

9° Semana del Presupuesto

Minuta viernes 10 de noviembre

Ambiente y Presupuesto

Julieta Izcurdia (ACIJ)

Bienvenida a la segunda etapa de la 9° edición de la semana del presupuesto, una actividad que convocamos hace 9 años para visibilizar la relevancia del presupuesto público como hoja de ruta que debería marcar las prioridades de un gobierno, promover la participación ciudadana en el debate presupuestario y democratizar información sobre el gasto público.

Esta mesa da apertura a la segunda parte de la semana del presupuesto, cuya primera parte tuvo lugar el 5 de octubre y consistió de dos mesas en las que se debatieron, por un lado, [Propuestas fiscales para una sociedad más equitativa](#) y, por otro, [Gastos tributarios en revisión](#). Comenzar esta etapa con una mesa que tenga como foco el análisis presupuestario de las prioridades en la gestión de las políticas ambientales a nivel nacional, no es casual. La relevancia está dada por el factor de que, en el marco de las ediciones anteriores de la semana del presupuesto, no se debatían cuestiones ambientales.

Destaca que, en esta oportunidad, ACIJ quiso darle visibilidad a la relación entre el presupuesto para 2024 y el ambiente. La función Ecología y Desarrollo Sostenible muestra en el presupuesto una variación del -9,7% según PP24 y del -18,8% según el Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM). El presupuesto destinado a esta función representa tan solo un 2,7% de lo que se destina a los Servicios de la Deuda. En términos generales, la inversión prevista para políticas ambientales mantiene una tendencia que profundiza el modelo energético actual.

Este año acompañan a ACIJ en la convocatoria el ETFE, la Fundación Ebert, el CELS, ELA, Fundeps, CEPPAS, Economía Femenita, FARN, FEIM, Fundación Sur, Kaleidos, Aldeas Infantiles, IED, Nuestra Mendoza, REDI, el Observatorio de Trabajadores Informáticos, SUMIC, y Consciente Colectivo.

Natán Spollansky (ACIJ)

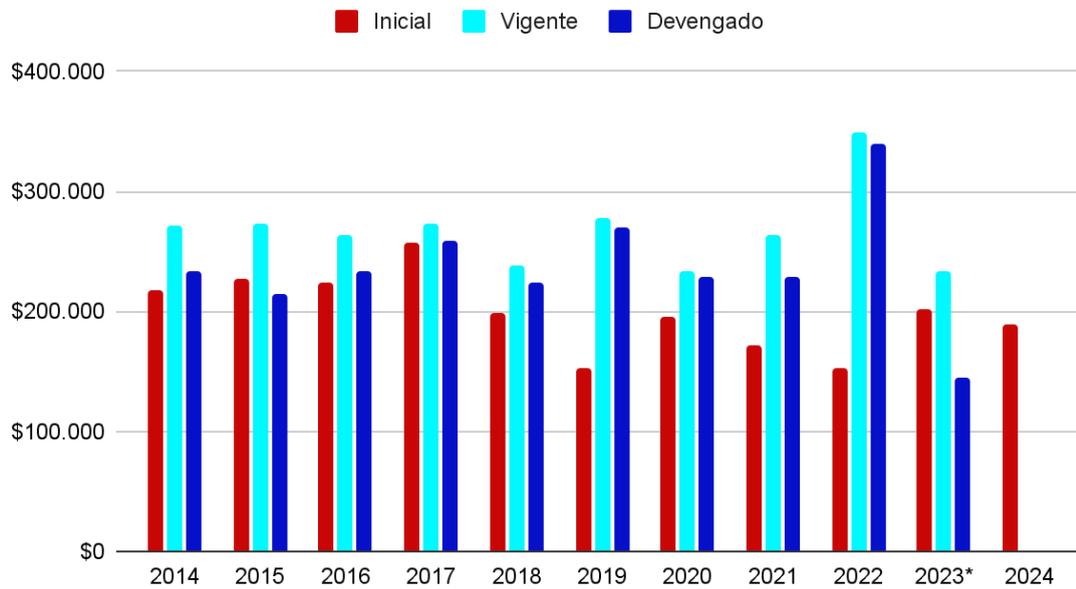
Sobre la base de que el presupuesto constituye una forma de expresión de prioridades del estado, comienza con una serie de aclaraciones metodológicas que sirven como puntapié para el análisis de las partidas presupuestarias para 2024.

El Estado calcula en el proyecto de presupuesto una inflación para 2023 del 136%, pero la inflación interanual entre 2023 y 2024 implícitamente sería de 93,86% según la estimación del Estado, y de 115,63% si se toma la inflación de 2023 según el REM. Esto es importante porque, en simples palabras, a mayor inflación, menor valor del presupuesto.

En lo que hace al gasto del Estado, este puede ser clasificado por su finalidad y función de acuerdo a la naturaleza de las partidas. En lo que a este tópico respecta, para la función "Ecología y Desarrollo Sostenible" del año 2024 se prevé un total de \$189.500 millones de

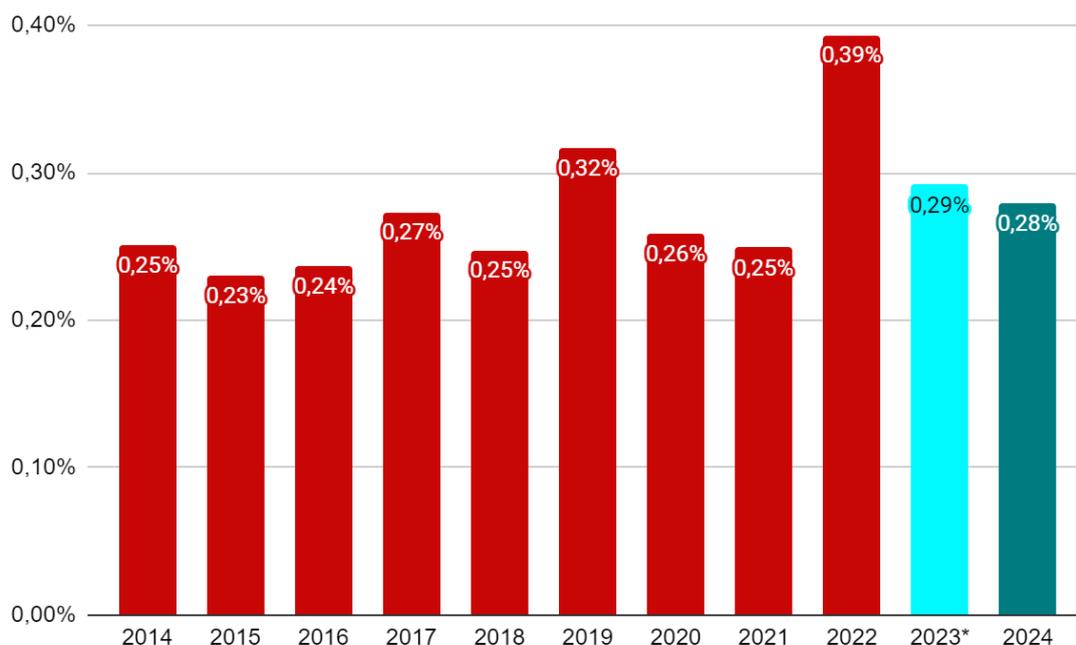
pesos. Esto equivale a tan solo el 0,28% del gasto total e implica una caída interanual del 19% si utilizamos la inflación del REM, siendo mayor a la caída del gasto total. En términos comparativos, el gasto en ecología representa el 2,7% del total de los gastos destinados a pago de deuda del 2024.

Gráfico 1. Gasto total en Ecología y Desarrollo Sostenible. Precios constantes a pesos del Presupuesto 2024.



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía

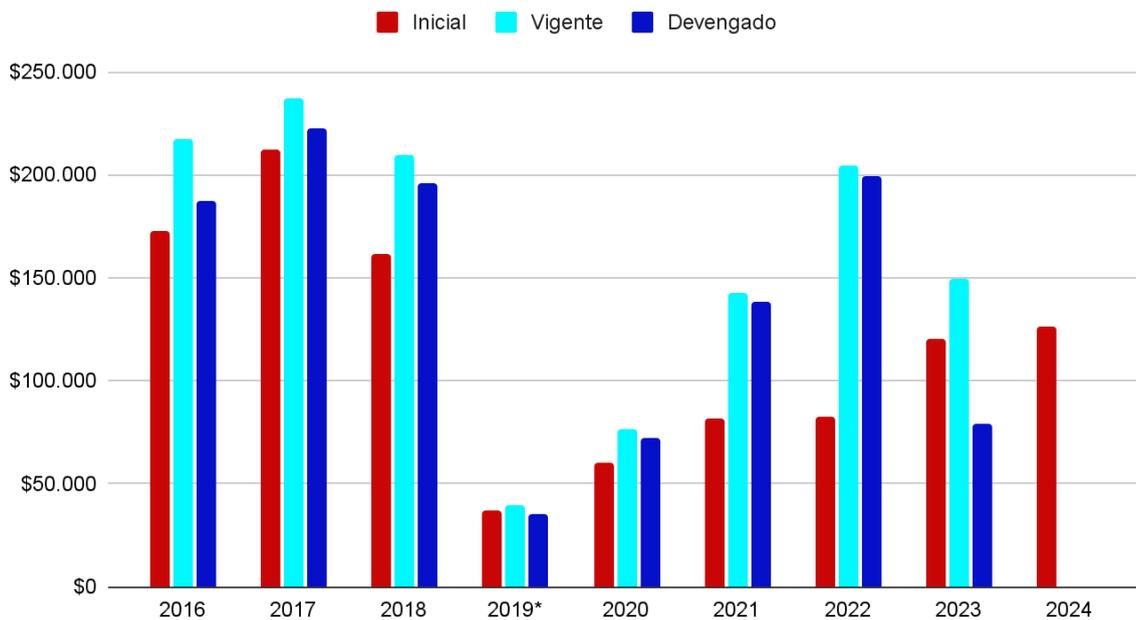
Gráfico 2. Participación del gasto en Ecología y Desarrollo Sostenible sobre el gasto total.



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Economía. *Presupuesto vigente al 1/09/2023

A eso se le suma que los gastos por jurisdicción muestran un trayecto dispar y ,en concreto, al ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se le asigna para el 2024 una suma de \$125.900 millones siendo la tercera jurisdicción con menores recursos después del Ministerio de Cultura y el de Turismo y Deportes. Entre 2023 y 2024 la caída es de 16%, en línea con la caída del gasto total.

Gráfico 3. Gasto total en Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Precios constantes a pesos del Presupuesto 2024



*Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable

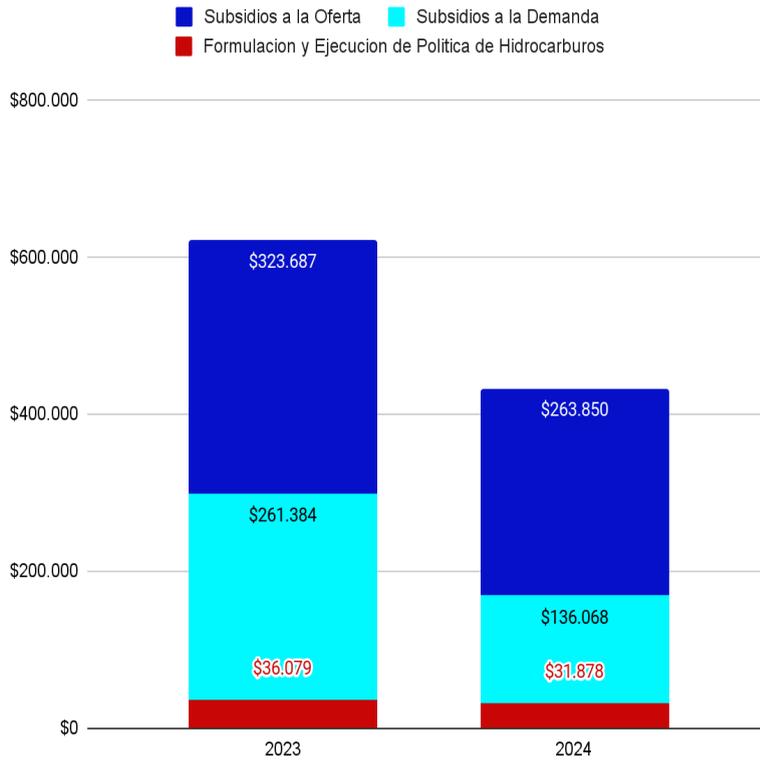
Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Economía.

En cuanto al caso particular del el presupuesto en bosques nativos, señala que la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos establece que el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos debe recibir el 0,3% sobre el total del Presupuesto Nacional. No obstante, para el año 2024 el gasto destinado será del 0,022%, lo que al mismo tiempo representa una disminución del 23% con respecto a 2023.

En la misma línea, en el caso de las partidas del Servicio Nacional de Manejo del Fuego (SNMF), los ingresos del fondo que se encarga del MF cae un 33%, y el total de todos los recursos destinados al MF es de \$39.148 millones, ubicándose por debajo de otras partidas como el de políticas para la gestión del riesgo agropecuario.

De igual forma, al analizar algunos programas vinculados con el planeamiento energético, se ve que el programa Formulación y Ejecución de Política de Hidrocarburos para 2024 se reduce en un 30%. La caída se da principalmente en subsidios a la demanda, es decir, a los consumidores. Y si bien los subsidios a la oferta también caen, lo hacen en menor porcentaje, e incluso duplican el presupuesto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Gráfico 4. Formulación y ejecución de política de hidrocarburos. Precios constantes a pesos del Presupuesto 2024

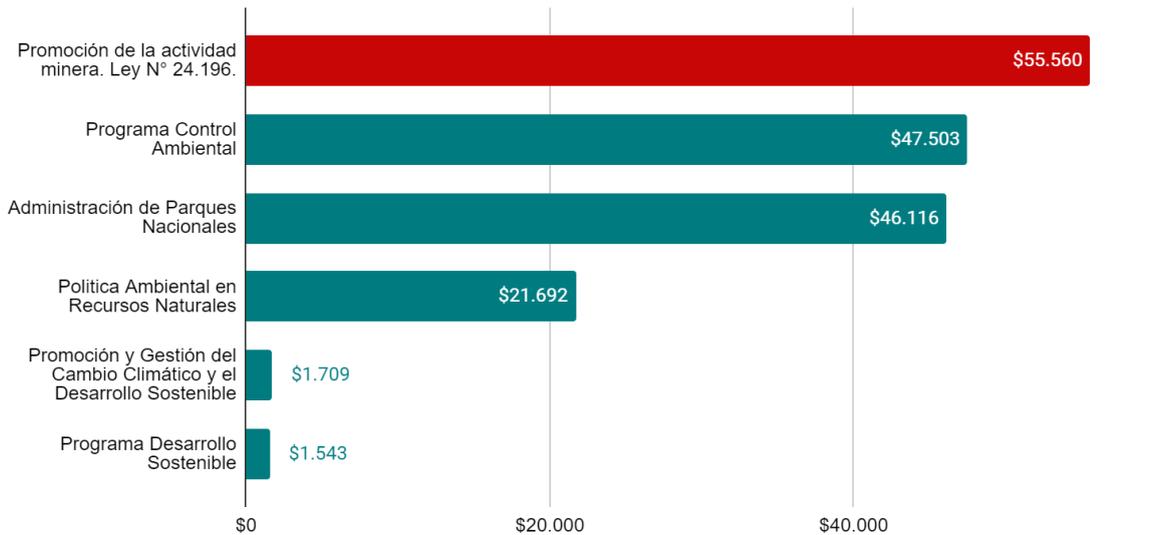


Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Economía.

Por segundo año consecutivo, la propuesta incorpora un anexo en el que se sugiere al Congreso revisar gastos y beneficios tributarios que generan un impacto negativo en la sostenibilidad de las cuentas públicas. Los gastos tributarios son un conjunto de ingresos que el fisco deja de percibir por la existencia de un tratamiento impositivo especial a algunos contribuyentes por la pertenencia a un determinado sector económico o región en particular.

En el mensaje de la Ley de Presupuesto se visualiza de manera solapada que el régimen especial de la Ley de Inversiones Mineras (Ley N°24.196) tendrá un costo para el fisco de más de 55 mil millones de \$. Esto es más de lo que recibe toda la administración de parques nacionales o el programa de control ambiental (el más importante del min de ambiente), etc.

Gráfico 5. Presupuesto 2024. Partidas seleccionadas.



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Economía.

Sin dudas, la asignación y la recaudación de recursos por parte del Estado deben orientarse a cumplir con los compromisos asumidos por el Estado en materia ambiental. En este momento, esto no parece ser una prioridad en la gestión de los recursos públicos, pero si queremos que la política ambiental tenga una mirada superadora, con objetivos y proyecciones a largo plazo, esto debe cambiar.

Julieta Izcurdia (ACIJ)

Presentación del informe [Nafta al Fuego](#), que busca contribuir al entendimiento de las inter-causalidades entre deuda pública y cambio climático en Argentina, y los condicionamientos que la primera supone para los compromisos asumidos en materia de cambio climático (por ejemplo, en materia de transición energética).

Asimismo, el informe avanza en una serie de propuestas sobre los cursos de acción tendientes a avanzar en el cumplimiento de los derechos humanos y ambientales en lo que respecta a las políticas de deuda.

Algunos datos de contexto: el pago de la deuda pública en América Latina y el Caribe representa alrededor del 93% del gasto social total (educación, salud y protección social) para 2021.

En nuestro país convergen dos crisis: la crisis climática y la crisis de deuda. Por un lado, la necesidad de reembolsar la deuda en divisas ha presionado para sostener la sobreexplotación de los recursos naturales y fomentar inversiones en sectores extractivos y agroindustriales. Asimismo, la crisis climática presiona a los Estados para que movilicen recursos tendientes a financiar la transición energética, reforzando las necesidades de pedir financiamiento a los acreedores. Al mismo tiempo, las nuevas urgencias climáticas (como la sequía en Argentina) elevan los costos de los Estados que buscan resolver esto tomando más deuda o contratando seguros climáticos, lo cual a su vez eleva la dependencia del crédito.

A esto se le suma que ocurren cuestiones a nivel global que afectan a países del sur global como Argentina, como el nivel de compromiso que tienen los países del norte global que son quienes producen mayor cantidad de gases de efecto invernadero. En la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1994) se estableció la existencia de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, entre los países. Específicamente, se estableció la obligación de los países del norte global de aportar fondos y tecnología para alcanzar las metas comunes, evitando que los demás países tengan que comprometer su desarrollo para poder abordar el proceso de transición socio-energética. En términos de cumplimiento de esos compromisos, lo que se ve está lejos de ser suficiente.

Al mismo tiempo, nuestro país sigue sosteniendo regímenes diferenciales para sectores extractivos y de la agroindustria, sin evidencia de su necesidad, sin participación de comunidades afectadas, que se limita a sectores beneficiados y empresas, y sin metas claras o líneas de base para medir el impacto de esos proyectos. Al margen de las deficiencias en la creación y gestión de estos beneficios, esto genera fallas de equidad que plantean el interrogante de si, en un contexto de déficit, el Estado debe invertir en este tipo de empresas que son contrarias a nuestros compromisos ambientales.

Es necesario reformar la arquitectura financiera internacional, de manera que esté a la altura de las urgencias de transición socio-energética ante el cambio climático, sumando a sus consideraciones también cuestiones como la sostenibilidad de la vida de las poblaciones y de los recursos naturales. Nos encontramos actualmente frente a grandes problemas que históricamente no fueron pensados cuando se diseñaron los sistemas de financiamiento, al tiempo que estos diseños, de manera errónea, no contemplan los compromisos de derechos humanos asumidos por las IFIs.

Finalmente, cierra su presentación mencionando la creación de los [Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal](#), publicados en 2021. Este trabajo tiene como finalidad recopilar lo que han dicho hasta ahora los organismos internacionales sobre los derechos humanos en este campo, creando un apartado de mecanismos y recomendaciones en base a ello.

Pía Marchegiani (FARN)

Al igual que a nuestra democracia, a nuestra política ambiental le falta mucho por construir(se). En este sentido, resulta de cierta preocupación que Ambiente sea la tercera jurisdicción con menor presupuesto asignado para 2024.

Propone pensar por dónde salir de este momento de múltiples crisis que viven los países en general y Argentina en particular en términos de biodiversidad, clima, sistemas políticos, entre otras cosas. En este marco, preguntas como “¿Qué hacemos con nuestro sistema político?” o “¿Qué condiciones necesitamos que tenga la política ambiental?” son algunas de las que más resuenan.

Argentina tiene conocimiento científico y saberes específicos no sintéticos de las comunidades que habitan y cuidan la tierra y la biodiversidad. Tenemos el cómo, pero es acá donde se vuelve particularmente relevante entender el rol preponderante de tres factores: voluntad política, capacidades y recursos.

Si queremos una transición energética, hay que comprender que esto no puede consistir solo en salir de los combustibles fósiles sino también pensar en los demás accesos de la sociedad (por ejemplo, aquellas comunidades que viven en situación de pobreza).

También cobra relevancia cambiar las estructuras en las que se piensan cuestiones de recursos naturales como los yacimientos petrolíferos. En Argentina pensamos en Vaca Muerta y en los hidrocarburos que se sostienen con una bandera netamente económica: comprendemos claramente las divisas que entran pero no vemos aquellas que salen. No consideramos los costos en materia económica, social y ambiental, y eso genera cálculos sesgados que benefician a pocos y perjudican a muchos.

Estos cálculos erróneos traen aparejados que el Estado le de tratos preferenciales (subsidios) que le cuestan mucho dinero, a los sectores que más tienen y menos lo necesitan, en lugar de apoyar a los sectores sociales que necesitan. Es necesario que esa ayuda estatal sea redireccionada a los sectores que lo necesitan, logrando así pensar la cuestión energética de manera transversal.

El cambio de paradigma no es necesario solo desde una visión social o de derechos humanos, sino también desde una perspectiva económica: el cambio climático le cuesta a Argentina 25.000.0000 de dólares en pérdida de cosechas. Aún así, el Estado no cuenta con respuestas políticas sólidas al respecto, que logren estar a la altura de las circunstancias. Al mismo tiempo, no contamos con planificación de nuestro territorio: hay 8 a 9 proyectos en una misma cuenca hídrica donde hay muy poca agua y mucha vida. Somos el único país en la región que no tiene ley de evaluación del impacto ambiental a nivel nacional.

Es necesario avanzar hacia un nuevo acuerdo socioambiental, entendiendo que lo “ambiental” dejó de ser ambiental hace mucho tiempo, para pasar a ser socio ambiental, que atraviesa a muchos actores sociales distintos. En este sentido, la discusión tiene que ser amplia y participativa, no meramente formal, y debe dar pie a debates democráticos robustos en torno a qué hacemos con los recursos naturales y el medio ambiente. Al mismo tiempo, es crucial ayornar el federalismo ambiental de suma cero que tenemos, donde el dominio de los recursos naturales son puestos como excusa para no contribuir en la lucha por los objetivos ambientales.

Gladys González (Senadora, PRO)

Al igual que Pía de FARN, plantea como gran desafío lograr una buena articulación entre el gobierno nacional y las provincias. En este sentido, hay muchas discusiones, entre ellas la relacionada con la ley de humedales, que implican preguntarnos hasta donde llegamos con la ley de presupuesto mínimo en lo que respecta a los límites provinciales y nacionales (es decir, hasta donde la responsabilidad es de las provincias y donde deja de serlo).

Dándole continuidad a los 3 ejes que propuso Pía (voluntad política, capacidades y recursos), destaca que si bien hay pocos recursos, hay que poner el foco en usar bien lo (poco) que tenemos. En la práctica, hay enormes dificultades para implementar las partidas presupuestarias, o para evaluar el impacto - bueno o malo - de los programas que se ejecutan efectivamente (*subejecución presupuestaria*).

Plantea que el presente es un contexto donde está en juego el modelo de desarrollo de los próximos años en el país. En este sentido, sostiene que es necesario seguir abonando la

línea de defensa de latinoamérica como bloque, así como lo hace África a nivel regional. En nuestra región, se está repensando el [canje de deuda por naturaleza y acción climática](#), un instrumento popular en los años 80 tras la crisis de la deuda de América Latina. Se trata de transacciones voluntarias en las que un acreedor cancela o reduce la deuda de un gobierno a cambio de que este tome compromisos ambientales.

Estas propuestas se inscriben en el incumplimiento de los compromisos de financiamiento climático internacional de los países del Norte Global, que asumieron esa responsabilidad por su rol preponderante en la generación del cambio climático. Además, de lo contrario no será posible que los países del Sur puedan implementar planes de transición socioecológica integral.

Al mismo tiempo, pone el foco en la urgencia de avanzar en la redefinición absoluta del sistema tributario. En esta línea, refuerza lo argumentado en la defensa del informe Nafta al Fuego, afirmando que con el déficit fiscal actual, el Estado argentino no puede seguir financiando actividades que tengan externalidades negativas y que no cumplan con los condicionantes ambientales mínimos. Es urgente redefinir los programas de incentivos que el estado da a empresas extractivas porque, además, son recursos del Estado que se pierden de ser destinados a otro tipo de necesidades.

Mijael Kaufman Falchuk (Consciente Colectivo)

En representación de Consciente Colectivo, una organización juvenil de militancia y activismo socioambiental, destaca que lo que necesitamos no es crear *más* leyes, sino asegurarse de que las que existan (i) tengan presupuesto asignado y (ii) se implementen correctamente.

Remarca la transversalidad mencionada por Pía: lo socioambiental tiene que ver con lo económico, lo político y lo cultural, y sólo atravesando estos aspectos de manera transversal, podremos tener una visión profunda del contexto local, regional y global que hoy nos envuelve.

A raíz del reciente aniversario de 30 años de la reforma constitucional de 1994, nos invita a pensar en si la garantía constitucional del artículo 41 de la Constitución Nacional a tener un medio ambiente sano, se viene garantizando. Ante la negativa, sostiene que es un buen momento para preguntarnos si como sociedad podemos seguir teniendo la misma cosmovisión que teníamos tres décadas atrás.

En los cambios de paradigma que destaca como urgentes, sostiene que el Congreso tiene que estar más cerca de la gente. Por el contrario, los poderes legislativo y ejecutivo están cada vez más alejados de la gente y de cómo las poblaciones son atravesadas por los distintos problemas.

En línea con la exposición de Nafta al Fuego, destaca que tenemos responsabilidades comunes pero diferenciadas. En este aspecto, es necesario avanzar en la línea de que no todos los países tenemos el mismo grado de responsabilidad, como tampoco puertas para adentro de nuestro país tenemos todos la misma responsabilidad en cómo contribuimos como ciudadanos al deterioro medioambiental que tenemos hoy.