
El desfinanciamiento del presupuesto ambiental: siguen pegando abajo¹

Matías Cena Trebucq²

UNC-FARN

matiascena@trebucq@gmail.com

Fecha de recepción: 9 de diciembre de 2024

Fecha de aceptación: 22 de diciembre de 2024

A lo largo de este artículo se realizará un breve análisis de algunas medidas importantes que tomó el gobierno de Javier Milei, que repercutieron en la calidad de vida de las personas e implicaron un retroceso institucional en materia ambiental; entre ellas, la Ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (Ley 27.742), el congelamiento y la subejecución de partidas ambientales y de fomento a las energías renovables, y el hecho de que finalmente no fuera tratada la Ley de Presupuesto 2025 con un hito histórico: será la primera vez que se prorrogará un presupuesto por dos años consecutivos, otorgando mayor discrecionalidad al Poder Ejecutivo y otorgando la posibilidad de congelar aún más las partidas presupuestarias.

Análisis socioambiental del primer año de gestión de La Libertad Avanza

La asunción de la nueva administración ha generado impacto sobre la sociedad, el ambiente y la estructura gubernamental encargada de su protección. La Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (Ley 27.742), presentada en diciembre de 2023, buscó avanzar en múltiples frentes, incluyendo aquellos vinculados con la regulación ambiental. Entre las propuestas más controvertidas se incluyeron reformas –que incumplían el principio de no regresión ambiental del Acuerdo de Escazú (Ley 27.566)– a leyes fundamentales como la Ley de Bosques (26.331), la Ley de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema (26.562) y la Ley de Glaciares (26.639) (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2024a). Si bien estas últimas

1- Este trabajo se basa en una serie de documentos producidos a lo largo del 2024 por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, en especial por su área de Investigación.

2- Más allá de la autoría de Matías Cena Trebucq, colaboraron con este documento Guillermina French, Julia Gerlo y Ariel Slipak, integrantes del Área de Investigación de FARN.

modificaciones finalmente no se incluyeron, se implementaron cambios que aumentaron la discrecionalidad de las autoridades, como la modificación a la Ley de Procedimiento Administrativo (19.549) que permite sustituir audiencias públicas por procedimientos “más idóneos”. De esta manera se reducen mecanismos esenciales de participación ciudadana, como las audiencias públicas establecidas por la Ley General del Ambiente (25.675) al mismo tiempo que vulnera principios de transparencia y se constituye como un retroceso institucional al limitar el espacio de diálogo democrático entre el Estado y la ciudadanía (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2024b).

Otro frente de preocupación es la reforma de la Ley de Hidrocarburos, que reorientó su propósito original de abastecimiento energético interno hacia la maximización de la renta con un claro sesgo exportador. Esta nueva lógica pone en evidencia la visión mercantilista que se le otorga a la energía reduciendo las atribuciones del Estado para regular precios y concesiones, debilitando los controles y fiscalizaciones, y permitiendo que las empresas fijen las regalías a pagar (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2024b). El impacto de estas medidas, sumadas a la flexibilización de las condiciones para nuevas concesiones, favorece la expansión fósil en detrimento de los derechos de las comunidades locales que se oponen, al mismo tiempo que no tiene un correlato con un mayor y mejor abastecimiento energético para la población y va en contramano de los compromisos climáticos internacionales a los que la Argentina adhirió.

El Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones (RIGI) emerge como una de las iniciativas más importantes para el gobierno y más preocupante para los bienes comunes y la protección ambiental de los territorios. Este régimen otorga garantías excepcionales a proyectos de alto impacto socioambiental³, incluyendo estabilidad tributaria, aduanera y cambiaria por plazos de entre treinta y cuarenta años. Diseñado desde una lógica ortodoxa, el RIGI está apuntado a la exportación y prioriza el ingreso de divisas para el pago de deuda pública, la cual asciende a 462.553 millones de dólares, de los cuales el 55% se encuentra conformada en moneda extranjera (Secretaría de Finanzas, Ministerio de Economía, 2024). El RIGI permite incluso que proyectos adheridos realicen obras de infraestructura en zonas protegidas y exime de regulación al uso de recursos estratégicos como el agua y la energía, priorizando a los proyectos por sobre la población. Este esquema pone los intereses corporativos por encima de los derechos de la ciudadanía, al mismo tiempo que erosiona la soberanía legal al conceder acceso a tribunales internacionales como el Centro Internacional

3- Sectores incluidos en el RIGI: turismo, tecnología, infraestructura, siderurgia, forestoindustria, minería, energía, gas y petróleo.

de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) para resolver disputas legales (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2024b).

La visión negacionista sobre el cambio climático por parte de la actual administración se vio reflejada en la gestión a nivel gubernamental con la desjerarquización del Ministerio de Ambiente a una Subsecretaría Turismo, Ambiente y Deportes; y el recorte y cierre de diferentes programas y políticas públicas ambientales. El hecho de negar el impacto de la actividad humana en el cambio climático lleva a la toma de políticas públicas que parten desde premisas falsas que pueden tener graves impactos como los comentados anteriormente. Otra consecuencia de esta mirada fue la salida de la delegación argentina de las negociaciones de la 29.ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP29), alejando al país de espacios de discusión y tomas de decisiones internacionales sobre qué tipo de financiamiento es necesario para la mitigación y adaptación al cambio climático.

Recorte presupuestario de las políticas ambientales en el año 2024

La prórroga del presupuesto 2023 fue la primera medida de ajuste fiscal que realizó el gobierno. De esta manera, congeló el presupuesto en un contexto de alta inflación transfiriendo al Poder Ejecutivo la discrecionalidad para aumentar, disminuir, crear o eliminar partidas presupuestarias. Si bien esta estrategia buscó reducir el gasto público, sus implicancias en términos ambientales y sociales fueron regresivas.

En lo que respecta al ambiente, se materializó la degradación institucional de las políticas ambientales a través de la desjerarquización del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual se separó en la Administración de Parques Nacionales (APN), por un lado, y la Subsecretaría de Ambiente, por otro. Esta última pasó a depender de la Secretaría de Turismo, Ambiente y Deportes. Esta reorganización no solo minimizó la capacidad operativa del área ambiental, sino que también relegó sus objetivos frente a intereses sectoriales como el turismo y los deportes.

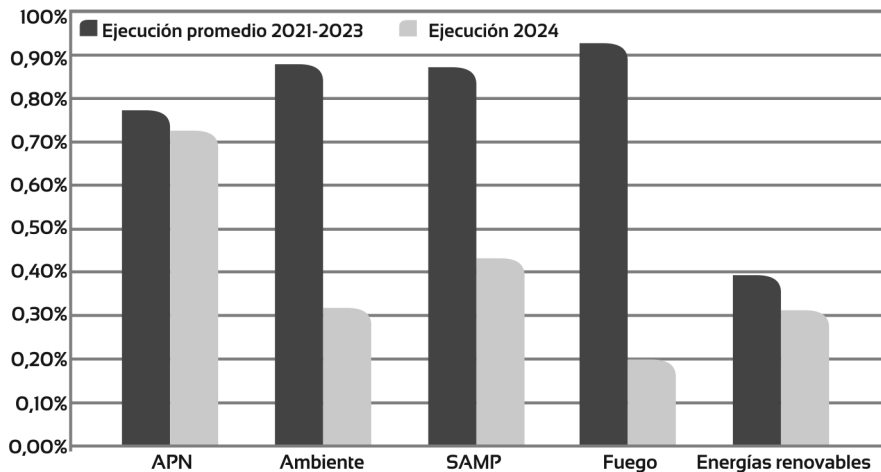
El impacto presupuestario fue significativo. En base a datos del presupuesto abierto, al 30 de noviembre, la Subsecretaría de Ambiente sufrió una caída real del 23,1% en su presupuesto vigente, agravada por una ejecución de apenas el 31,7%, cifra que contrasta con el promedio de ejecución del 87,9% registrado en los últimos tres años, lo que refleja no solo una falta de recursos asignados, sino también una ineficiencia en la utilización de sus fondos. El grueso del ajuste fiscal se materializó durante los primeros seis meses del año, cuando el congelamiento presupuestario y la alta inflación derivaron en una reducción real del 23,8% del Presupuesto Nacional. Si bien las modificaciones presupuestarias posteriores incrementaron el presupuesto en un 12,8% en términos reales,

este aumento fue insuficiente para contrarrestar los efectos acumulados del ajuste inicial, particularmente en áreas críticas como manejo del fuego, protección de bosques y el fomento de energías renovables.

El análisis de la ejecución presupuestaria entre enero y noviembre de 2024 confirma esta tendencia regresiva. Tanto la Subsecretaría de Ambiente, el Sistema de Áreas Marinas Protegidas (SAMP), las partidas destinadas al manejo del fuego y aquellas orientadas al fomento de energías renovables presentan niveles de ejecución considerablemente menores en comparación con los promedios de los últimos tres años (ver Gráfico 1). La APN, aunque mostró una ejecución algo más elevada (72,2%), tampoco logró alcanzar los niveles de ejecución promedio de los últimos tres años, lo que pone en evidencia un desfinanciamiento generalizado en las áreas clave de gestión ambiental.

Estos datos reflejan una política que prioriza el ajuste fiscal por encima del cumplimiento de las obligaciones ambientales, debilitando no solo la institucionalidad, sino también la capacidad del Estado para proteger los bienes comunes y garantizar un desarrollo sostenible. La falta de recursos y la subejecución de los pocos fondos disponibles demuestran un enfoque cortoplacista que compromete el bienestar de las generaciones presentes y futuras.

Gráfico 1. Ejecución de partidas ambientales y de fomento de energías renovables teniendo en cuenta los primeros once meses de cada año.



Fuente: elaboración propia en base a datos abiertos del presupuesto abierto.

La APN experimentó un incremento en su presupuesto vigente del 4,7% en términos reales pasado el segundo semestre de 2024. Sin embargo, este aumento estuvo destinado exclusivamente a la gestión administrativa y operativa de los parques nacionales, dejando totalmente desfinanciadas iniciativas clave como la reparación y construcción de senderos, ciclovías, galpones, edificios administrativos, y otras obras fundamentales para el mejoramiento de su infraestructura. En este contexto, el presupuesto de la APN pasó de 33.200 millones de pesos a 73.703 millones, pero este aumento no se tradujo en un fortalecimiento integral de las capacidades operativas de los parques nacionales, evidenciando la priorización de aspectos funcionales por sobre el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura.

Por su parte, el SAMP registró un aumento del 21% en términos reales durante los primeros once meses de 2024. No obstante, este incremento se da sobre una base presupuestaria extremadamente baja: de 234 millones de pesos a 602 millones, lo que representa apenas el 0,0006% del Presupuesto Nacional. A pesar del incremento, solo se ejecutaron 258 millones, es decir, el 42,8% de su presupuesto total. Este nivel de subejecución contrasta con la urgencia de proteger la biodiversidad marina, más aún en un contexto donde se otorgaron nuevas concesiones para la exploración offshore, una actividad que amenaza seriamente los ecosistemas marítimos y costeros. Estas concesiones, además, carecen de licencia social, profundizando las tensiones con las comunidades afectadas y los actores que defienden sus derechos ambientales (Acacio y Wyczykier, 2024).

En cuanto al manejo del fuego, la subejecución de las partidas destinadas al Servicio Nacional de Manejo del Fuego (SNMF) y manejo del fuego (dependiente de la APN) reflejan una preocupante falta de planificación y compromiso. Durante 2024, los incendios forestales devastaron más de 8.000 hectáreas en Chubut, 6.900 hectáreas en Río Negro y Neuquén, y cerca de 90.000 hectáreas en Córdoba. Sin embargo, las partidas presupuestarias correspondientes solo alcanzaron una ejecución del 19,4%. A pesar de que el SNMF recibió un aumento del 30% en términos reales, pasando de 12.102 millones de pesos a 33.343 millones luego de que los incendios en Córdoba tomaran relevancia mediática, este incremento no se tradujo en una mejora de la ejecución, que alcanzó los 5.550 millones de pesos y se mantiene en un preocupante 16,7%. Esto equivale al 45,9% del presupuesto vigente antes de su actualización.

En otras palabras, se anunciaron incrementos presupuestarios que finalmente no se implementaron de manera efectiva y dejaron en evidencia un enfoque predominantemente reactivo en el manejo del fuego. Esta estrategia no solo limita la capacidad del Estado para prevenir y mitigar incendios,

sino que también subraya la falta de un compromiso real con la gestión ambiental y la protección de los ecosistemas.

Las partidas destinadas al fomento de energías renovables fueron las más afectadas entre las que se analizan en el presente documento. Estas verificaron una reducción del 51,4% de su presupuesto en términos reales pasando de contar con 9.738 millones de pesos a 10.038 millones. A lo anterior se le sumó una ejecución de apenas 3.092 millones de pesos, la cual alcanzó el 30,8% de su presupuesto total. El desfinanciamiento del fomento a las energías renovables y la creciente dependencia de los subsidios a la oferta de combustibles fósiles reflejan una clara dirección en las políticas energéticas de la actual administración. En 2024, los subsidios a la oferta de gas, destinados directamente a las empresas, aumentaron un 29,3% en términos reales, pasando de 150.113 millones de pesos a \$411.448 millones. Este incremento contrasta de manera notable con la caída real del 16,8% en los subsidios a la demanda, que benefician a los consumidores y que pasaron de 121.219 millones de pesos a 213.848 millones, representando menos de la mitad de lo asignado a las empresas.

Esta política, además de perpetuar un modelo energético basado en combustibles fósiles, expone una contradicción fundamental con la narrativa oficial que exalta la eficiencia de los subsidios a la demanda sobre los de oferta. En términos comparativos, los subsidios a la oferta de gas son 40 veces superiores a lo destinado al fomento de energías renovables, lo que subraya una preferencia estructural por un modelo extractivista orientado al corto plazo. La disparidad en la asignación de recursos no solo obtura la posibilidad de una transición energética justa⁴, sino que también refuerza un patrón de dependencia económica y alto impacto socioambiental, aumentando la exposición y vulnerabilidad del país ante vaivenes económicos exógenos que tienen origen en los mercados internacionales.

La postura del gobierno actual es que la Argentina cumplirá sus compromisos internacionales en materia de cambio climático, pero que eso no corresponde solo al Estado argentino sino que es una cuestión que debe abordar el mercado en general, desligándose en parte de sus responsabilidades. Los cambios en la Ley de Hidrocarburos, la creación del RIGI y el desfinanciamiento de las energías renovables van en contramano a los compromisos asumidos en materia ambiental y de derechos humanos.

El desfinanciamiento no fue el único golpe al sistema de protección am-

4- Para profundizar sobre el abordaje de una transición energética con una perspectiva de justicia y equidad social, ver Recomendaciones para una transición energética justa en la Argentina: una mirada integral (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2024c).

biental en 2024. A esta situación se sumó el cierre de dos herramientas: el fondo fiduciario FOBOSQUE y el Fondo Para la Generación Distribuida de Energías Renovables (FODIS). Si bien la principal razón para el cierre de los fondos fiduciarios fue el acusar la “falta de transparencia” de los mismos, estas estructuras no solo permitían mantener actualizadas las partidas presupuestarias, sino que también ofrecían flexibilidad para realizar giros en descubierto en situaciones de emergencia.

A lo largo del 2024, el FOBOSQUE no recibió un solo peso del financiamiento que debía provenir del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN) según Ley 26.331. Por otro lado, el FODIS representaba una herramienta casi autosustentable, ya que no generaba déficit y promovía la generación distribuida de energías renovables. Su eliminación no solo restringe las capacidades estatales para apoyar estas iniciativas, sino que también refuerza la lógica de desarticulación de políticas públicas en sectores estratégicos para la transición energética⁵.

Presupuesto 2025

Por primera vez en la historia de la Argentina, el Presupuesto Nacional se encamina a ser prorrogado por segunda vez consecutiva, lo que marcaría un hecho sin precedentes. Esta decisión, que extiende el presupuesto de 2023 al 2025, otorga al Poder Ejecutivo una discrecionalidad amplia para modificar las partidas presupuestarias según su conveniencia. Incapaz de reunir los votos necesarios para aprobar el proyecto de ley del presupuesto 2025, el gobierno de La Libertad Avanza optó por evitar su tratamiento en sesiones extraordinarias, consolidando un modelo de gestión basado en la falta de debate legislativo y la concentración del poder en el Ejecutivo.

En este contexto, el proyecto de ley de presupuesto 2025 que presentó el oficialismo como hoja de ruta ya reflejaba una nueva caída real en las partidas destinadas a las políticas ambientales, con implicancias graves para la gestión y protección del ambiente. Especialmente, se destacó el caso del programa de Evaluación y Control Ambiental, que desempeña un rol crucial al evaluar estudios de impacto ambiental y fiscalizar actividades contaminantes. Este programa, cuya importancia debería ser prioritaria en un momento en donde se espera una alta entrada de proyectos extractivos fomentados por el RIGI, verá reducido su presupuesto de 52.542 millones de pesos a 16.504 millones. En lugar de reforzar las capacidades institucionales

5- Para profundizar en la discusión sobre los fondos fiduciarios ver “El futuro de las políticas ambientales de la Argentina. Análisis del proyecto de Ley de Presupuesto 2025” de Slipak, Cena Trebuq, French y Gerlo, 2024.

para mitigar los efectos negativos de estas inversiones, se desfinancian las herramientas esenciales para garantizar una gestión ambiental responsable (Slipak, Cena Trebucq, French, & Gerlo, 2024).

Esta dinámica refleja una priorización de intereses económicos de corto plazo sobre los derechos ambientales y la protección de los bienes comunes, consolidando un modelo extractivista que posterga los compromisos climáticos y los derechos de las comunidades afectadas. La repetición de la prórroga presupuestaria y la concentración de poder en el Ejecutivo no solo debilitan el andamiaje institucional, sino que también profundizan las desigualdades socioambientales en un contexto ya crítico para el país.

Es fundamental que esta situación despierte el debate necesario sobre las prioridades presupuestarias y la necesidad de fortalecer las capacidades estatales para garantizar una gestión ambiental justa y efectiva, acorde con los desafíos que enfrenta la Argentina en materia de sostenibilidad y derechos humanos.

Palabras finales

Insistir en políticas fiscales que marginan la sostenibilidad ambiental agrava los efectos de las crisis ambiental y climática, exponiendo al país a los riesgos de una economía subordinada a los mercados internacionales y a los intereses corporativos. La integración de la sostenibilidad ambiental en las políticas públicas no puede depender exclusivamente de los compromisos internacionales, sino que debe surgir como una exigencia interna, orientada a transformar las estructuras económicas en función del bienestar colectivo. Esto implica un debate amplio sobre las prioridades presupuestarias, donde se reconozca que el ambiente no es un recurso inagotable para ser explotado, sino la base material que sostiene toda actividad económica y la vida misma.

La defensa del ambiente y los derechos en la Argentina requiere fortalecer el Estado de derecho y la convivencia democrática para garantizar la plena ejecución de las normas ambientales vigentes en conjunto con la ampliación de espacios de participación popular frente a políticas que priorizan la desregulación y los intereses de corporaciones vinculadas al sector extractivo. En un contexto de crisis ecológica global, la organización colectiva se vuelve crucial para exigir el cumplimiento de derechos reconocidos tanto a nivel nacional como internacional, como el derecho a un ambiente sano y el Acuerdo de Escazú.

La construcción de un modelo económico alternativo, que reconozca al ambiente y sus límites biofísicos en pos de generar un mayor bienestar colectivo, es la tarea urgente que se tiene por delante. Esto no solo requiere

fortalecer la institucionalidad y garantizar el financiamiento adecuado para las políticas ambientales, sino también cimentar una democracia más representativa y deliberativa, donde la participación ciudadana, el cuidado del ambiente y la reducción de desigualdades sean pilares fundamentales para asegurar una calidad de vida digna para las generaciones actuales y futuras.

Referencias

Acacio, J. A. & Wyczykier, G. (2024). *Un mar azul para un futuro común. Conflictos y resistencias frente al avance fósil en la costa argentina*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2024/08/Un-mar-azul-para-un-futuro-comun.-Conflictos-y-resistencias-frente-al-avance-fosil-en-la-costa-argentina_compressed.pdf

Fundación Ambiente y Recursos Naturales. (2024a, Enero). *Motosierra al ambiente. Análisis de la "Ley Ómnibus" y su impacto sobre las personas y el ambiente*. Documento FARN (enero). <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2024/01/FARN-sobre-Ley-Omnibus.pdf>

Fundación Ambiente y Recursos Naturales. (2024b). *Las dos caras del RIGI: fomento para las grandes inversiones y desprotección del ambiente*. Documento FARN (mayo). https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2024/05/FARN_RIGI.pdf

Fundación Ambiente y Recursos Naturales. (2024c). *Recomendaciones para una transición energética justa en la Argentina: una mirada integral*. Documento FARN (junio). <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2024/06/Recomendaciones-para-una-transicion-energetica-justa-en-la-Argentina-una-mirada-integral.pdf>

Secretaría de Finanzas, Ministerio de Economía. (2024). *Boletín mensual de deuda. Octubre 2024*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_mensual_octubre-2024.pdf

Slipak, A., Cena Trebucq, M., French, G., & Gerlo, J. (2024). *El futuro de las políticas ambientales de la Argentina. Análisis del proyecto de Ley de Presupuesto 2025*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2024/10/El-futuro-de-las-politicas-ambientales-de-la-Argentina.-Analisis-del-proyecto-de-Ley-de-Presupuesto-2025.pdf>