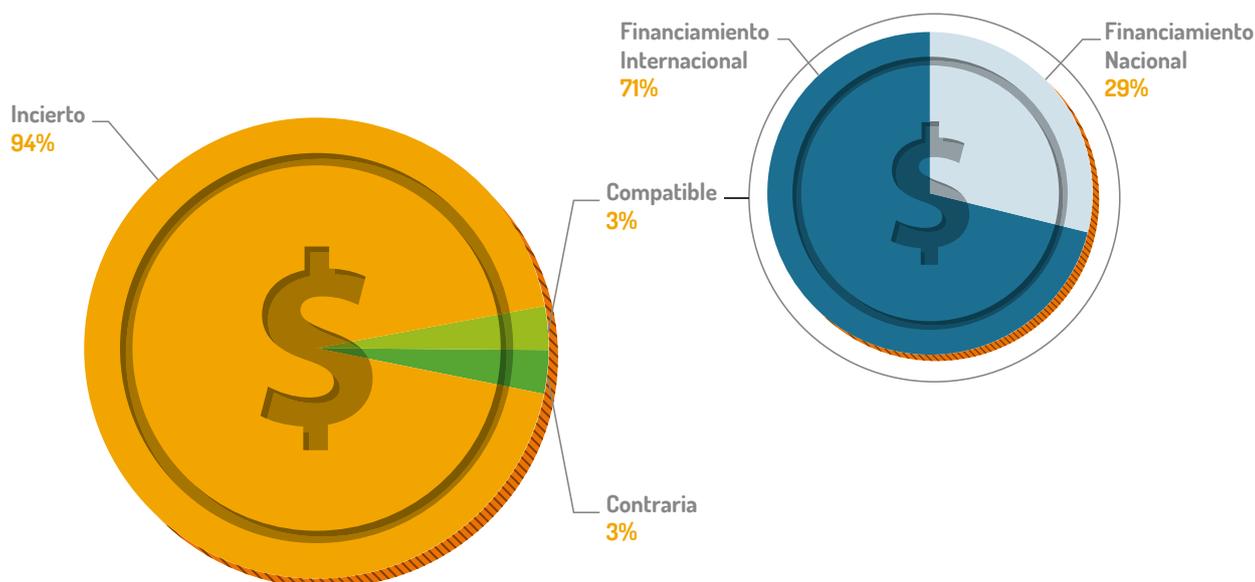
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional 2017.

4.2.1. SECTOR AGROPECUARIO, FORESTAL Y BOSQUES

Tal como sucede desde el 2013, al comenzar este análisis desde FARN, el sector agropecuario se caracteriza por una amplia gama de partidas presupuestarias de las que no puede conocerse su objetivo y destino final, dado el nivel de agregación de los programas,. Estas son las partidas etiquetadas como inciertas, que totalizan el 94% del monto de las mismas (Gráfico 9).

Por el lado de fondos vinculados a actividades compatibles, representan el 5% de lo etiquetado como sector agropecuario. Entre ellas se destacan la titulación de tierras rurales (considerando que el saneamiento de la titularidad de la tierra es un avance para su preservación a largo plazo), la acreditación de la agencia de implementación para el Fondo Verde del Clima y la desertificación y el manejo de tierras en agroecosistemas frágiles. De las partidas compatibles, el 71% de los recursos provienen de financiamiento internacional como Fondo de Adaptación, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento (BIRF) y Global Environment Facility (GEF). Esto implica que por cada \$1 invertidos por el gobierno nacional en medidas compatibles se invierten \$2,5 de fondos internacionales.

GRÁFICO 9: Partidas contrarias en el presupuesto 2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional 2017.

En particular, el ministerio de Agroindustria (artículo 71) recibirá \$4.500 millones para ser destinados al sector agropecuario, los cuales se administrarán a través del FONDAGRO, que se constituye como un fideicomiso de administración y financiero. El mismo se constituye en forma permanente y se integra con todas las partidas presupuestarias del Tesoro Nacional, donaciones y aportes de organismos (provinciales, nacionales e internacionales). Sin embargo, el riesgo en la proliferación de este tipo de figuras jurídicas en el manejo de fondos estatales es eludir al Congreso en la toma de decisiones, *“ya que estas formas organizativas alejan a la gestión de estándares de control público y de rendición de cuentas, que permitan a la ciudadanía conocer acerca de la administración de recursos que, en definitiva, son de origen público”* (Rinaldi et al, 2005).

“En cuanto a los objetivos del gobierno para 2019, en el objetivo 34, se menciona el potencial del país en la producción agroindustrial con superficies desaprovechadas por falta de riego.”

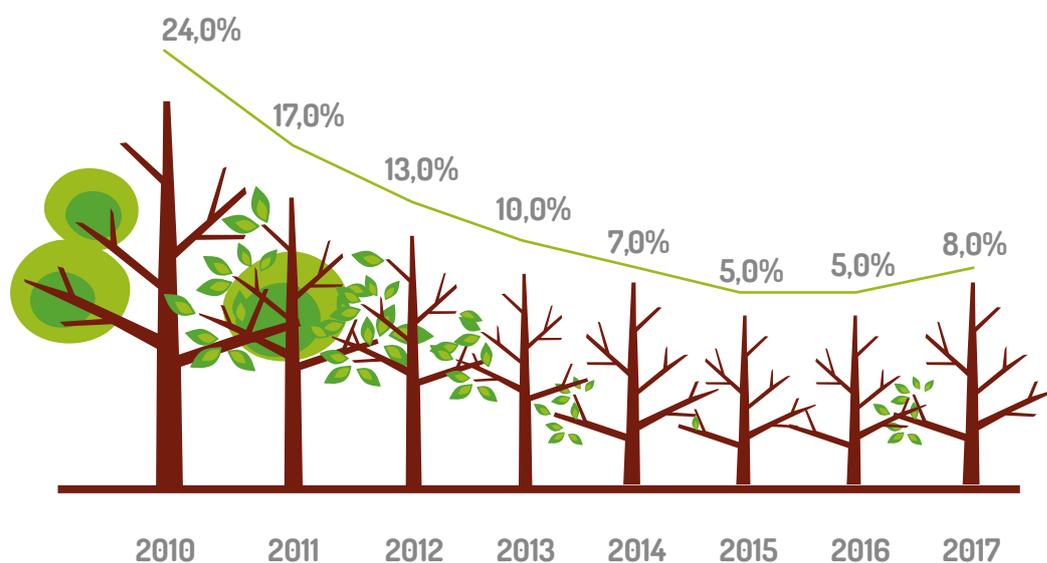
En cuanto a los objetivos del gobierno para 2019, en el objetivo 34, se menciona el potencial del país en la producción agroindustrial con superficies desaprovechadas por falta de riego. Por tanto, uno de los objetivos será expandir la superficie agrícola en un millón de hectáreas con riego, sin embargo, no se hace mención de las áreas de avance del proceso de irrigación. Por su parte, el objetivo 7 establece el fortalecimiento de la agroindustria, fomentando el valor agregado, y el desarrollo de las economías regionales, sin embargo, las importaciones de alimentos y bebidas entre noviembre de 2015 y 2016 se han incrementado un 24,2% impactando negativamente en los productores (INDEC, 2016).

En lo que respecta al sector agropecuario, forestal y bosques en particular, la INDC de Cambio Climático remarca la importancia de nuestro país como productor de alimentos y su consecuente rol en la contribución para *“garantizar la seguridad alimentaria global”*, dada la importancia relativa que ha tenido este sector en la matriz de emisiones de nuestro país. Al comparar los últimos dos inventarios de gases efecto invernadero realizados en Argentina entre 2000 y 2014 la agricultura, ganadería desplazaron al sector energético como principal emisor, ello debido al impacto que han tenido los cambios en el uso del suelo. Sin embargo, y a pesar de que el sector agropecuario surge como el principal emisor de GEIs, los mayores esfuerzos de reducción estarán radicados en el sector energético, debido a la necesidad de satisfacer una demanda creciente de energía siendo, además, el sector donde las medidas de mitigación son más simples de contabilizar.

Si se vinculan las partidas presupuestarias asociadas al sector agropecuario con las medidas comprometidas en el INDC, se fondearán cuestiones como la recuperación de tierras degradadas, la forestación, comercialización de fertilizantes, conservación de áreas naturales y la producción pecuaria (aunque

se desconoce si el objetivo de la partida presupuestaria es la reducción de emisiones en el sector). Por otro lado, hay otras medidas que no pudieron identificarse con fondos de manera explícita como la producción agroecológica, la rotación de cultivos y las cuestiones asociadas al uso eficiente de la fertilización. Finalmente, en el marco de la contribución se da especial relevancia a los planes de aprovechamiento forestal en áreas amarillas, la implementación de planes de conservación o silvopastoriles en áreas verdes y la recuperación de bosques. En este marco, y como ya es costumbre, las partidas presupuestarias para completar el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de Bosques Nativos, establecido en el artículo 31 de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos 26.331 son escasas. Este año los bosques iban a recibir sólo un 4% de lo que le correspondería por ley, con una tendencia decreciente desde que se implementó el Fondo, sin embargo, a través de la Decisión Administrativa 149/2017, el fondo se incrementó en \$300 millones, lo que implicó una mejoría en el financiamiento contando actualmente con el 8% de lo que correspondiera, tal como se refleja en el Gráfico 10.

GRÁFICO 10: Porcentaje cubierto por presupuesto para el Fondo de Bosques Nativos sobre el monto que le correspondiera por ley



Fuente: Elaboración propia.

En 2017, la preservación de bosques recibirá \$597,3 millones, según el artículo 16 de la Ley de presupuesto habiéndose ejercido la facultad del Jefe de Gabinete de Ministros (previa autorización del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas) a ampliar el fondo en \$300 millones.

TABLA 1: FONDOS PARA LA LEY DE CONSERVACIÓN DE BOSQUES NATIVOS

CONCEPTO	PRESUPUESTO	LEY
FONDO NACIONAL <i>para el Enriquecimiento y la Conservación</i>	270.000.000	
PROGRAMA NACIONAL <i>de Protección de los Bosques Nativos</i>	27.300.000	
DECISIÓN ADMINISTRATIVA 149/2017 (01/03/2017)	300.000.000	
0,3% DEL PRESUPUESTO		7.090.859.612
2% DERECHOS A LA EXPORTACIÓN⁹		338.013.000
TOTAL	597.300.000	7.428.872.612
COMO % DEL PRESUPUESTO	0,03%	0,31%
COMO % DEL MONTO POR LEY	8,04%	

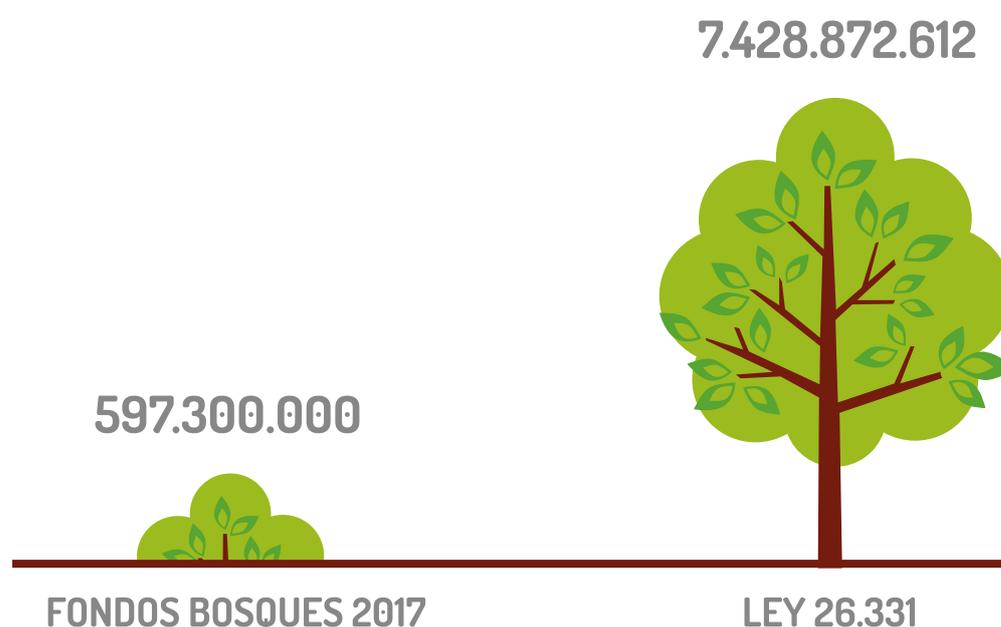
Fuente: Elaboración propia.

⁹ La recaudación de los derechos a la exportación entre enero y noviembre de 2016 fue de \$67.602,6 millones. Fuente: <http://www.mecon.gov.ar/sip/basehome/pormesy tasa.htm>

Ante la falta de detalle sobre las categorías que componen esta recaudación tributaria, se utilizaron datos del 2015 que indicaban que el 25% de los derechos a la exportación correspondían a productos de origen vegetal.

Si bien según el artículo 31 la Ley de bosques nativos, el financiamiento debería alcanzar un mínimo del 0,3% del presupuesto, el actual Fondo se constituye con sólo el 0,01%. (Gráfico 11).

GRÁFICO 11: Fondos para la ley de bosques: presupuesto vs. ley
(Datos en \$)



Fuente: Elaboración propia

Un ejercicio

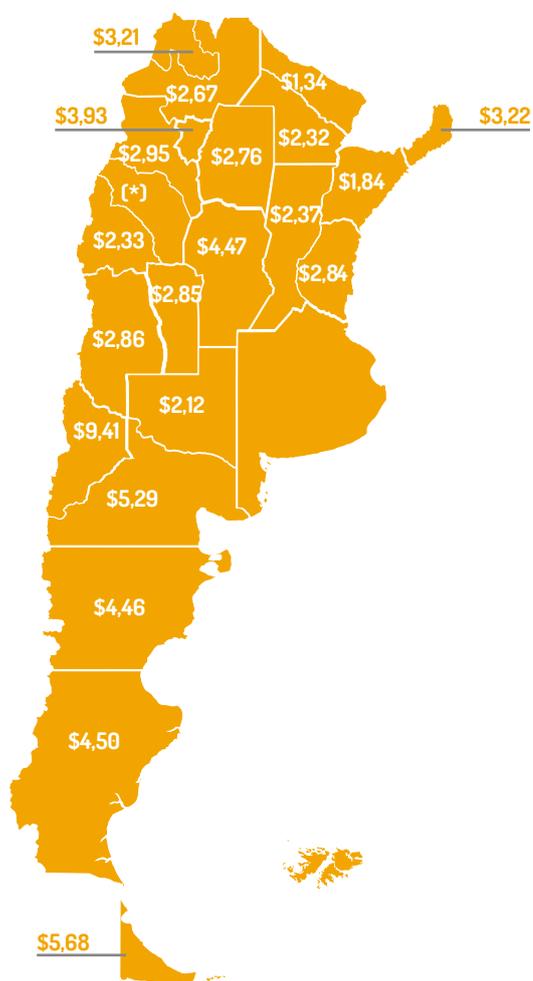
El monto para la protección de bosques nativos se puede comparar con otras partidas presupuestarias, como por ejemplo, la correspondiente a la Ley de Inversiones para Bosques Cultivados Ley 25.080¹⁰, actualizada por normas a la Ley 26.432 que cuenta con \$341 millones presupuestados, para cubrir una superficie de bosques implantados de más de 1 millón de hectáreas, lo que significa que se destinarán 305 \$/ha/año. Al realizar este cálculo para los bosques nativos el valor disminuye notablemente, pasando a 11,2 \$/ha/año. Si se descuenta el 30% que corresponde a la administración de los fondos, tan sólo se cuenta con 7,9 \$/ha/año considerando la superficie total de bosques nativos. Si se toman las superficies en rojo y amarillo del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos¹¹ el valor ascienda a 14,3 \$/ha/año.

¹⁰ Este régimen otorga beneficios para la implantación de bosques con nativos o exóticas (siendo estas las principales receptoras de fondos), enriquecimiento de bosques, manejo, protección, cosecha e industrialización de la madera.

¹¹ Estas son las dos categorías que reciben fondos de la ley.

Por otra parte, existe un aspecto que es necesario remarcar y es que durante 2016, los fondos girados a las provincias para la ejecución de planes en el marco de la Ley de bosques nativos ponderado por la superficie de bosques nativos que cada jurisdicción declaró en su ordenamiento territorial, las provincias que menos fondos por hectárea han recibido son las que mayor problema por deforestación en sus territorios han evidenciado (Gráfico 12).

GRÁFICO 12: Montos recibidos del Fondo de Conservación de Bosques Nativos por las provincias por hectárea de bosque nativo



(*) No se han obtenido datos sobre la superficie total de bosques nativos en la provincia. Los fondos que La Rioja recibió para la conservación de bosques nativos en 2016 fueron de \$3.736.336.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Otro de los objetivos establecidos por el gobierno nacional para el desarrollo de su gestión es el número 60 que establece la relevancia del ordenamiento ambiental del territorio, destacando la creación de nuevos parques nacionales y reservas naturales, así como las leyes humedales, glaciares y bosques. Sin embargo, de estas tres leyes, la única que presenta una partida presupuestaria identificable en el presupuesto, es la de bosques nativos.

Otra cuestión de interés es la partida que se incluye en el artículo 71 de la Ley 27.341 de presupuesto 2017 con una compensación de **\$1.000 millones** a las provincias comprendidas en las acciones de la Unidad del Plan Belgrano¹², algunas de las cuales (Salta, Chaco, Formosa) coinciden con el mayor grado de avance de la superficie sembrada con soja sobre monte nativo. Según un documento de SAyDS (2008): “el cultivo de la soja avanzó sobre montes nativos, como el Bosque Chaqueño que se despliega en las provincias de Chaco, Formosa, Santiago del Estero, el noroeste de Santa Fe y noreste de Salta arriesgando la estabilidad de los ecosistemas”. Por tanto, se destinan tres veces más fondos a la producción de soja en las zonas de mayor riesgo de deforestación, que para la preservación de los bosques (Gráfico 13).

GRÁFICO 13: Soja vs. bosques en el presupuesto



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional 2017.

¹² Según el Decreto 435/16, en su art. 2, la Unidad Plan Belgrano tiene por objetivo “asistir al Jefe de Gabinete de Ministros en el desarrollo y coordinación de las políticas sociales, productivas y de infraestructura que reduzcan la desigualdad entre la región Norte —comprendida por las provincias de Salta, Jujuy, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Misiones, Corrientes, del Chaco, Formosa y Santiago del Estero— y el resto del país en coordinación con las áreas del Estado Nacional competentes en la materia”.

“FARN inició juicio sobre acceso a la información pública ambiental en el que recayó sentencia recientemente condenando por primera vez al COFEMA a entregar la información solicitada.”

El 2017 fue declarado por las Naciones Unidas como el año del turismo sostenible para el desarrollo. En este marco, el Instituto de Promoción Turística (INPROTUR) recibirá \$716.987.000 siendo uno de sus principales objetivos, el Rally Dakar “con un recorrido de 9.000 kilómetros con un 50% de carreteras y de pistas inéditas”. Desde el INPROTUR se menciona que “*el Rally Dakar es de suma importancia para nuestro país no sólo por la entrada de divisas que significa sino que hace conocer al mundo las maravillas naturales y turísticas de la Argentina, debido a que la competencia es seguida por millones de televidentes en todo el mundo*”. Sin embargo, el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) ha manifestado en varias oportunidades su preocupación por los graves impactos que esta competición tiene en los ambientes que atraviesa, en particular reservas naturales

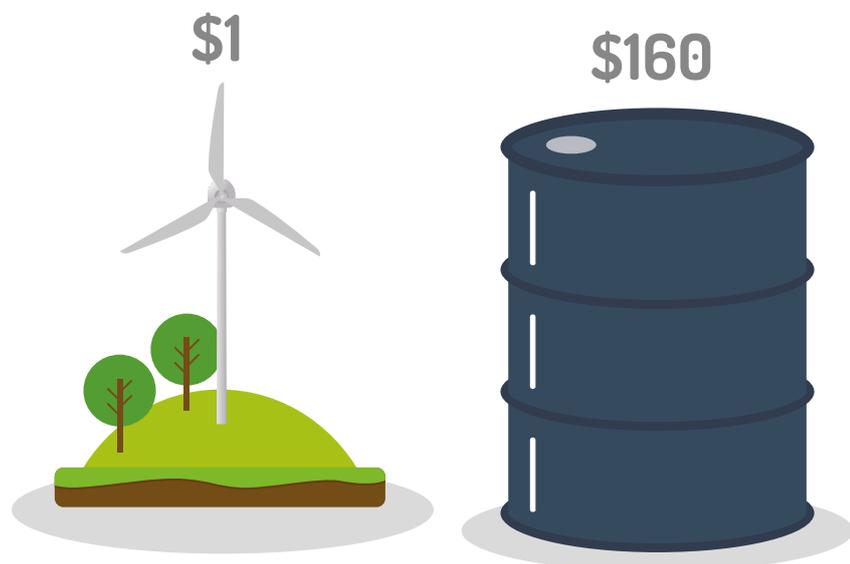
y arqueológicas. Empero, se ha negado sistemáticamente a informar sobre las medidas realizadas en virtud de esos riesgos y los datos que fundamentan su preocupación. Ante el silencio, FARN inició juicio sobre acceso a la información pública ambiental en el que recayó sentencia recientemente condenando por primera vez al COFEMA a entregar la información solicitada. De acuerdo a lo que se desprende del juicio promovido por FARN y que obtuvo sentencia favorable, nadie controla esta competencia, ni la Nación ni las provincias que son atravesadas, dejando nuestro patrimonio natural y cultural en manos de las empresas organizadoras, sólo motivadas por la eficiencia económica.

Según los datos relevados, los montos destinados a cubrir competencias como el Rally Dakar, que genera un alto impacto ambiental sobre el ambiente y que han sido prohibidas en otros países, cuentan con mayores recursos presupuestarios que los destinados a proteger los bosques nativos.

4.2.2. SECTOR ENERGÉTICO

Si se analizan las partidas presupuestarias del sector energético, por cada \$1 invertido en energías renovables y eficiencia, se invierten \$160 a la generación con combustibles fósiles y subsidios a tales energías (Gráfico 14). Escasos fondos para celebrar en 2017 como el año de las energías renovables, declarado por el Decreto 9/17.

GRÁFICO 14: Renovables vs. energías sucias en el Presupuesto 2017



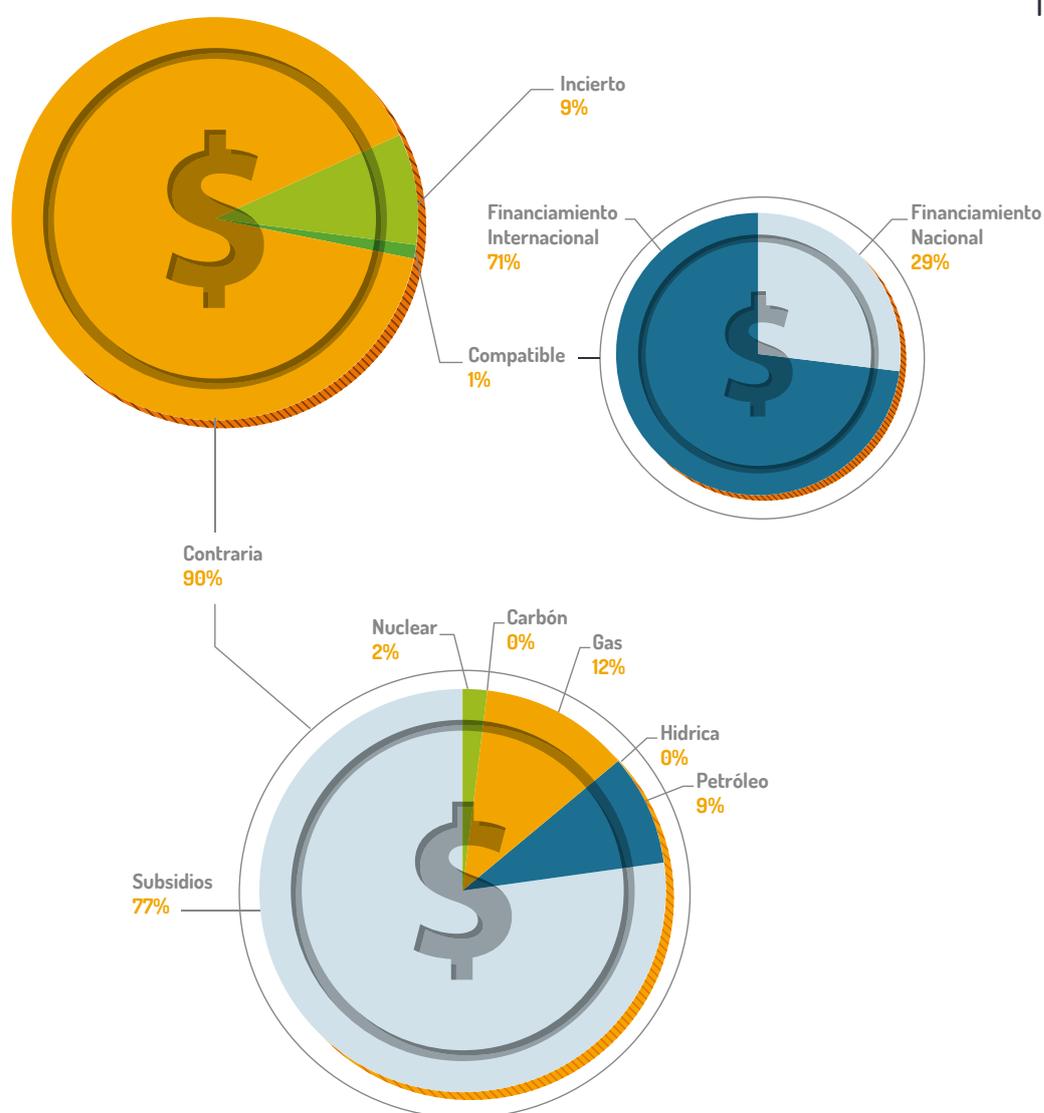
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional 2017.

El 90% de las partidas identificadas al sector corresponden a la generación de energía a través de carbón, petróleo, gas, grandes hidroeléctricas¹³, nucleares y subsidios para las mismas. El 77% de las partidas contrarias se corresponden a subsidios para la generación y el consumo de energía producida a través de petróleo y gas, un 12% a partidas asociadas a la generación y el transporte de gas, el 9% a petróleo y el 2% se corresponde a energía nuclear.

¹³ Según la Ley 27.191 Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica (en reemplazo de la Ley 26.190) establece en su art. 2° el límite de potencia establecido por la presente ley para los proyectos de centrales hidroeléctricas, será de hasta 50 MW.

Por su parte, el 1% compatible corresponde a medidas para el planeamiento estratégico de la energía, proyectos de energías renovables en mercados rurales, generación eléctrica a través de energía eólica y cuestiones vinculadas al uso racional y eficiente de la energía. Entre las medidas compatibles el 73% sería financiado a través de fondos internacionales como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el BIRF y el GEF (Gráfico 15).

GRÁFICO 15: Medidas vinculadas al sector energético del presupuesto

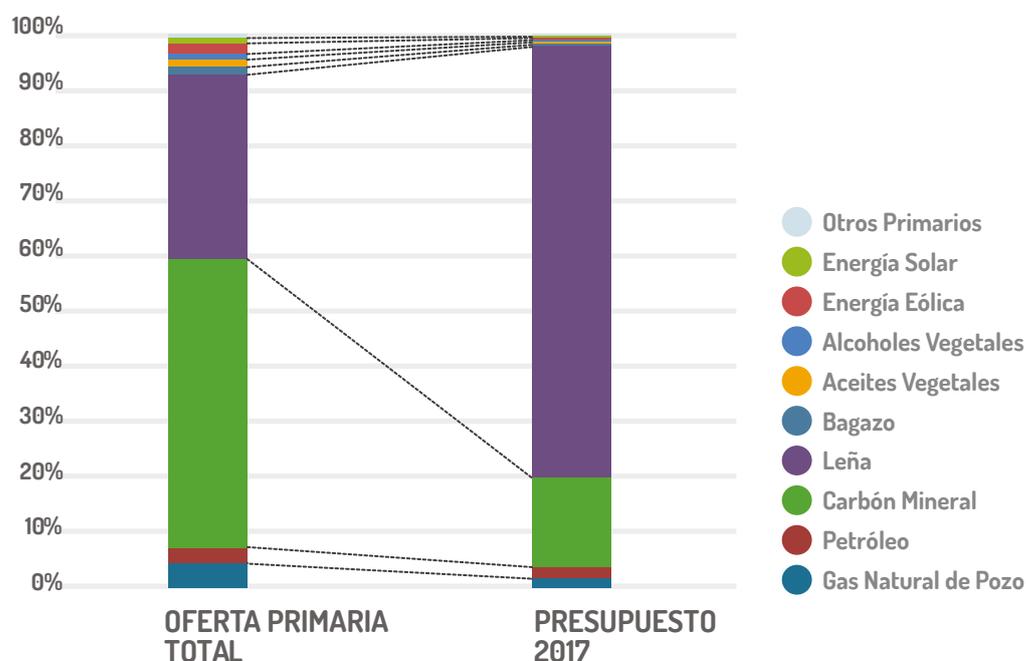


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional 2017.

Por su parte, en la Ley de presupuesto se autoriza a la colocación de letras del tesoro¹⁴ por \$19.000 millones como garantía por la compra de combustibles líquidos y gaseosos, la importación de energía eléctrica, adquisición de aeronaves y componentes extranjeros y bienes de capital de obras públicas nacionales realizadas o a realizarse (artículo 37). También se autoriza la emisión del tesoro para el FODER por un valor de hasta \$3.000 millones (artículo 45) como garantía de pago del precio de venta de la central de generación. Por tanto, incluso al momento de generar deuda, la preferencia está en las energías fósiles.

Según los últimos datos disponibles del Balance Energético Nacional¹⁵ el 85,7% de la generación eléctrica proviene del gas y del petróleo, mientras que el presupuesto nacional otorga fondos en un 95,7% para estas energías. El 4,4% de generación eléctrica se financia con el 1,7% de las partidas asociadas a cuestiones energéticas mientras que en temas nucleares la generación es del 2,7% y su presupuesto es del 1,9% de los fondos energéticos. A destacar, está la generación a través de biocombustibles con el 2,6% del balance energético y sin partidas identificables. Por su parte entre las energías eólica y solar suceden situaciones contrapuestas. Mientras que la energía eólica participa en el 0,2% del balance sólo recibe el 0,005% de las partidas, por su parte la solar genera el 0,002% recibiendo el 0,3% de los fondos presupuestarios (Gráfico 16).

GRÁFICO 16: Balance energético nacional vs. fondos energéticos



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional 2017.

¹⁴ Las Letras del Tesoro (LETES) son títulos de deuda emitidos por el Gobierno Nacional para su propio financiamiento.

¹⁵ Se corresponden al año 2015 según la página web del Ministerio de Energía y Minería de la Nación. Información disponible en: https://www.energia.gov.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/informacion_del_mercado/publicaciones/energia_en_gral/balances_2016/balances/BEN%25202015_final.xlsx+&cd=5&hl=es&ct=clnk&gl=ar

4.2.3. SECTOR TRANSPORTE

Los objetivos de gobierno al 2019 establecen como prioritario al Plan Belgrano (objetivo 26) con la construcción de autopistas y recuperación de ferrocarriles entre otros en las provincias del norte del país. Asimismo, establece que el principal lineamiento para el Plan Nacional Vial (objetivo 30) es duplicar la cantidad de autopistas del país, buscando también mejorar la infraestructura de transporte urbano en el Área Metropolitana de Buenos Aires (objetivo 31) manteniendo el desarrollo del Metrobus, pavimentar corredores de transporte público y mejorar el servicio de trenes urbanos. Finalmente, también se prevé la rehabilitación de los ramales de carga como el Belgrano Cargas. En consonancia, en el marco de la INDC se mencionan como medidas para fomentar el transporte bajo en emisiones, haciendo mención entre ellas a la importancia de la recuperación del transporte ferroviario y la mejora en la eficiencia en el transporte de carga (mediante el uso de motores eficientes, mejora en las carreteras, etc.).

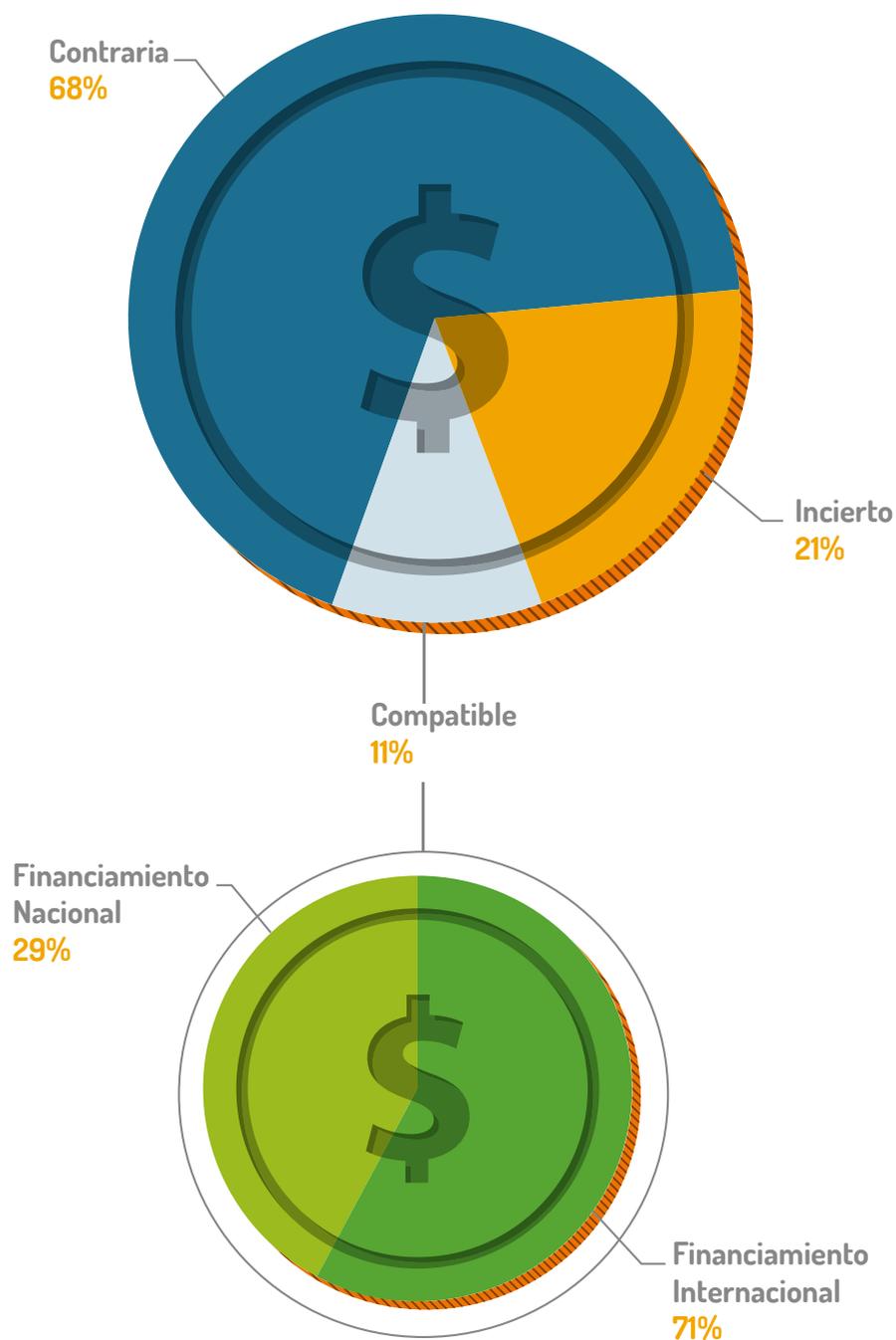
En el marco del articulado del presupuesto, se exime del pago de derechos de importación al material rodante, y todo lo vinculado con el sistema ferroviario, que fueran adquiridos por el Estado Nacional, Belgrano Cargas y Logística SA y Subterráneos de Buenos Aires. También se les exime del impuesto al valor agregado (IVA), con la salvedad que estas exenciones se aplicarán sólo al material nuevo y cuando la industria nacional no estuviera en condiciones de proveerlas (artículo 66), fomentando el avance del ferrocarril del norte del país.

Si bien, se hace mención tanto en los objetivos como en el INDC al Belgrano Cargas, este año al igual que el año pasado, se carecen de partidas presupuestarias específicas y explícitas para este ramal.

En cuanto a las partidas presupuestarias, el 69% de las identificadas para el sector transporte son contrarias al cuidado del ambiente fomentando las emisiones de GEIs, vinculadas principalmente a subsidios al transporte automotor y venta diferencial en el precio del combustible. Por su parte, el 10% de las medidas son consideradas compatibles y se vinculan con el transporte ferroviario, ciclo vías, el transporte de expresos regionales y el análisis de las emisiones gaseosas. Por su parte, del financiamiento a estas medidas, el 58% se corresponde a fondos internacionales, principalmente medidas para carriles exclusivos y el Ferrocarril Roca y el tramo ferroviario que une Argentina con Bolivia. Entre los fondos nacionales el de mayor importancia es una partida denominada Acciones para la Optimización del Sistema del Transporte Ferroviario (Gráfico 17).

“En cuanto a las partidas presupuestarias, el 69% de las identificadas para el sector transporte son contrarias al cuidado del ambiente fomentando las emisiones de GEI (...)”

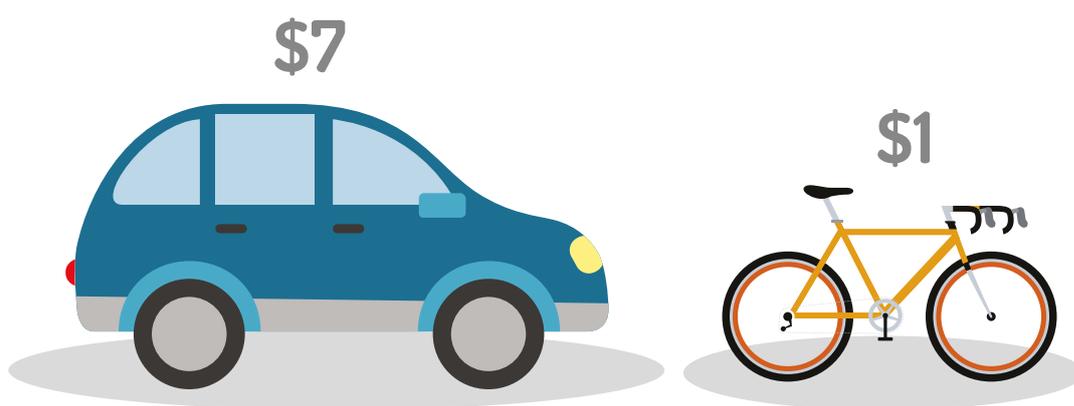
GRÁFICO 17: Medidas vinculadas al sector de transporte del presupuesto



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional 2017.

Finalmente, entre las partidas del presupuesto 2017, por cada \$1 que se destina al transporte sustentable se estima que se invierten \$7 a cuestiones vinculadas a medios de transporte que fomentan las emisiones (Gráfico 18).

GRÁFICO 18: Medidas compatibles y contrarias en el sector transporte



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional 2017.

4.2.4. SECTOR GLACIAR Y MINERÍA

Entre los objetivos de gobierno a 2019, se menciona al desarrollo minero responsable (objetivo 18) resaltando el potencial minero del país, en función del Acuerdo Federal Minero buscando involucrar al sector para usar los mejores estándares, fomentar la transparencia y avanzar en proyectos sustentables. Respecto a los glaciares, al hacer mención al Ordenamiento Ambiental del Territorio (objetivo 60) se menciona el impulso de la Ley de glaciares.

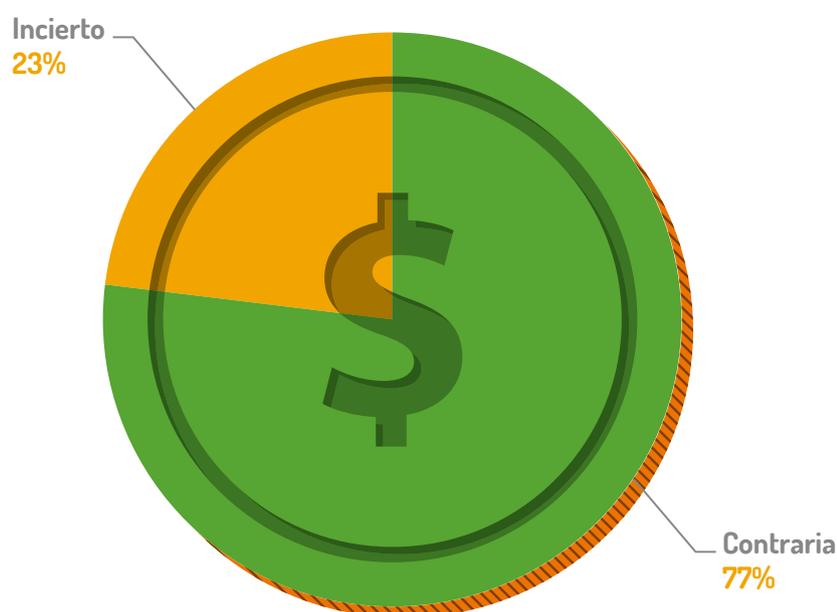
En el marco del presupuesto, el Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR) aparece como uno de los organismos que apoya el gobierno nacional en materia del desarrollo socio económico sustentado en tres ejes productivos: alimentos, energía y minería. Una de las partidas presupuestarias de este organismo es “Relevamientos geológicos aéreos y tradicionales”, por un monto de \$40 millones (en el marco del Instituto de Geología y Recursos Minerales). Según diversas respuestas a pedidos de informes realizados por FARN, el Inventario Nacional de Glaciares recibió desde el inicio de su realización (hace 6 años) \$ 5,7 millones, que se han transferido desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (y la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable). El relevamiento

geológico tiene mayor peso al momento de destinar fondos presupuestarios que la finalización del inventario nacional de glaciares.

Tal como es costumbre desde 2013, entre las partidas identificadas no se han encontrado ninguna que de manera explícita se destine a la protección de los glaciares. El mismo está ausente entre los \$100 millones que recibirá el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en 2017 y entre los \$5.142 millones que recibirá el Ministerio de Ambiente para cubrir sus gastos.

Por su parte, hay medidas que se han etiquetado como inciertas. Entre ellas se encuentra un préstamo del BID “AR-L1026: Gestión Ambiental para Producción Sustentable el Sector Productivo” cuya partida presupuestaria corresponde al Subprograma de Fortalecimiento de la Gestión Ambiental de la Actividad Minera¹⁶ ya que se desconocen las medidas involucradas en el cumplimiento de los objetivos. Por otra parte, se identificaron partidas que fomentan la explotación minera, como partida para la promoción del desarrollo minero y la anteriormente mencionada vinculada a los relevamientos geológicos (Gráfico 19).

GRÁFICO 19: Partidas destinadas a los glaciares



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional 2017.

¹⁶ La gestión ambiental reúne cuatro componentes: (i) Capacitación y fortalecimiento de la gestión ambiental minera en las provincias (capacitación y el fortalecimiento de las autoridades ambientales pertinentes y sensibilización e información a las comunidades sociales relevantes en áreas de interés minero); (ii) Mejoría del manejo ambiental de la actividad minera artesanal, que incluiría la capacitación y asistencia técnica al personal que trabaja en el sector en los temas y el apoyo técnico con la compra de equipos y maquinarias de pequeño porte; (iii) Recuperación de áreas degradadas por actividad minera, que incluye la evaluación de los pasivos ambientales en áreas de explotación minera pretérita, diseño de planes de remediación y la ejecución integral de los mismos para áreas prioritarias seleccionadas; y, (iv) Estudios geo-ambientales en áreas de interés minero, con el relevamiento de las condiciones geo-químicas y geológicas. Extraído de: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=ar-l1026>

4.2.5. OBRAS DE INFRAESTRUCTURA

En el artículo 69 de la Ley de presupuesto 2017 se menciona al Programa de Inversiones Prioritarias (PIP) aprobado por el Decreto 949/10, que incluye proyectos de infraestructura (principalmente energética, de saneamiento y de transporte) que serán llevados a cabo por el Estado Nacional y Empresas Públicas, cuyo financiamiento se trata como adelanto a proveedores y contratistas hasta su finalización (ASAP, 2016a), por lo que no aparecen como partidas presupuestarias identificables en ningún presupuesto de los organismos públicos, ni de las empresas. Entre los proyectos a destacar se encuentran:

- Ministerio de Transporte: Paso Internacional de Agua Negra, Rehabilitación del Belgrano Cargas, Soterramiento de Tren Sarmiento;
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda: Obras de Infraestructura Energética-Hidroeléctrica Chihuido I, Los Blancos, Portezuelo del Viento y Potrero del Clavillo, El Tambolar, Acueducto Mandosivi;
- Ministerio de Energía y Minería: Centrales Hidroeléctricas Kirchner-Cepernic, Cuarta Central Nuclear, Construcción Usina Termoeléctrica de Río Turbio;
- Dirección Nacional de Vialidad: Fortalecimiento de la red de autopistas.

Asimismo, se menciona que sólo se podrá iniciar proceso de contratación de Obras de Infraestructura Hidroeléctrica (artículo 83) cuando exista aprobación del Comité de Cuenca Hídrica, o si no se ha constituido de cada uno de los gobiernos condóminos según lo previsto en el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (Ley 25.688).

Si bien entre los objetivos de gobierno a 2019 no se detallan las obras a realizar, se mencionan diversos planes de gestión a largo plazo como: el Plan Energético de Infraestructura (objetivo 28) para recuperar el suministro confiable y eficiente de energía, el Plan de Agua y Saneamiento (objetivo 29), el Plan Nacional Vial (objetivo 30) para duplicar la cantidad de autopistas del país, el Plan de Infraestructura de Transporte urbano (objetivo 31) y Plan Ferroviario de Cargas (objetivo 32), que pudieran vincularse con alguna de estas obras.

Asimismo, varias de estas obras son incluidas en el marco del INDC argentino en el sector energético, como medidas incondicionales¹⁷ por ejemplo: Chihuido, Portezuelo del Viento, las Represas en el Río Santa Cruz y la Cuarta Central Nuclear, todas ellas con el fin de reducir las emisiones de GEIs. A destacar, de las obras antes mencionadas al menos 4 de ellas se financiarán a través de entidades financieras bilaterales de origen chino (Chihuido, Tambolar, Kirchner-Cepernic,

¹⁷ Las medidas incondicionales son aquellas a las que el Estado se compromete a realizar para reducir las emisiones de GEIs a 2030. Las medidas condicionales son aquellas supeditadas a la recepción de fondos internacionales.

Cuarta Central Nuclear) y que ninguna de ellas podría ser categorizada como energía renovable en función del artículo 2 de la Ley de energías renovables¹⁸.

Finalmente, al analizar el listado de obras que pueden afectar futuros ejercicios incluido en el presupuesto 2017, todas las obras que superan los \$500 millones de financiamiento se corresponden a obras de infraestructura vinculadas a energía y transporte. Entre ellas las que se destacan por su monto, o por su financiamiento son las listadas en la Tabla 2.

TABLA 2: PRINCIPALES OBRAS QUE INCIDIRÁN EN EJERCICIOS FUTUROS

OBRA DE INVERSIÓN	IMPORTE A DEVENGAR (EN MILLONES DE PESOS)				
	2017	2018	2019	RESTO	TOTAL
<i>Aprovechamiento Integral del Río Grande - Presa y Central Hidroeléctrica "Portezuelo del Viento"</i>	2.750	3.000	2.600	650	9.000
<i>Aprovechamientos Hidroeléctricos del Río Santa Cruz Presidente Dr. Néstor Carlos Kirchner - Gobernador Jorge Cepernic (CDB N° 201401)</i>	20.000	20.000	3.513	-	43.5130
<i>Acueducto Mandosivi y obras de infraestructura complementaria</i>	1.170	2.340	2.340	3.510	9.360
<i>Aprovechamiento Hidroeléctrico Chihuido</i>	3.960	7.920	7.920	19.800	39.600
<i>Aprovechamiento Hidráulico Multipropósito El Tambolar</i>	1.650	3.300	3.300	11.550	19.800
<i>Construcción de Gasoductos - Provincia de Córdoba</i>	222	10	-	-	232
<i>Cuarta Central Nuclear</i>	15.820	18.097	21.991	46.153	102.060
<i>Construcción planta piloto para la producción de uranio en Cerro Solo - Provincia de Chubut</i>	8	2	-	-	10

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional 2017.

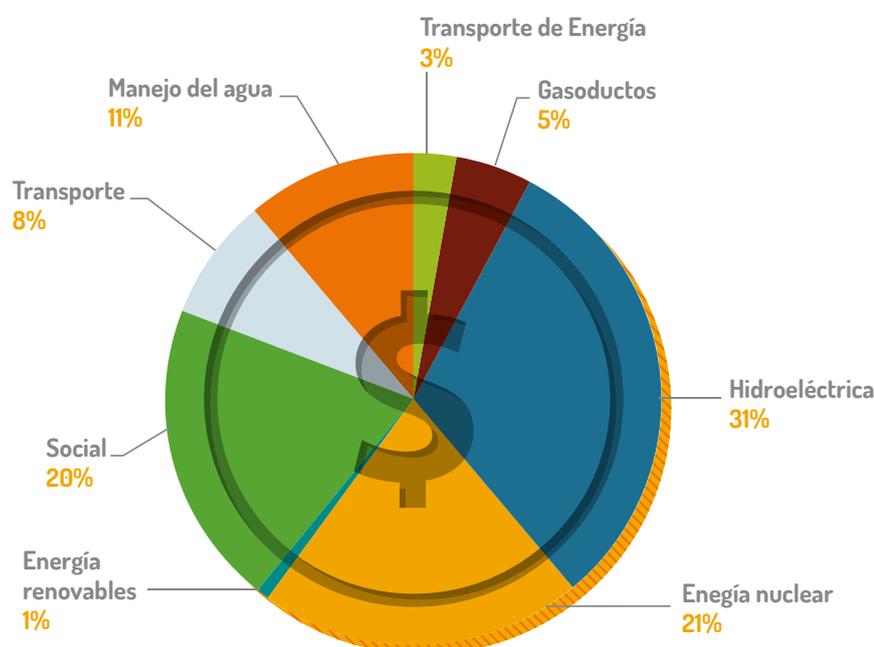
¹⁸ a) Fuentes Renovables de Energía: Son las fuentes renovables de energía no fósiles idóneas para ser aprovechadas de forma sustentable en el corto, mediano y largo plazo: energía eólica, solar térmica, solar fotovoltaica, geotérmica, mareomotriz, undimotriz, de las corrientes marinas, hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración, biogás y biocombustibles, con excepción de los usos previstos en la Ley 26.093.

b) El límite de potencia establecido por la presente ley para los proyectos de centrales hidroeléctricas, será de hasta cincuenta megavatios (50 MW).

A destacar, la planta piloto de uranio sería para investigación y desarrollo en un yacimiento que cuenta con el potencial de extracción de 2.000 toneladas de este producto. Esta partida sería financiada por el gobierno nacional. Sin embargo, el resto de los casos seleccionados serán financiados o serían financiados (dado que se carece información oficial al respecto) por entidades financieras de origen chino. Vale también mencionar el caso de la hidroeléctrica Kirchner Cepernic cuyo impacto sobre los glaciares está siendo analizado gracias a una sentencia de la Suprema Corte de Justicia, en la cual se solicita la revisión y re elaboración del Estudio de Impacto Ambiental.

Un tema vinculado al desarrollo de las obras de infraestructura lo constituyen los avales otorgados por el Tesoro Nacional¹⁹. Estos son garantías que otorga el Tesoro para el pago de préstamos adquiridos por las provincias o por organismos de la administración pública. Si bien las entidades no prestan dinero, asumen el riesgo de tener que hacer frente al pago de las obligaciones en caso de que el organismo incumpla sus compromisos. En el presupuesto 2017 el Tesoro Nacional otorga avales por un total de \$42.767 millones, de ellos el 31% se destinará como garantía para la construcción de centrales hidroeléctricas, seguido por un 21% para las energías nucleares, con tan sólo un 1% para energías renovables (Gráfico 20).

GRÁFICO 20: Avales otorgados por el Tesoro Nacional por categoría



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional 2017.

¹⁹ Los avales otorgados por el Estado Nacional por operaciones de crédito público interno o externo, configuran la denominada deuda indirecta, pudiendo ser beneficiarios de los mismos las empresas públicas, privadas o mixtas, los organismos del Estado de cualquier naturaleza, las provincias y los organismos paraestatales de jurisdicción nacional, provincial o municipal. A su vez, no se lo considera un gasto, por cuanto estaría sujeto a una eventualidad o contingencia sujeta al cumplimiento del avalado. Por ello el Estado Nacional, cuando avala, toma sobre sí "el riesgo de crédito" de la falta de pago de la deuda original.

Tipos de deuda:

Directa: es la deuda asumida por la Administración Central en calidad de principal deudor;

Indirecta: es la deuda de cualquier persona física o jurídica distinta de la Administración Central pero que cuenta con un aval, fianza o garantía de la misma.

“Los entes que reciben mayores montos de los avales son el Banco de la Nación Argentina (23%), Nucleoeléctrica Argentina S.A. (21%), el Fondo Fiduciario Público PRO.CRE.AR (19%) y la Provincia de Córdoba (10%).”

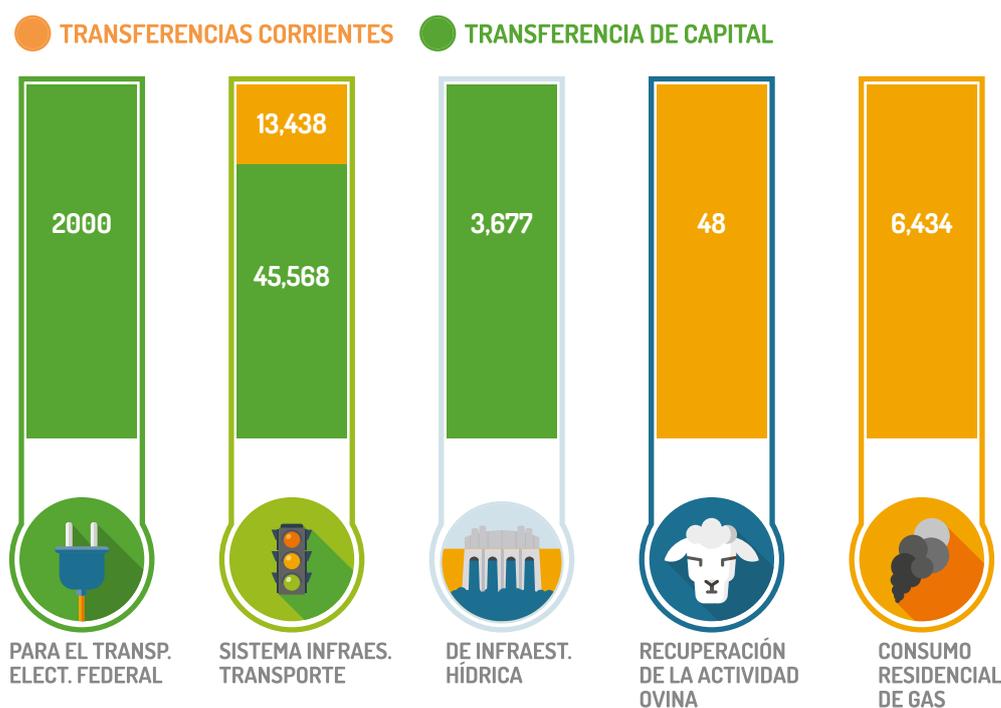
Entre los proyectos de energías renovables que recibirán avales se encuentran el Parque Fotovoltaico La Puna en la provincia de Jujuy (financiado por capitales chinos), el Parque Eólico Río Grande en la provincia de Tierra del Fuego, el Desarrollo de Energías Renovables en la provincia de Santa Fe y Energías Renovables recibido por Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (CAMMESA).

Los entes que reciben mayores montos de los avales son el Banco de la Nación Argentina (23%), Nucleoeléctrica Argentina S.A. (21%), el Fondo Fiduciario Público PRO.CRE.AR (19%) y la Provincia de Córdoba (10%). Tanto Nucleoeléctrica como la Provincia de Córdoba recibirán préstamos por parte de entidades financieras chinas, en el primer caso para la construcción de la Cuarta Central Nuclear, y en el segundo caso, para el Programa de Gasoductos Troncales.

4.2.6. FONDOS FIDUCIARIOS

Los fondos fiduciarios se aprueban como un componente diferenciado del presupuesto, y no están regulados por las mismas normas que el resto de los gastos públicos, tal como ya fuera mencionado con anterioridad. El presupuesto 2017 cuenta con 16 fondos fiduciarios (Gráfico 21) presupuestados, más los mencionados en el articulado, cuyo detalle no aparece en la planilla anexa al artículo 13, como ser el FONDAGRO y el FODER.

GRÁFICO 21: Fondos fiduciarios en transporte, energía y agro (datos en millones de \$)



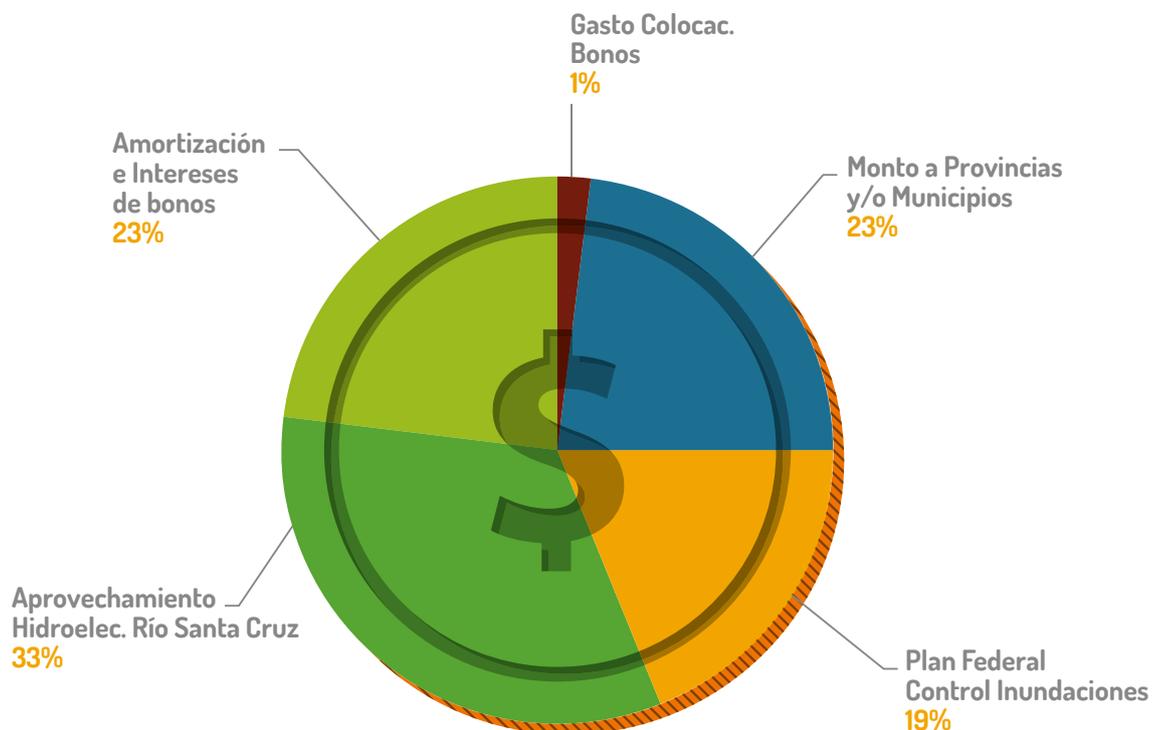
Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto nacional 2017.

El 73% de los gastos de los fondos fiduciarios seleccionados corresponde a transferencias corrientes, es decir, lo que generalmente se destina a la concesión de subsidios, mientras que el 27% restante en transferencias de capital, destinadas a obras de infraestructura. Lo que pone de manifiesto la tendencia de medidas de corto plazo, frente a las obras de inversión.

Las transferencias corrientes se centralizan en los fondos fiduciarios de Infraestructura de Transporte, en el Fondo para la Recuperación de la Actividad Ovina y el Fondo para Consumo Residencial de Gas. El primero se constituye con una tasa sobre la transferencia o importación de los combustibles líquidos y gas de 0,05 %/litro. El segundo fondo resulta de la Ley 25.422 con el objetivo de alcanzar la sostenibilidad de los sistemas productivos ovinos a través de proyectos de producción, priorizando la agricultura familiar. Finalmente el fondo para el consumo residencial de gas, compensa las tarifas en la región patagónica, en Malargüe y la Puna, constituyéndose el mismo a través de un recargo de un 7,5% sobre el precio del gas natural que ingresa al sistema de transporte por cada m3.

Por su parte, transferencias de capital se focalizan en el Fondo para el Transporte Eléctrico Federal y el Fondo de Infraestructura Hídrica. El primero tiene por destino las obras del Plan Federal de Transporte Eléctrico II financiado por el Banco de Desarrollo para América Latina (anteriormente conocido como CAF). El Fondo de Infraestructura Hídrica se conforma con los ingresos de una alícuota del 5% sobre la nafta y el 9% del gas natural comprimido como combustible en automotores con el objetivo primordial de otorgar fondos para el Plan Federal de Control de Inundaciones, con el fin de reducir la frecuencia de inundaciones, el manejo de excedentes hídricos, entre otros. Sin embargo, también este fondo alberga el dinero destinado a las presas hidroeléctricas Kirchner Cepernic en el río Santa Cruz. Los egresos para el año 2016 de este fondo se presentan en el gráfico a continuación, destacando la relevancia de la presa hidroeléctrica, la gestión de los bonos y las transferencias a provincias y municipios con sólo el 19% de los gastos al Plan Federal de Control de las Inundaciones (Gráfico 22).

GRÁFICO 22: Egresos del Fondo de Infraestructura, año 2016



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura (UCOFIN).

Es necesario remarcar una cuestión sobre la constitución de fondos fiduciarios por parte del Estado. Al permitir una movilidad con mayor libertad de acción de sus fondos, son considerados como herramientas fuera del presupuesto nacional, donde se los muestra a título informativo, ya que no están integrados al Sistema de Administración Financiera y tampoco ingresan al Tesoro Nacional (Lo Vuolo y Seppi, 2006). Debido a esta circunstancia, se visualiza a los Fondos Fiduciarios como un medio para evitar el debate parlamentario sobre el destino de los fondos.

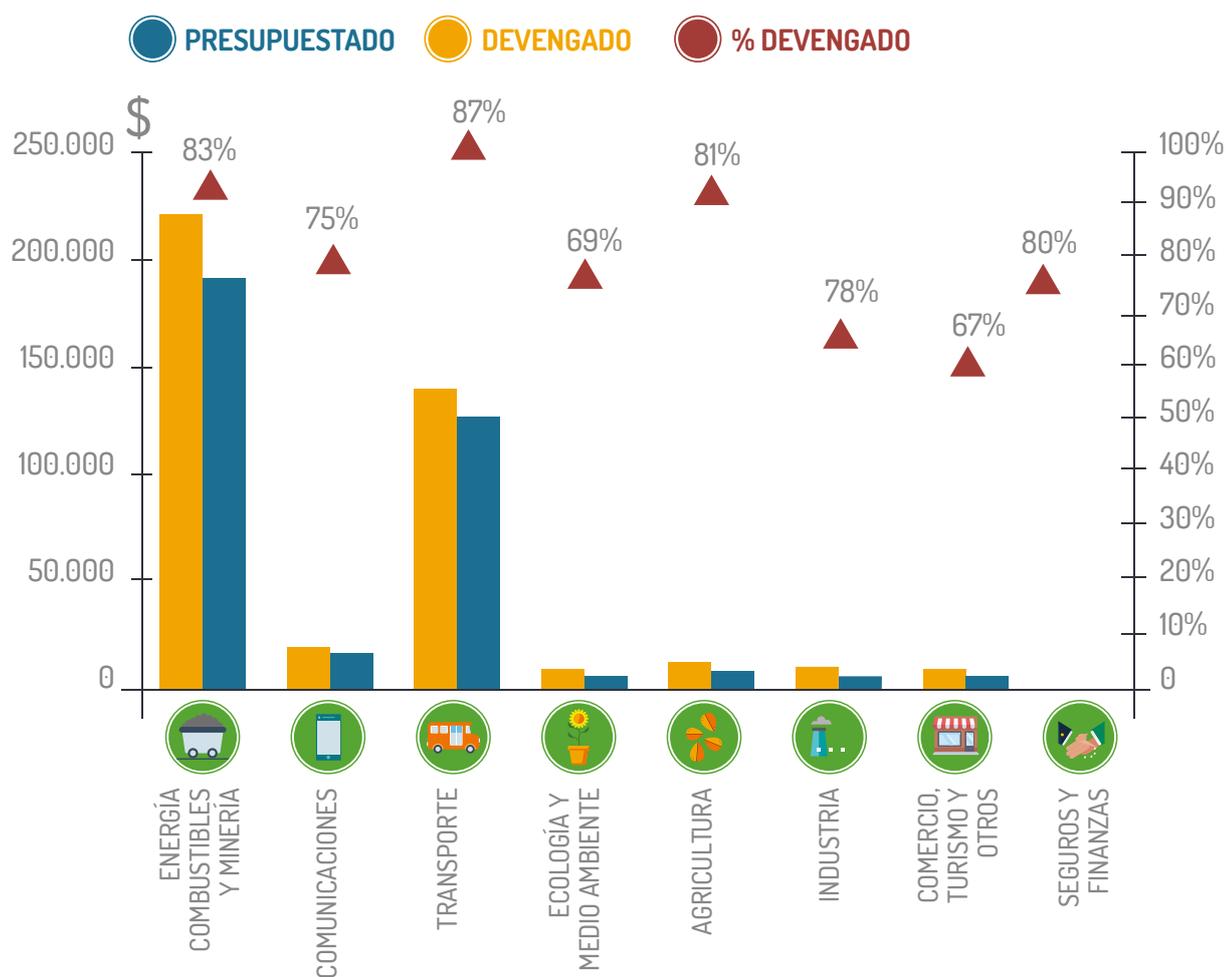
4.2.7. EMPRESAS PÚBLICAS

Desde el sitio web de la Oficina Nacional del Presupuesto, no se publican desde el año 2015 los presupuestos de empresas públicas tanto financieras como no financieras.

5. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2016

Según los datos presentados en Sitio del Ciudadano para la ejecución presupuestaria 2016 en relación a la función/finalidad de los gastos, el mayor grado de ejecución lo tienen los servicios de transporte con el 87%, seguidos por los programas destinados a cuestiones energéticas con el 83%. Si se observa una tendencia interanual, los servicios de ecología cuentan con uno de los menores grados de ejecución con el 69%, sin embargo, vale mencionar que en el 2016 el grado de ejecución fue mayor al 2015 con un valor del 56% (Gráfico 23).

GRÁFICO 23: Ejecución presupuestaria de los servicios económicos 2016



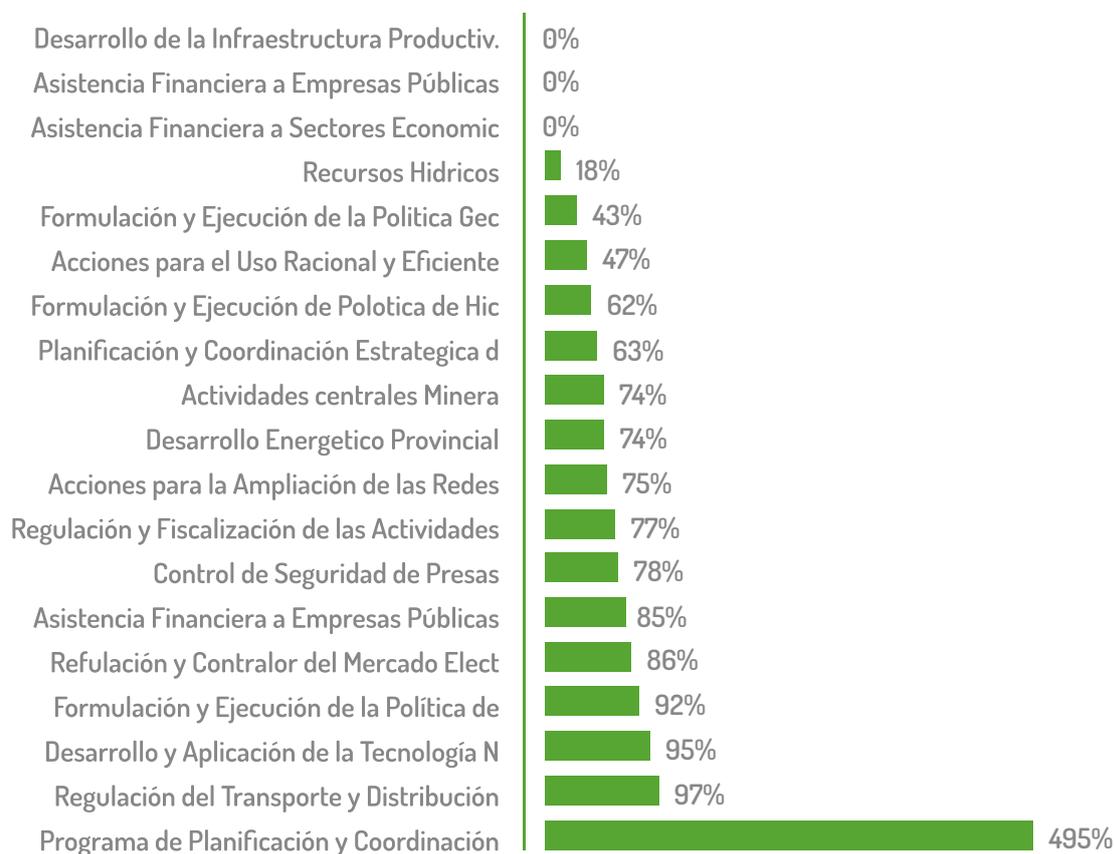
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sitio del Ciudadano <http://sitiodelciudadano.mecon.gov.ar/sici/> (datos al 10/01/2017).

En el caso de la **función de energía** (Gráfico 24) hay tres partidas presupuestarias que no se han ejecutado: Desarrollo de la Infraestructura Productiva (BID N° 2185, N° 2929 y N° 2655 y CAF N° 7352; N° 8026, N° 8653 y S/N), Asistencia Financiera a Empresas Publicas y al Ente Binacional Yacyreta y Asistencia Financiera a Sectores Económicos, en total las tres habían sido presupuestadas por un total de \$925 millones, sin embargo, no se ejecutó ni un peso. Por su parte tampoco la partida destinada a recursos hídricos tuvo un alto nivel de ejecución, donde sólo se devengó un 18% de lo presupuestado.

Otra partida que se destaca, pero en el otro extremo por su sobre-ejecución es el Programa de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas²⁰ cuyo presupuesto original ascendía a \$108 millones, pero fue ejecutado por \$534,97 millones, lo que indica una modificación presupuestaria del 495%. A través del Decreto 272/15 la comisión a cargo de este programa se disolvió, “transfiriéndose al Ministerio de Energía y Minería las funciones y facultades de competencia federal de dicho régimen”, lo que permitió que parte de esta partida se destine a compensaciones para empresas dedicadas a la generación eléctrica a través de combustibles fósiles y a la exploración de hidrocarburos no convencionales.

²⁰ Según del Decreto 1277/12 “El Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas tendrá como ejes estratégicos el incremento y la maximización de las inversiones y de los recursos empleados en exploración, explotación, refinación, transporte y comercialización de hidrocarburos para garantizar el autoabastecimiento y la sustentabilidad de la actividad en el corto, mediano y largo plazo; la integración del capital público y privado, nacional e internacional, en alianzas estratégicas dirigidas a la exploración y explotación de hidrocarburos convencionales y no convencionales; la promoción de la industrialización y la comercialización de los hidrocarburos con alto valor agregado; y la protección de los intereses de los consumidores relacionados con el precio, calidad y disponibilidad de los derivados de hidrocarburos.

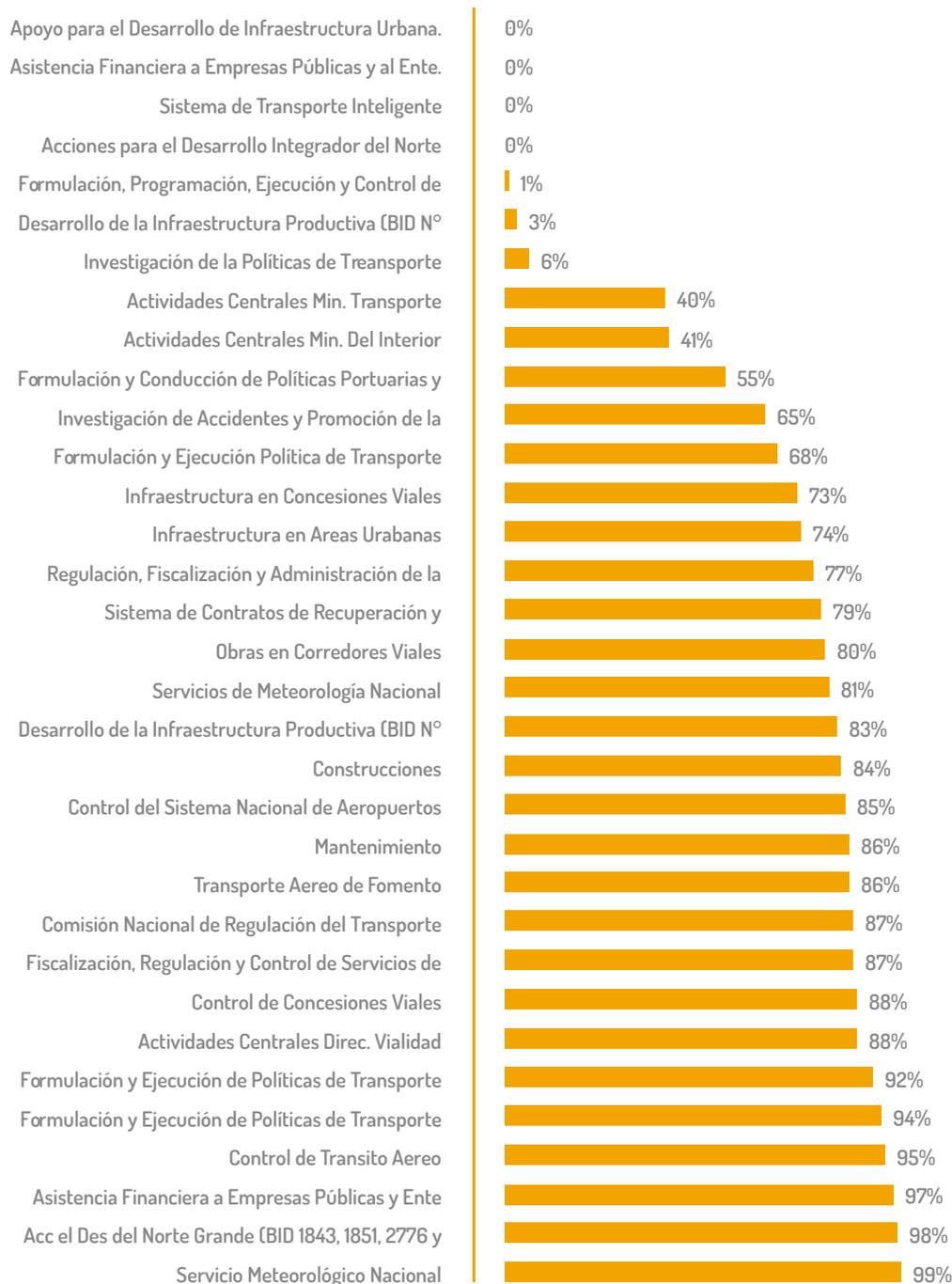
GRÁFICO 24: Ejecución presupuestaria de la función energía, combustibles y minería



Fuente: Elaboración propia en base a datos del sitio del ciudadano (datos al 10/01/2017).

En la **función de transporte** (Gráfico 25) sólo 9 partidas tienen un nivel de ejecución menor al 50%. Cuatro programas (que al igual que para energía) se destacan por haber sido presupuestados por \$1.043 millones, pero no han sido ejecutados: Apoyo para el Desarrollo de Infraestructura Urbana en Municipios, Asistencia Financiera a Empresas Publicas y al Ente Binacional Yacyreta, Sistema de Transporte Inteligente, Acciones para el Desarrollo Integrador del Norte Grande (BID 1851, Amp. 2698 y 3050, CAF S/N y BIRF 7991 y N° S/N). Por su parte, otros tres programas que no llegan ni a un 10% de ejecución son: Formulación, Programación, Ejecución y Control de Obras Públicas (1%), Desarrollo de la Infraestructura Productiva (BID N° 2185/OC AR, N° 2655/OC, AR y N° S/N y CAF N° 7352, N° 8026, N° 8653; y S/N) (3%) e Investigación de las Políticas de Transporte (6%).

GRÁFICO 25: Ejecución presupuestaria de la función transporte



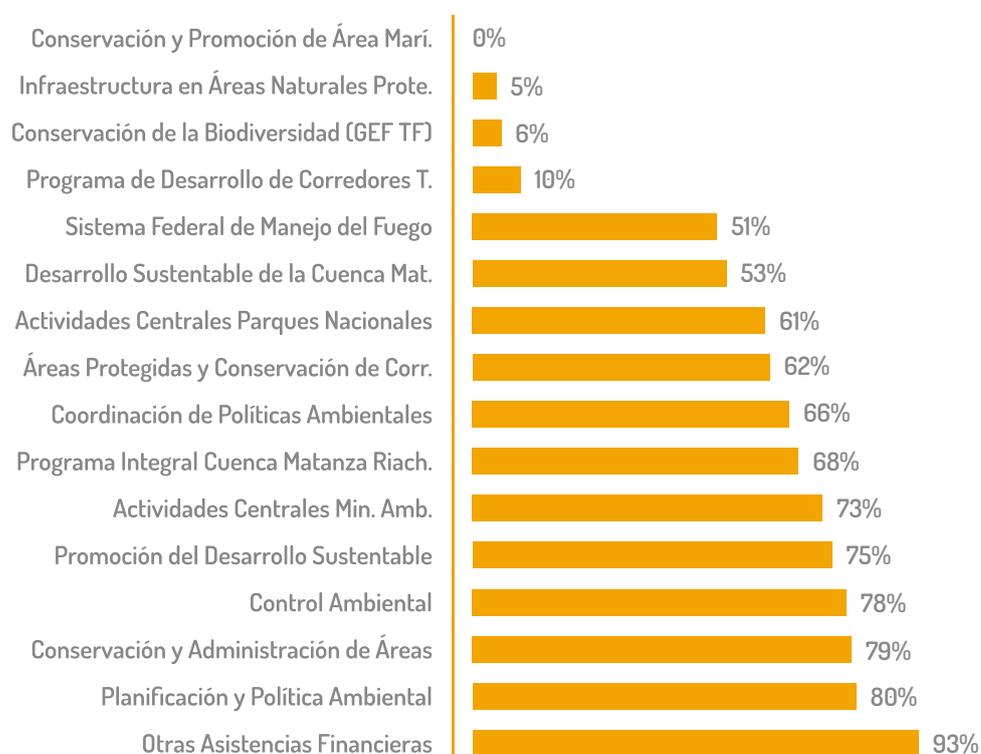
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Sitio del Ciudadano (datos al 10/01/2017).

En el otro extremo, con un nivel de ejecución superior al 95% se encuentran Control de Transito Aéreo (95%), Asistencia Financiera a Empresas Publicas y Ente Binacional (97%), Desarrollo del Norte Grande (BID 1843, 1851, 2776 y 2698, CAF 6568, 7864, 8028; 8593; 8640 y BIRF 7991, 7992 y 8032 (98%) y Servicio Meteorológico Nacional (99%). Es importante mencionar que en el caso de la Asistencia Financiera a Empresas Públicas, esta partida canaliza las compensaciones tanto para el transporte ferroviario como el automotor.

En cuanto a la **función Ecología y Medio Ambiente** (Gráfico 26) en 2015 el 47% de las partidas presupuestarias tenían una ejecución superior al 50% mientras que para el 2016 esta cifra pasó a ser del 75%, mejorando su nivel de ejecución. Es importante también destacar que durante 2016 el Ministerio de Ambiente, logró la autarquía en el manejo de sus fondos, al pasar de Secretaría al rango de Ministerio.

De los 16 programas que se incluyen, sólo uno solo de los mismos, el de Conservación y Promoción del Área Marina Protegida Namuncurá no se ha ejecutado a pesar de contar con un presupuesto de \$1 millón. mientras que tres han sido sub-ejecutados con menos del 10%: Infraestructura en Áreas Naturales Protegidas con un 5%; Conservación de la Biodiversidad (GEF TF N° 094428/AR) con un 6% y Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos (BID N° 2606/OC AR) con un 10%. A destacar, es que tres de estos cuatro planes con un nivel de sub-ejecución que podría considerarse alto, cuentan con financiamiento internacional.

Gráfico 26: Ejecución presupuestaria de la función Ecología y Medio Ambiente



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Sitio del Ciudadano (datos al 10/01/2017).

Otra cuestión importante a tener en cuenta, en vista a los incendios que afectan al sur de la provincia de Buenos Aires y La Pampa, es el programa **Sistema Federal de Manejo del Fuego**. El mismo contaba con un presupuesto de \$ 449 millones. Sin embargo, su total devengado asciende a \$231 millones, siendo su nivel de ejecución del 51%. En un análisis de mayor detalle, el monto comprometido²¹ (esta es otra categoría en el análisis de la ejecución del gasto público, que se encuentra entre lo presupuestado y lo devengado) para este programa fue de \$232 millones lo que podría indicar que hubo una modificación del presupuesto para este plan por la mitad de sus fondos.

Entre las partidas de mayor ejecución se encuentran otras asistencias financieras (93%) y Planificación y Política Ambiental (80%) donde se encuentran, entre otros, los fondos para la conservación de los bosques nativos.

²¹ *Compromiso: esta es una etapa del gasto que implica la aprobación, por parte del funcionario competente, de la aplicación de recursos por un concepto e importe determinados, como asimismo de la tramitación administrativa cumplida. Además, tiene lugar una afectación preventiva del crédito presupuestario que corresponda, en razón de un concepto, que reduce su importe del saldo disponible. El hecho más relevante es que surge una relación contractual con terceros (orden de compra, contrato, convenio, etc.), que motivará, en el futuro, un egreso de fondos para cancelar una deuda o bien, para su inversión en un objeto determinado.*

Devengado: en esta etapa surge una obligación de pago por la recepción de conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados o bien, por haberse cumplido los requisitos administrativos para los casos de gastos sin contraprestación. También implica la afectación definitiva de los créditos presupuestarios referibles por un concepto y monto a la respectiva liquidación.

6. CONCLUSIONES

El presupuesto 2017 mantiene la tendencia de años previos con una prevalencia de fondos destinados a actividades con mayor impacto ambiental que aquellas tendientes a su conservación. Las medidas y programas que se presentan en el presupuesto son respuesta a externalidades negativas en el corto plazo, que derivan en un mayor impacto ambiental a largo plazo, ya que el mismo no es tomado en cuenta al monto de la instrumentación de las partidas presupuestarias.

Este año se destinará 0,5% para acciones compatibles con el cuidado del ambiente, por su parte el porcentaje se incrementa a 7,5% cuando se analizan las partidas presupuestarias que puedan tener un impacto negativo en los recursos naturales, lo que resulta por cada \$1 invertido en ambiente hay \$16 que se destinan a cuestiones que podrían dañarlo.

Entre los servicios económicos, por cada peso que destina a cuestiones de ecología y ambiente, \$24 son invertidos en cuestiones energéticas y \$18 son destinados a temas asociados a transporte, con una tendencia decreciente respecto al 2016, donde los valores eran \$29 y \$19 respectivamente, con una situación que se diferencia del 2015 con la mitad de fondos a energía e incrementando 9 veces la participación del transporte. Por un lado bajan los gastos en Energía y Transporte, pero por el otro no crecen los destinados a Ambiente.

“Los glaciares carecen de fondos identificables como desde el inicio de este análisis en 2013.”

Gran parte de las partidas presupuestarias que impactan en el ambiente y los recursos naturales se destinan a la generación energética a través de formas consideradas no renovables, como combustibles fósiles, carbón y grandes hidroeléctricas así como también los subsidios. Por cada \$1 del presupuesto nacional que se destina a energías renovables y eficiencia energética, se destinan \$160 a cuestiones vinculadas a energías sucias, para destacar en el año declarado como de las energías renovables.

En cuanto a los bosques nativos, según su ley, el financiamiento debería ser de un mínimo del 0,3% del presupuesto nacional, sin embargo en 2017 sólo se presupuestó por un monto del 0,03% gracias al cumplimiento de la promesa de ampliación anunciada el primer día de marzo. A pesar de ello la sub-financiación del fondo de bosques se mantiene año tras año.

Por su parte, los glaciares carecen de fondos identificables como desde el inicio de este análisis en 2013. En cuanto a las acciones para el Inventario Nacional de Glaciares, al cual se destinaron \$5 millones desde que comenzó su realización, en

2017 se identifica una partida presupuestaria para la realización de un mapeo y relevamiento geológico por \$40 millones, destinando mayores fondos al mapeo geológico que al mapeo de glaciares.

En consonancia con el discurso oficial, las obras de infraestructura tienen una gran relevancia en el presupuesto 2017 muchas de ellas destinadas a la generación energética a través de vías nucleares o hidroeléctricas contando con el financiamiento de origen chino en su gran mayoría, quedando, en el año de las energías renovables, las mismas en el mismo lugar que años anteriores, el último.

Un tema que genera preocupación es la proliferación de fondos fiduciarios para el manejo de fondos, si bien se establece que el jefe de gabinete de ministros deberá presentar un informe trimestral sobre su evolución, estos fondos se manejan por fuera de las normas que reglan al presupuesto nacional, lo que dificulta el control de su ejecución y puede favorecer la discrecionalidad en su uso.

Como aspecto a destacar para el 2017, en la Ley de presupuesto se incorpora un artículo que establece un plan de reformas del sistema presupuestario nacional, que apunta a mayor especificidad y detalles en su tratamiento con el objetivo de avanzar en materia de transparencia.

Lo que parece repetirse año tras año en el presupuesto es una tendencia a medidas cortoplacistas, con implicancias a largo plazo. Por ejemplo, al sub-ejecución del Plan de Manejo del Fuego o los menores fondos con los que cuenta el Plan Federal de Inundaciones pueden ser una evidencia de ello, en una época donde una parte de la región pampeana es afectada por el fuego (sur) mientras que otra (norte) por las inundaciones. Por su parte, respecto a las inundaciones, el Plan de Manejo de las Inundaciones, incluido en el Fondo de Infraestructura Hídrica, sólo representó el 19% de sus gastos.

También se evidencia una ausencia de transversalidad entre las medidas ambientales, el presupuesto y las políticas anunciadas. Por ejemplo, entre los propios objetivos de gobierno carecen de consonancia con medidas anunciadas en el INDC, en la cabeza de ello se encuentra el Yacimiento Río Turbio, para la generación de energía con carbón, fuente de energía que debería tender a desaparecer en función a los compromisos asumidos en el Acuerdo de París.

6. BIBLIOGRAFÍA CITADA Y CONSULTADA

ASAP, 2016a. Inversión Pública Nacional. Aspectos relevantes en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2016. Dirección de Análisis Fiscal. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. Disponible en: <http://www.asap.org.ar/wordpress/wp-content/uploads/2014/09/infoproyptoinversiones2016.pdf>

ASAP, 2016b. Informe de Ejecución presupuestaria de la Administración Pública Nacional. Noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.asap.org.ar/wordpress/wp-content/uploads/2016/12/infoasapapn1116.pdf>

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>

Gentile, C. 2016. Presentación en la Primera Reunión de la Mesa Ampliada del Gabinete Nacional de Cambio Climático. Buenos Aires, 12 de agosto de 2016.

INDEC, 2016. Intercambio Comercial Argentino. Cifras estimadas de noviembre de 2016. 22/12/2016. Disponible en: http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ica_12_16.pdf

Lo Vuolo, R. y Seppi, F. (2006). *Los fondos fiduciarios en Argentina. La privatización de los Recursos Públicos*. Documento de Trabajo N° 50. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. CIEPP. Abril de 2006. Disponible en: http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.getfile&file_id=68&product_id=68&option=com_virtuemart&Itemid=1

MAyDS. 2016. Descripción de medidas incluidas en el cálculo de la contribución nacional. (presentada en 2015, bajo revisión) Presentación en la Primera Reunión de la Mesa Ampliada del Gabinete Nacional de Cambio Climático. Buenos Aires, 12 de agosto de 2016. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

MECON. 2013a. *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional. Sexta edición*. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/clasificador13.pdf>

MHyFP. 2016. Comunicado de prensa. Aspectos relevantes del proyecto de presupuesto de la Administración Nacional 2017. Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Disponible en: www.mecon.gov.ar/onp/html/comunicados/proy_presupuesto2017.pdf

Muratorio, J. 2016. Hacia una ley de contratos de participación público privada en Argentina. Disponible en: <http://ccab.org.ar/ccab/News193/Hacia.una.ley.APP.pdf>

Rinaldi, O.; Salazar, C. y Staffa, D. (2005). Fondos fiduciarios estatales: dinero público con escaso control. CIPPEC / CEP. Disponible en: <http://www.cippec.org/-/fondos-fiduciarios-estatales-dinero-publico-con-escaso-control>

SAyDS. 2008. El avance de la frontera agropecuaria y sus consecuencias. Jefatura de Gabinete de Ministros. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental. Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad. Marzo 2008. Disponible en: www.centromandela.com/documentos/032808_avance_soja.pdf (Link caído en el Ministerio de Ambiente).