



EL PRESUPUESTO 2018: LO QUE VALE EL AMBIENTE PARA EL GOBIERNO

EL PRESUPUESTO 2018: LO QUE VALE EL AMBIENTE PARA EL GOBIERNO

1. INTRODUCCIÓN	3
<u>1.1. METODOLOGÍA DE TRABAJO</u>	3
<u>1.2. ASPECTOS GENERALES DEL PRESUPUESTO 2018</u>	4
2. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO 2018	5
<u>2.1. SERVICIOS ECONÓMICOS</u>	5
<u>2.2. ANÁLISIS POR SECTOR</u>	8
2.2.1. LOS FONDOS PARA LA CONSERVACIÓN	12
2.2.1.1. LOS BOSQUES NATURALES	14
2.2.1.2. EL MANEJO DEL FUEGO	18
2.2.2. SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL	19
2.2.3. SECTOR ENERGÉTICO	22
2.2.4. SECTOR TRANSPORTE	24
2.2.5. GLACIARES Y MINERÍA	26
<u>2.3. OBRAS DE INFRAESTRUCTURA</u>	28
2.3.1. UN CASO PARTICULAR: REPRESAS EN EL RÍO SANTA CRUZ	30
2.3.2. OTORGAMIENTO DE AVALES	30
2.3.3. OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO NACIONAL	31
2.3.4. PARTICIPACIÓN PÚBLICO PRIVADO	32
<u>2.4. FONDOS FIDUCIARIOS</u>	36
2.4.1. UN CASO PARTICULAR: FONDO DE INFRAESTRUCTURA HÍDRICA	38
<u>2.5. EMPRESAS PÚBLICAS</u>	40
<u>2.6. INSERCIÓN INTERNACIONAL</u>	41
3. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2017	43
4. CONCLUSIONES	49
5. BIBLIOGRAFÍA CITADA Y CONSULTADA	51
ANEXO I: RESOLUCIONES PRESUPUESTARIAS DE EMPRESAS PÚBLICAS	53

1. INTRODUCCIÓN

El presupuesto nacional refleja el cómputo de gastos y los ingresos previstos para cubrirlos desde el Estado para el siguiente año, por tanto, en el marco del presupuesto se pueden inferir los objetivos de política para el año siguiente.

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): agricultura, ganadería, silvicultura y otros usos del suelo, así como energía (que incluye al sector transporte) los que totalizan el 91,7% de las emisiones a nivel nacional para el 2014 (MAyDS, 2017a).

1.1. METODOLOGÍA DE TRABAJO¹

El análisis se realizará desde dos aspectos. Primero a un nivel más agregado, vinculado a la clasificación por servicios económicos: que indican la función o finalidad de los gastos de las distintas unidades administrativas², es decir, hay una imputación al uso de los gastos por los distintos organismos. 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.

Sin embargo, hay partidas presupuestarias que no se incluyen entre los servicios económicos, pero resultan en un impacto en el ambiente, por ello, también se analizará la presentación de mayor desagregación contenidas en la ley de presupuesto: la categoría programática. Estos programas y actividades están vinculados a metas y objetivos que establece cada uno de los organismos del Estado y la Administración Central.

Estos programas se categorizan en función del objetivo final, así como también se los etiqueta en relación al impacto que tendrán sobre el ambiente:

- 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;

1. 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)

2. Sin embargo, la limitante de este tipo de clasificación es que los servicios económicos son sólo una parte del presupuesto nacional que pudieran contener 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.

- Incierto: al desconocer cuál es el impacto sobre el clima y los recursos³.

También se revisó el articulado correspondiente a la Ley 27.431 Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2018⁴.

1.2. ASPECTOS GENERALES DEL PRESUPUESTO 2018

El anteproyecto para la ley de presupuesto 2018 fue presentado el pasado 15 de setiembre por el Ministro de Hacienda en el Congreso de la Nación, el mismo prevé un crecimiento de la economía del 3,5%, una inflación del 10% con una variación interanual del 15,7% y un tipo de cambio promedio de \$19,3 por dólar. En el marco del proyecto se observa una proliferación de los proyectos vinculados a las asociaciones público privadas y así también al manejo de partidas a través de fondos fiduciarios. Vale mencionar que una vez aprobado el presupuesto nacional, el gobierno anunció un incremento de la meta inflacionaria de 5 puntos, pasando el valor de la inflación prevista a 15%.

Los objetivos planteados por el Gobierno Nacional en materia de desarrollo socio-económico de la Nación se sustentan en tres ejes productivos: los alimentos, la energía y la minería. Ejes que coinciden con algunos de los sectores de mayores emisiones de gases efecto invernadero (GEIs), como el agropecuario y el energético, mientras que el minero es reconocido por su conflictividad socioambiental.

3. 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.

4. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/176942/20180102>

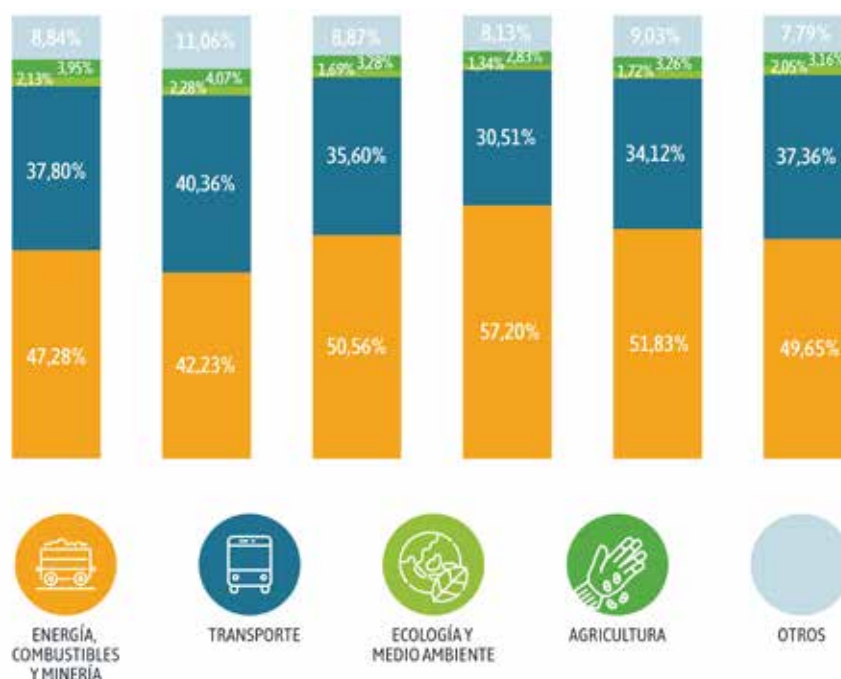
2. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO 2018

2.1. SERVICIOS ECONÓMICOS

Los servicios económicos en 2018 **presentan el 11% del presupuesto nacional, representando una caída de 3 puntos porcentuales interanuales**. Sin embargo, **aquellos vinculados a ecología y ambiente representan un 2,4% de los servicios económicos** totales del presupuesto, con una tendencia creciente a partir del 2015.

Por su parte, revirtiendo la tendencia de los últimos 6 años, transporte tiene la mayor asignación de recursos, con el 46% de los mismos, desplazando el lugar ocupado hasta el año pasado por energía, con el 41% este año. La mayor caída entre los servicios económicos se da en los vinculados a energía, asociados a una reducción a los subsidios, sin embargo, la caída de 9 puntos porcentuales en energía es compensada por un incremento de 8 puntos en los servicios vinculados al transporte (gráfico 1).

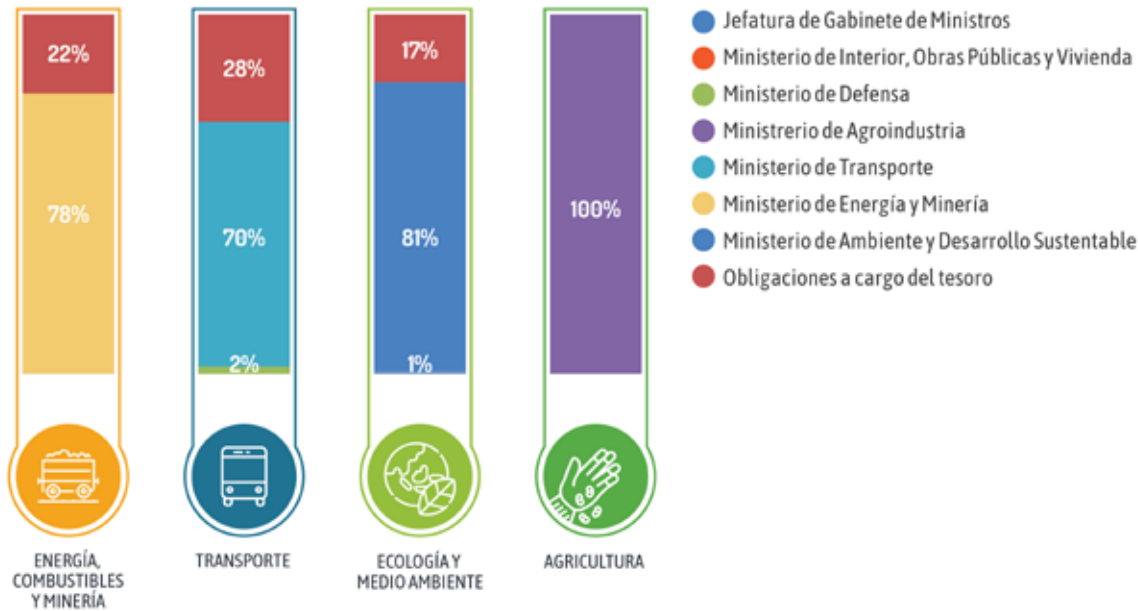
GRÁFICO 1: SERVICIOS ECONÓMICOS EN EL PRESUPUESTO NACIONAL



Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto nacional 2018

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 en el Ministerio de Energía y Minería, con el 78% de las partidas asociadas, en el caso de transporte el 70% son recibidos por el Ministerio de Transporte, en agricultura el 100% se corresponde con el Ministerio de Agroindustria y organismos dependientes del mismo, mientras que el 80% de los asociados a ecología se hospedan en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (Gráfico 2).

GRÁFICO 2: DISTRIBUCIÓN DE LOS SERVICIOS ECONÓMICOS ENTRE ORGANISMOS

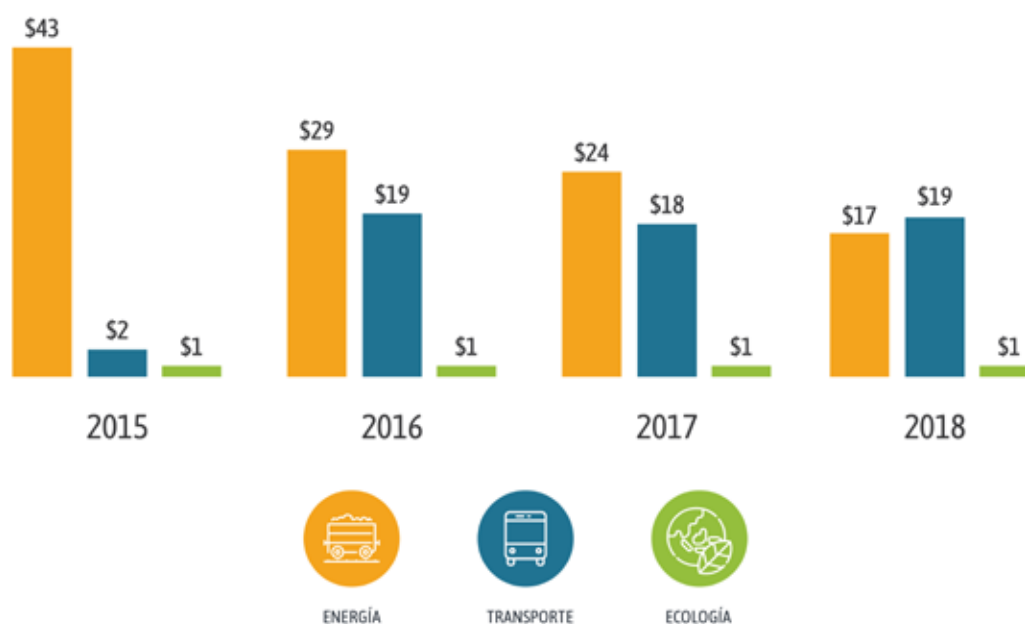


Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto nacional

Como factor en común, todos los servicios económicos estudiados tienen partidas destinadas a cubrir las obligaciones a cargo del tesoro, que engloban la asistencia financiera que el Estado brinda a las empresas públicas, así como también las contribuciones, adhesiones y aportes de capital a organismos internacionales. Las obligaciones del tesoro reciben el 21% de los servicios económicos vinculados a energía, el 30% de los de transporte y el 19% de los agropecuarios.

Finalmente, si se analiza comparativamente cuánto dinero se destina a aspectos de ecología y ambiente frente a cuestiones energéticas y transporte, por cada \$1 a ecología se destinan \$17 a energía y \$19 a transporte. En su evolución interanual, muestra un descenso respecto a energía mientras que se mantienen los valores para el sector transporte (Gráfico 3).

GRÁFICO 3: SERVICIOS ECONÓMICOS: ECOLOGÍA VS. TRANSPORTE Y ENERGÍA



Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto nacional

En lo que respecta a los servicios económicos, para 2018 a energía se destinará el 4,3% del gasto presupuestado, mientras que para transporte el monto será del 4,8% mientras que ecología sólo requerirá el 0,25% del gasto presupuestado.

2.2. ANÁLISIS POR SECTOR

No sólo se analizan los servicios económicos en el presente trabajo, sino también las partidas presupuestarias individualizadas de cada uno de los organismos del Estado. Este mayor análisis de detalle permite incluir programas y actividades que no han sido etiquetados entre los servicios económicos vinculados a los sectores antes mencionados: energía, minería, transporte, agropecuario y ambiente.

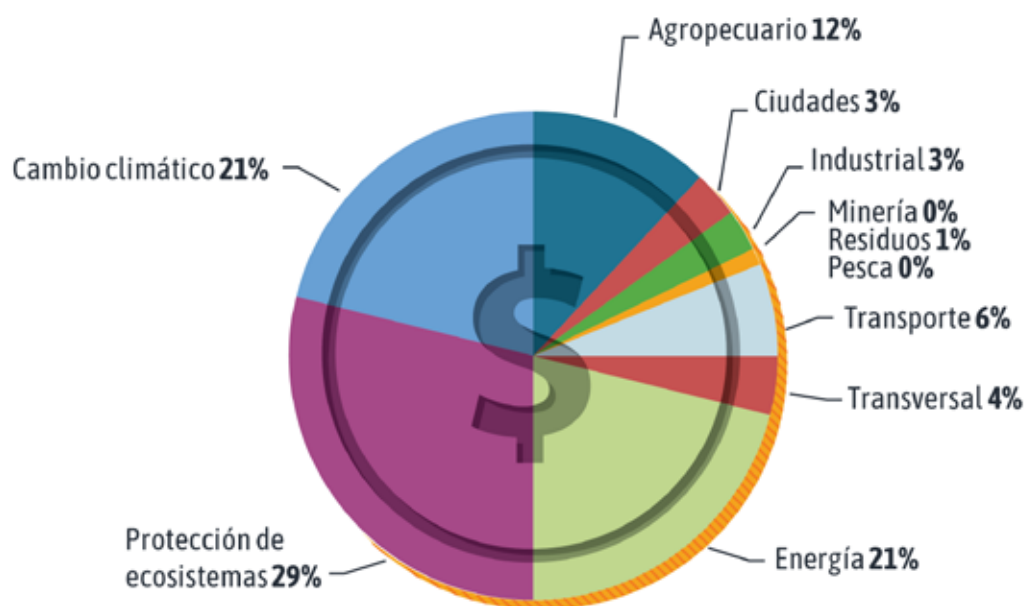
Las partidas identificadas como compatibles con el cuidado ambiental representan el 0,27% de los gastos presupuestados para el año 2018, mientras que aquellas etiquetadas en la categoría contraria alcanzan el 5,36%. Como punto favorable se han reducido los gastos a partidas contrarias en dos puntos porcentuales, pasando de 7,5% en 2016 y 2017. Sin embargo, la reducción también impactó en las partidas compatibles, las cuales se redujeron a la mitad, pasando de 0,5% en 2016 y 2017 a 0,27% en el 2018.

Por su parte, también es dable mencionar que hay partidas presupuestarias por 2,03% del gasto público que han sido etiquetadas como “inciertas” dado que el impacto que han de tener sobre el ambiente es difícil de inferir.

En 2018, por cada peso que se invierte en cuestiones ambientales se invierten \$20 en cuestiones que colaboran en su degradación, un monto que se incrementó en su comparación con el año 2017 cuando la ratio era de 1:16.

Entre las partidas compatibles se destacan la protección de ecosistemas con las masas forestales como principales beneficiarias, políticas asociadas al cambio climático para el reporte y el diseño de políticas como el control de las emisiones, reducción de riesgos como es la cuestión de inundaciones (aproximadamente \$1.500 millones), así como también para el trabajo en tierras degradadas y ciudades sustentables. En cuestiones energéticas, se priorizan partidas para el financiamiento de la eficiencia energética, así como la generación de energía a través de biogás proveniente de rellenos sanitarios y solar. Por su parte, **las partidas compatibles se constituyen en un 21% con fondos internacionales.** A diferencia del presupuesto 2017, en 2018 las partidas compatibles se diversifican entre varios ministerios, dejando de estar concentradas las mismas en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS) (Gráfico 4).

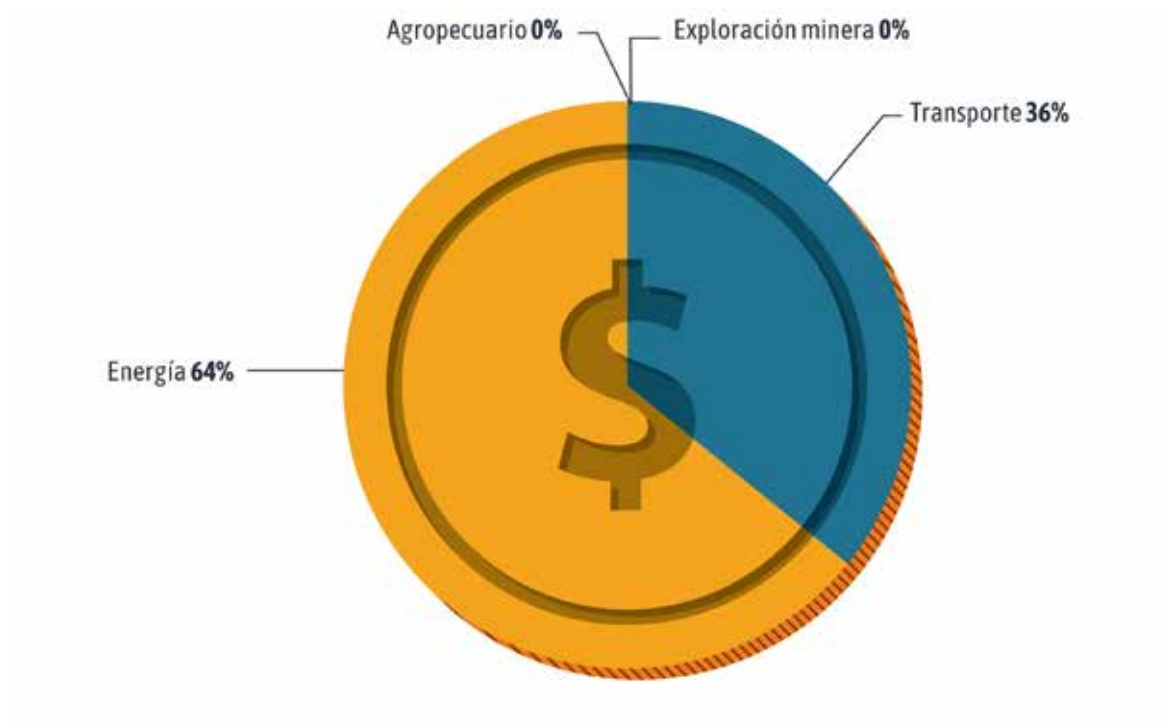
GRÁFICO 4: PARTIDAS COMPATIBLES EN EL PRESUPUESTO 2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto nacional

Entre las partidas contrarias se identifican gastos vinculados al fomento del transporte automotor, generación de energía a través de combustibles fósiles (petróleo, gas y carbón), nuclear y grandes hidroeléctricas, fondos para actividades mineras y actividades de riego en la producción agropecuaria (Gráfico 5). Si bien hay fondos internacionales vinculados a estas partidas, los mismos tienen muy baja incidencia. El 84% de las partidas están concentradas en el Ministerio de Energía y Minería y el de Transporte. **En comparación con el año 2017, el transporte ha aumentado su participación entre las partidas en 10 puntos porcentuales, los cuales han disminuido en el sector energético.**

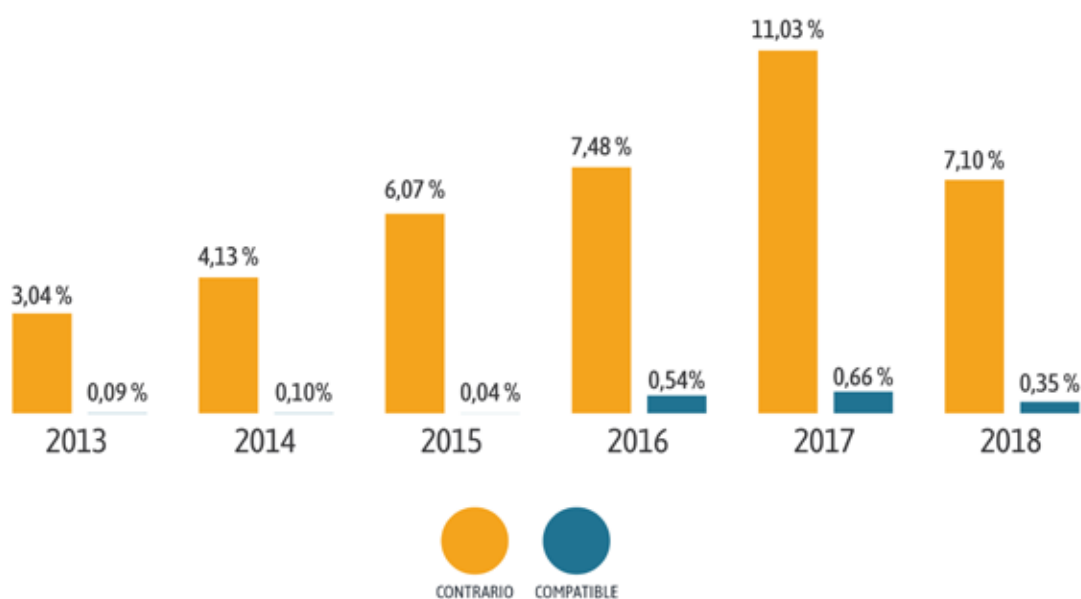
GRÁFICO 5: PARTIDAS CONTRARIAS EN EL PRESUPUESTO 2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto nacional

Otro análisis a tener en cuenta, es la relación del gasto con el Producto Bruto Interno (PBI) como indicador del crecimiento de la economía. Según la estimación de un incremento del PBI de 3,5% para el 2018, **las partidas contrarias representan el 7,10%** del mismo, con una reducción frente al año pasado (Gráfico 6). Respecto a **las partidas compatibles**, también hay una reducción, **representando el 0,35% del PBI**, la mitad del promedio estipulado por el Banco Mundial que deberían representar⁵. La reducción de los gastos se asocia a la política de recorte del gasto público iniciada por el Estado en un contexto del mayor déficit de la balanza comercial de la historia, con el fin de hacer frente a los compromisos a abonar al exterior.

GRÁFICO 6: FONDOS DEL PRESUPUESTO COMO PORCENTAJE DEL PBI



Fuente: Elaboración propia

5. 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%.

2.2.1. LOS FONDOS PARA LA CONSERVACIÓN

El MAYDS tiene, según el presupuesto 2018, por objetivo *“entender en lo relativo al Cambio Climático y otros impactos en el ambiente; planificar y conducir el Ordenamiento Ambiental del Territorio; promover la conservación y uso sustentable de los recursos; y entender en las relaciones con las organizaciones no gubernamentales vinculadas al ambiente”*, para lo cual menciona como herramientas fundamentales los inventarios de humedales y glaciares, *“para dar cumplimiento a diferentes mandatos legislativos”*.

Para ello, algunas de las metas planteadas son: la asistencia técnica a 145 proyectos de adecuación ambiental, la realización de 128 talleres para difundir la problemática ambiental, la distribución de 16.900 materiales sobre temas ambientales y realizar 8 campañas de monitoreo de calidad de agua, entre otros.

Asimismo, entre las políticas del programa de Coordinación de Políticas Ambientales, se menciona como objetivo *“impulsar a través del Programa Basural Cero, el desarrollo de proyectos para la eliminación de basurales a cielo abierto, a partir de la construcción de sitios de disposición final ambientalmente adecuados”*, situación que no se condice con la restitución de incineradores para los residuos, planteada (al menos), en la jurisdicción de la ciudad de Buenos Aires. En este aspecto las metas planteadas son construir 2 plantas de generación de biogás de rellenos sanitarios con sus 2 biodigestores, 5 plantas de construcción de centros de disposición final, 5 plantas de tratamiento y/o transferencia de residuos y remediación y saneamiento de 6 basurales a cielo abierto.

Sin embargo, el análisis no sólo se acota a las partidas presupuestarias ubicadas en el MAYDS, sino también a otras alocadas en diversos organismos. Por ejemplo, en el marco del Ministerio del Interior, Obra Pública y Vivienda se encuentra el Plan de Adaptación Frente al Clima y obras para la adaptación a eventos climáticos extremos, así como partidas vinculadas a la obtención de datos del Servicio Meteorológico Nacional y la Administración de Parques Nacionales en sus fondos para el mantenimiento de los parques. Por ejemplo, el Ministerio de Salud no menciona expresamente la cuestión vinculada a agroquímicos, sin embargo, establece como meta el desarrollo de 24 documentos sobre el conocimiento en riesgos socioambientales.

Las políticas identificadas para la conservación de recursos naturales totalizaron \$3.753 millones, un 42% más que el año pasado. A modo de síntesis, se presentan las principales diferencias observadas con el 2017 en la tabla 1⁶:

TABLA 1: PARTIDAS PRESUPUESTARIAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL AMBIENTE EN 2018

PARTIDAS PRESUPUESTARIAS NUEVAS	PARTIDAS CON MAYORES FONDOS RESPECTO A 2017	PARTIDAS CON MENORES FONDOS RESPECTO A 2017
Inventario Nacional de Humedales. Instrumentos de Gestión Ambiental del Agua/ Restauración de Cuencas. Plan de Extinción Cero. Usos Sustentable de la Biodiversidad. Uso Sustentable del Territorio. Ciudades sustentables.	Fundación Miguel Lillo incrementó sus fondos un 56%. Los fondos para el protocolo de Nagoya se incrementaron en un 69%.	El Sistema para el Manejo del Fuego tiene 88% menos de fondos que en 2017. La partida para la Conservación de la Biodiversidad y Gestión de los Recursos Hídricos se constituyó con tan sólo el 5% de los fondos que tuvo el año anterior.

Fuente: Elaboración propia

Otra cuestión a remarcar es la reducción de fondos en el presupuesto 2018 para las actividades vinculadas al saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo. Ante una solicitud de acceso a la información realizada por FARN en octubre de 2017⁷, la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), respondió que **“Es importante aclarar que esas decisiones las toma el Ministerio de Hacienda de la Nación, que las eleva como proyecto de ley al Honorable Congreso de la Nación, quien tiene la facultad de aprobarla o rechazarla”**. En este caso el Congreso optó también por la aprobación en la disminución de fondos.

En el presupuesto 2018, en el art. 52, se crea el Fondo Fiduciario de Restauración Ambiental⁸ en el ámbito del MArDS, con el objeto de “garantizar la preservación de los recursos naturales a través de acciones destinadas a la remediación, readecuación y refuncionalización de los sitios que pudieran resultar contaminados por cualquier situación”.

El mismo se integrará con:

- Aportes provenientes de los emprendimientos o actividades susceptibles de ocasionar posibles alteraciones en el ambiente;

6. Otras partidas también se mencionan en el análisis de los sectores a continuación.

7. LINK A PEDIDO DE ACCESO. ESTA CAÍDA LA PÁGINA Y NO PUEDO ACCEDER.

8. Se conformará como un fideicomiso de administración y financiero, en el marco del artículo 22 de la Ley N° 25.675.

- El 5% de lo recaudado por parte de las compañías aseguradoras en concepto de seguro ambiental;
- Recursos derivados de la celebración de convenios con organismos internacionales multilaterales, gobiernos extranjeros y organismos no gubernamentales;
- Aportes provenientes del Tesoro de la Nación Argentina;
- Subsidios, donaciones o legados.

La constitución del fondo permitirá que los saldos remanentes del año anterior integren el Fondo del ejercicio siguiente. Asimismo, el fondo estará exento del Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias, invitando a las provincias del país a la eximición de todos los tributos aplicables en sus jurisdicciones.

Siendo uno de los ítems que constituirá el fondo, vale mencionar las críticas que ha recibido la póliza de seguro ambiental, entre ellas, en el esquema del seguro de caución no existe transferencia del riesgo a la compañía aseguradora, así como el bajo monto de las sumas aseguradas, que brindarían una cobertura insuficiente ante un eventual siniestro dañoso del ambiente, además de bajos montos en el fondo de restitución (FARN, 2010).

2.2.1.1. LOS BOSQUES NATIVOS

Como sucede año tras año, la constitución del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de Bosques Nativos⁹ cuenta con un bajo porcentaje dinerario. Según el art. 16 de la ley de presupuesto se destinarán \$556,5 millones al Fondo y \$25,9 millones para el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos¹⁰, lo que totalizaría un **6% del monto que le correspondiera por ley**. Este año se le otorgarían \$13,5 millones menos que en 2016, representando un 0,02% del presupuesto nacional, valor que el año pasado llegó a 0,03% (Tabla 2).

A pesar de los menores fondos se prevén como metas fiscalizar 50 planes inherentes a la ley de bosques, financiar 1.800 planes de manejo sostenible de bosques y relevar en 15 provincias la superficie de estos ecosistemas.

9. Establecido en el art. 31 de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.

10. Es importante remarcar que en el análisis de las partidas presupuestarias del MAyDS, el Fondo dice constituirse por \$470,5 millones.

TABLA 2: CONSTITUCIÓN DEL FONDO DE CONSERVACIÓN DE BOSQUES NATIVOS

CONCEPTO	PRESUPUESTO	LEY
Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación	556.500.000	-
Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos	25.900.000	-
0,3% del presupuesto	-	8.713.242.352
2% derechos a la exportación ¹¹	-	384.416.284
Total	582.400.000	9.097.658.636
	Como % del presupuesto	0,02%
	Como % del monto por ley	6,40%

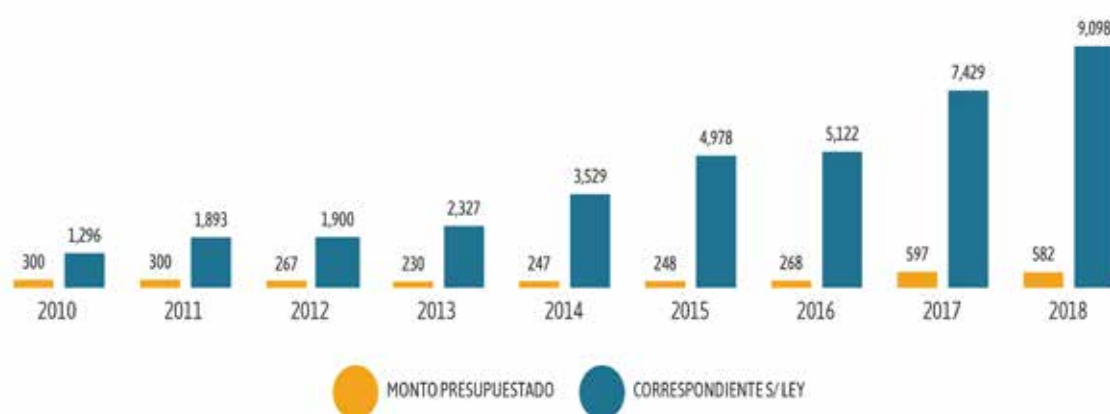
Fuente: Elaboración propia

11. La recaudación de los derechos a la exportación entre enero y noviembre de 2017 fue de \$62.405,2 millones (Ministerio de Hacienda, 2017a). Según datos del INDEC (2017), el 30,8% de las exportaciones de Argentina corresponden al complejo oleaginoso, el único que debe abonar derechos para la exportación.

Vale mencionar que uno de los componentes del fondo (aunque nunca se constituyó con este ítem) son los **derechos a la exportación**, también conocidos como retenciones, que en el seno del mismo presupuesto se instrumenta una **disminución del 6%**¹² para los productos y subproductos de la soja, lo cual indicaría también una caída de los fondos que podrían destinarse a la conservación de bosques.

Como rige la tradición anual, este fondo se constituyó con un monto menor al que debería por ley, con tan sólo un 6%, siendo las voces desde la cartera ambiental (ya sea del presente gobierno como del anterior) las que justifican este desfinanciamiento argumentando debilidades administrativas para sobrellevar la gestión de la constitución de un fondo por casi \$9.000 millones (Gráficos 7 y 8).

GRÁFICO 7: EVOLUCIÓN INTERANUAL DE FONDOS PARA LA LEY DE BOSQUES: PRESUPUESTADO VS. LEY

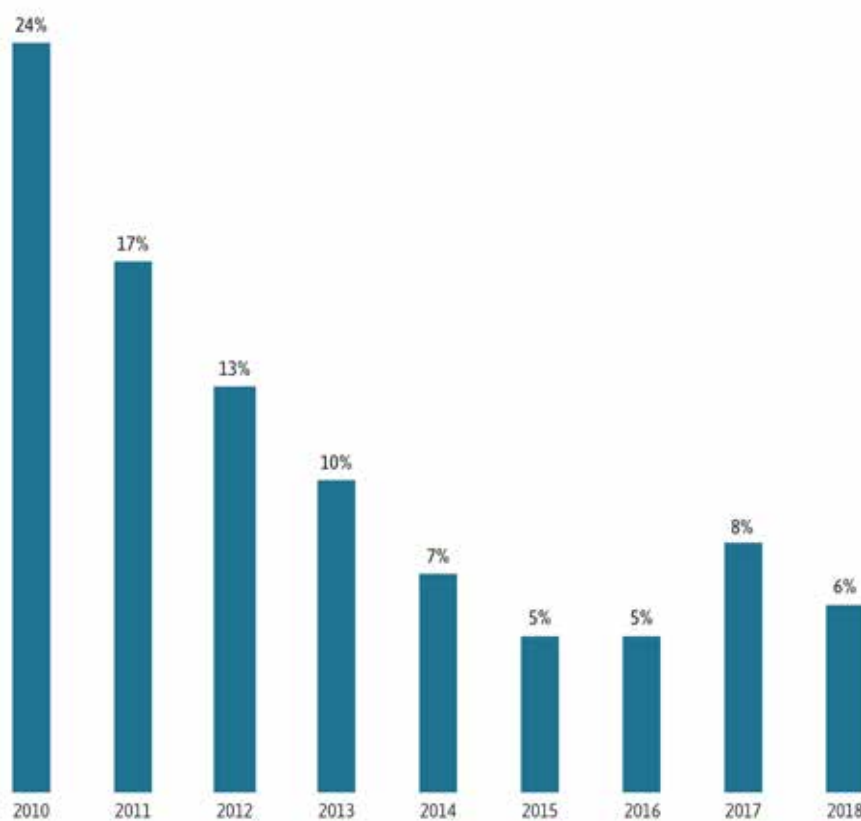


Fuente: Elaboración propia, datos en millones de pesos

12. Los derechos de exportación del complejo sojero pasarán del 30% al 24% en poroto de soja y de un 27% a un 21% en los subproductos, estableciéndose una reducción del 0,5% mensual haciéndose efectivo a través del decreto 1147/2017 el decreto 1343/16. Ver también el apartado 2.3.3. Obligaciones a cargo del Tesoro, sobre el Fondo Federal Solidario.

El propio MArDS reconoce las dificultades para el objetivo de la ley de la falta de fondos: “el limitado alcance que aún tienen los fondos aportados en el marco de la Ley Nacional N° 26.331 según la impresión de los productores agropecuarios, desincentivan el interés en la conservación de los bosques” (MArDS, 2017b).

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



Fuente: Elaboración propia

Para 2018, se prevé la creación del Fondo Fiduciario para la Protección Ambiental de Bosques Nativos en el ámbito de MArDS, con objeto de administrar los fondos en el marco de la ley para la protección de los bosques y cumplir con los compromisos asumidos en el marco de la Contribución Nacional Determinada de Cambio Climático. Este fondo no se incluye entre las planillas anexas que describen los fondos fiduciarios¹³ del Estado Nacional y su presupuesto para el 2018¹⁴.

13. Planilla anexa al art. 45, disponible en: https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2018/ley/pdf/planillas_anexas/capitulo1/fondosfidu.pdf.
14. Un mayor análisis de los fondos fiduciarios en el presupuesto se encuentran en el apartado 2.4.

Al analizar cuánto correspondería del fondo por hectárea de bosque nativo a proteger¹⁵ será de **9,7 \$/ha/año**. Si este monto se lo compara con el correspondiente a la Ley de Inversiones para Bosques Cultivados Ley 25.080¹⁶ que cuenta con \$173 millones presupuestados para cubrir una superficie de bosques implantados de 1 millón de hectáreas aproximadamente, lo que significa que se destinarán 173 \$/ha/año. Asimismo, este régimen establece como montos a cubrir los **costos del enriquecimiento del bosque nativo montos por hectárea que varían según el ecosistema entre \$16.109 y \$29.012** (Ministerio de Agroindustria, 2016), **muy alejados de los casi \$10 que se alcanzarían a cubrir a través del fondo presupuestado en 2018**. Asimismo, este régimen de promoción para bosques cultivados establece para 2018 un monto de gastos tributarios¹⁷ por \$35 millones.

2.2.1.2. EL MANEJO DEL FUEGO

El Sistema del Manejo de Fuego durante 2017 ha pasado bajo la órbita del Ministerio de Seguridad, sin embargo, también mantiene ciertos fondos en el marco del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAYDS).

Al comparar las partidas del MAYDS de la partida “Conducción del Sistema Federal de Manejo del Fuego” hay una reducción del 88% de fondos, pasando de \$239 millones en 2017 a \$30 millones en 2018, asociado esto a la transferencia a otra cartera como autoridad de aplicación.

Esto deriva en un análisis de las partidas presupuestarias del Ministerio de Seguridad, previendo un aumento de los fondos en este organismo. Sin embargo, tampoco ello ha sucedido. Como primera medida, carece de una partida presupuestaria debidamente identificable tal como indica la ley 26.815 en su art. 30 “*Créase el Fondo Nacional del Manejo del Fuego, que será administrado por la Autoridad Nacional de Aplicación*”.

En segundo lugar, el programa 43 “Acciones de Protección Civil, Prevención de Emergencias y Alerta Temprana a Desastres” incluye entre sus medidas “Desarrollo de Protocolos y Planes de accionar frente a inundaciones, erupciones de volcanes y fuego y demás contingencias”. Este programa en 2017 contó con \$1.467 millones mientras que en 2018 \$1.094 millones.

A destacar, que al momento de realización del presupuesto 2017 todavía el Sistema de Manejo de Fuego no se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Seguridad, ya que en septiembre del 2017 se realizó el traspaso a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 746/2017. Es decir, que aún con el Sistema de Manejo de Fuego bajo su órbita el Ministerio de Seguridad, previó \$373 millones menos para tal tarea en 2018 frente a 2017, **es decir una reducción presupuestaria del 25%** (sin considerar, además, la inflación prevista para 2018 del 15%).

15. Se consideran las hectáreas categorizadas en rojo y amarillo, descontando el 30% que correspondiera a las jurisdicciones por la administración del fondo.

16. Actualizado por la ley 26.432, 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.

17. Se denomina gasto tributario al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos.

2.2.2. SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL

En el mensaje de remisión del presupuesto se menciona la importancia del sector agropecuario y su crecimiento sostenido en la producción, incrementando en 2017 dos millones de toneladas la producción, liderando la producción el cultivo de soja, seguida por el maíz. La producción total alcanzó 137 millones de toneladas, un récord gracias a la eliminación de las retenciones y el cepo cambiario (Ministerio de Hacienda, 2017b).

La importancia del sector primario se da no sólo en la generación de alimentos y materias primas sino también por la importancia en la generación de divisas, el aumento de las exportaciones acontecido en 2017, en efecto, se *“explicó en buena medida por el aumento en las exportaciones de productos primarios (17,6%)”*. Las inversiones del sector se destinarán un 34% a las provincias vinculadas al Plan Belgrano¹⁸, algunas de las cuales como Salta, Chaco y Formosa coinciden con el mayor grado de avance de la superficie sembrada con soja sobre bosque nativo. Según un documento de SAYS (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 fomentará la inversión en el sector que más afectó el cambio del uso del suelo en aquellas provincias donde el avance de la frontera agropecuaria ha generado los mayores daños sobre el bosque nativo.**

Además, el gobierno nacional plantea para este año 5 lineamientos estratégicos, entre ellos, el primero procura alcanzar el máximo potencial productivo en cada espacio territorial en forma sostenible, conservando la biodiversidad y mejorando la calidad de los recursos naturales. Sin embargo, hay cuestiones que se mantienen ausentes, como es el tema del uso y la aplicación de agroquímicos, ausente también en el debate parlamentario.

Entre los servicios económicos, la función agricultura representa el 0,4% del gasto primario, con el fin de regular y controlar la producción agrícola, ganadera, avícola y pesquera. Como programas destacados en 2018, sobresalen:

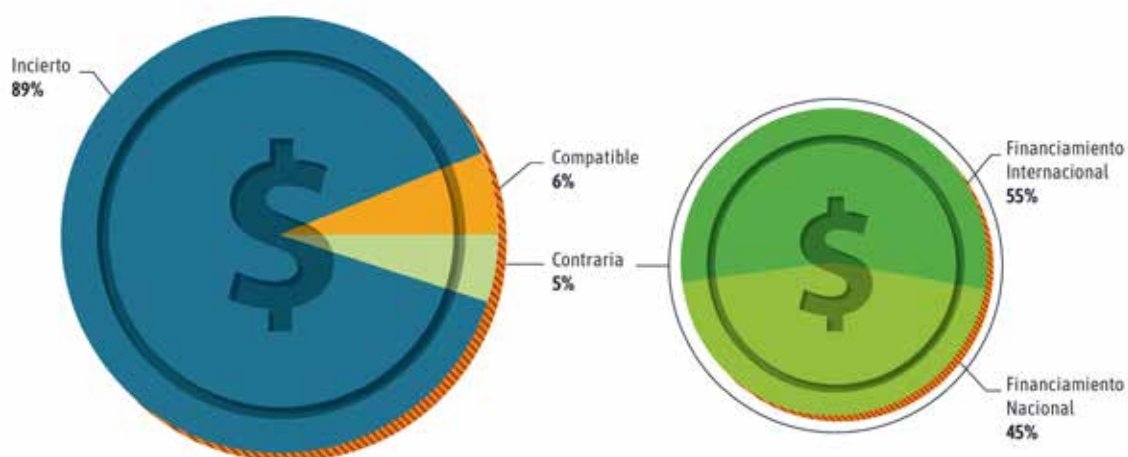
- Políticas para el Aumento de la Producción y Productividad en las Cadenas Agroindustriales en Forma Sostenible (\$1.984,9 millones); con el objetivo de forestar 32.000 hectáreas, beneficiando a 1.174 productores industriales, financiar 47 planes de negocios para la primera transformación mecánica, inspeccionar 6.500 buques pesqueros, 400 buques pesqueros monitoreados, financiar 507 planes de negocios para la adopción de tecnologías que beneficiarían a 560 productores e imprimir 3.000 publicaciones agropecuarias. En el marco de este programa se destinan inversiones a las provincias del Plan Belgrano (antes mencionadas), *“cuyo foco está puesto en restablecer históricamente las zonas del norte de nuestro país, siendo allí dónde la agroindustria tiene mayor potencial y posibilidad de generar un impacto inmediato, sentando las bases para el desarrollo en el largo plazo”*.

18. 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”. A diferencia del presupuesto 2017, en el 2018 no se incluye un artículo donde se menciona explícitamente una compensación de \$1.000 millones a las provincias comprendidas en las acciones de la Unidad del Plan Belgrano.

- Políticas para la Agricultura Familiar (\$1.526,7 millones), con el fin de fortalecer el rol de los pequeños y medianos productores, financiando 246 proyectos que beneficiarían a 6.575 productores.
- Acciones para Contribuir a Asegurar la Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (\$1.217,9 millones) del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). Este programa no menciona sus metas y objetivos.

Una característica repetida en el sector agropecuario vinculado a temas de presupuesto es el nivel de agregación de las partidas presupuestarias, que no permite desglosar de manera certera el impacto sobre el ambiente que tendrán tales flujos dinerarios. Por tanto, **la mayor parte de las partidas identificadas para 2018 (como ha resultado en años anteriores) son consideradas inciertas, con el 89% de las mismas** (Gráfico 9).

GRÁFICO 9: PARTIDAS CONTRARIAS EN EL PRESUPUESTO 2018



Fuente: Elaboración propia

Los **fondos compatibles** este año superaron a los contrarios en un punto porcentual, siendo **este el 6% de las partidas vinculadas al agro, mientras que las contrarias fueron de un 5% de lo etiquetado**. 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), programa de lucha contra la desertificación y el manejo de tierras en agroecosistemas frágiles, todo ello financiado con fondos del Tesoro Nacional. En cuanto a medidas tendientes a la conservación, entre las metas pautadas para el Ministerio de Agroindustria se incluye la realización de 4 informes técnicos vinculados al Inventario Nacional de Humedales.

Por su parte, en 2018 a diferencia de los anteriores, se evidencia un incremento de fondos internacionales destinados al financiamiento de partidas etiquetadas como contrarias, fondos del Banco para el Desarrollo de América Latina (CAF) y del Fondo Saudí cuyo objetivo es expandir áreas bajo riego.

Estas medidas se incluyen en el marco del Plan Nacional del Agua (además de la provisión de servicios básicos de agua y saneamiento) buscando aprovechar los recursos hídricos con fines productivos mediante la implementación del Programa de Agua para la Producción. En 2018 se propone incrementar 17,5% las áreas con sistemas de riego, sumando 110.000 nuevas hectáreas productivas, sin conocer cuáles serán las zonas. Sin embargo, este plan también incluye el Programa de Seguridad Hídrica con el fin de presentar planes de gestión de cuencas y diversas obras que permitan la adaptación de núcleos urbanos, áreas rurales y sectores productivos a excesos hídricos y a sequías.

Por su parte el SENASA, organismo que *“trabaja integrando a actores privados en una alianza público-privada (...) que plasma las obligaciones de todos los participantes de la cadena de la producción agroindustrial, en el marco del propósito transformador de la concepción de Argentina como “supermercado del mundo”* destaca entre sus objetivos: disposición de acciones público-público y público-privadas, de modo de configurar un sistema nacional de protección fitosanitaria, abarcando el sector público nacional-provincial-municipal y privados¹⁹. Genera cierta preocupación que se involucren en el sector de sanidad los productores y comercializadores de productos químicos.

19. Productores, elaboradores, industrializadores, transportistas y comercializadores de productos y subproductos de origen vegetal. Un análisis de las alianzas público-privadas se encuentra en el apartado 2.3.4.

2.2.3. SECTOR ENERGÉTICO

Entre las cuestiones vinculadas a la política energética se menciona como objetivo alcanzar un 2,7% de la matriz energética nacional con fuentes renovables a 2018, habiendo alcanzado un 2% en 2017. Como proyectos prioritarios en 2018 se ejecutarán los pequeños aprovechamientos hidroeléctricos adjudicados en el marco de las Rondas 1 y 1.5 del programa RenovAr, por 2.424 MW, así como los proyectos adjudicados en la Ronda 2 de este programa. En relación a las renovables, se reactivó el Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales (PERMER)²⁰, licitando más de 12.000 sistemas residenciales, que beneficiarían a más de 50.000 personas.

Por su parte, los hidrocarburos y la energía nuclear aparecen como pilares en cuestiones vinculadas a la generación energética. En cuanto a las grandes obras que se indican como pendientes en el presupuesto se encuentran los proyectos de las represas del Río Santa Cruz, habiéndose iniciado la negociación de los contratos comerciales y financieros para la construcción de dos nuevas centrales nucleares, junto con la importancia de la prospección de uranio, indicando que el país cuenta con **“recursos uraníferos razonablemente asegurados” por 16 para su autoabastecimiento, tan sólo la mitad de la vida útil de las plantas que se planean instalar** (sin considerar, más aún, la extensión de la vida útil de las mismas).

Si se analizan las partidas presupuestarias del sector energético, **por cada \$1 invertido en energías renovables y eficiencia, se invierten \$61 en la generación con combustibles fósiles y subsidios a tales energías**. Un monto 2 veces más bajo en comparación con el año 2017, esto implica una caída en el financiamiento de los **combustibles fósiles** de la mano de la reducción a subsidios para los combustibles fósiles, con **partidas presupuestarias 30% menores respecto al año pasado**. Esta caída de inversión en fósiles se da una conjunción de mayores fondos para energías renovables y eficiencia, con un monto que duplica a lo presupuestado para 2017.

El 93% de las partidas identificadas al sector corresponden a la generación de energía a través de combustibles fósiles (incluidos subsidios), grandes hidroeléctricas²¹ y nucleares. El 95% de las partidas contrarias se corresponden con la generación y el consumo de energía producida a través de petróleo y gas, un 1% corresponde a energía nuclear y el 4% restante a grandes proyectos hidroeléctricos.

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 solar, biogás y cuestiones vinculadas al uso racional y eficiente de la energía. Entre las medidas compatibles, el 83% sería financiado a través de fondos internacionales como el Banco Mundial²², el CAF, The Export – Import Bank of China (Eximbank), Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Gráfico 10). Un tercio de las

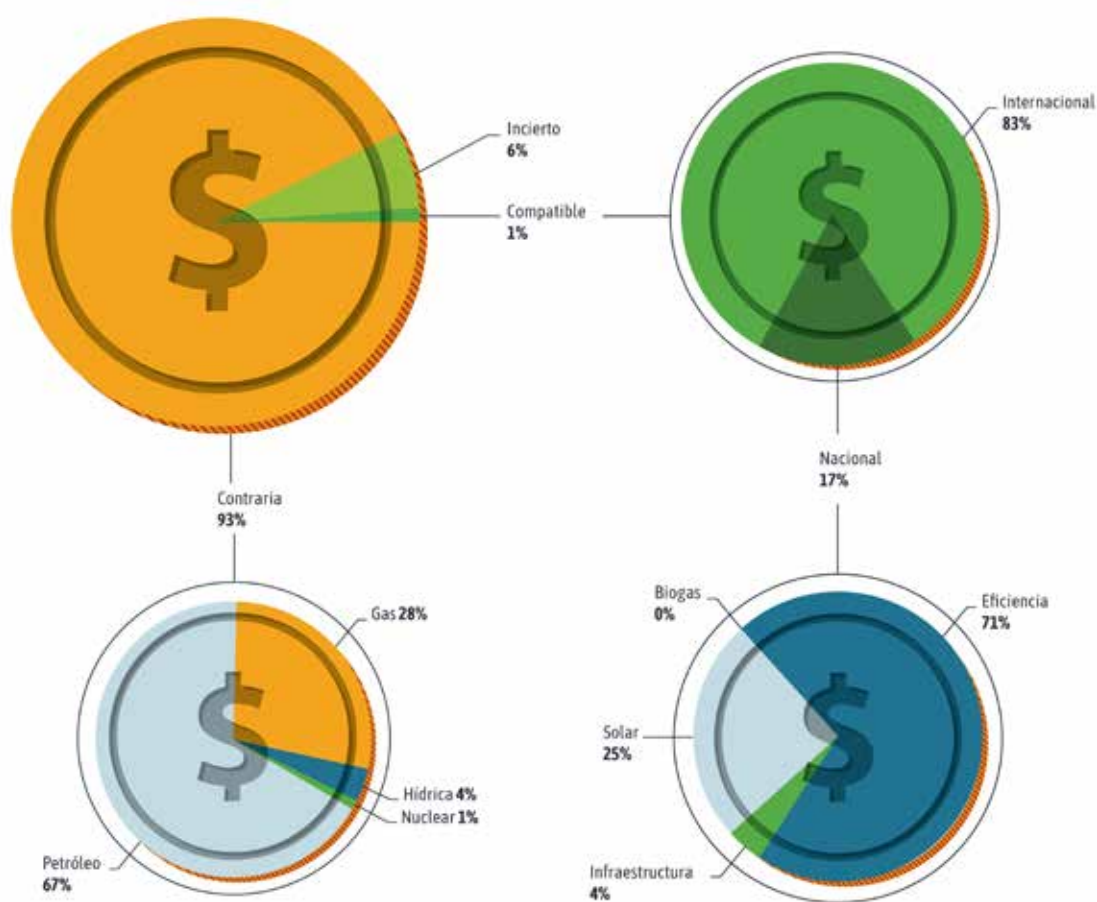
20. El PERMER es un proyecto de electrificación rural con utilización de fuentes renovables de generación, principalmente fotovoltaica y es llevado a cabo por el Ministerio de Energía y Minería.

21. 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”.

22. A través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

reducciones de gases de efecto invernadero comprometidas por la Argentina en los Acuerdos de París del 2015 son aportadas a través de medidas de eficiencia energética contempladas en el Programa 75 del Ministerio de Energía y Minería por \$ 950 millones²³.

GRÁFICO 10: MEDIDAS VINCULADAS AL SECTOR ENERGÉTICO DEL PRESUPUESTO



Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto nacional 2018

23. Neto de fondos para cubrir los salarios.

Asimismo, se autorizó a la emisión de Letras del Tesoro con el fin de actuar como garantía para el Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables (FODER) así también como garantía por la adquisición de combustibles y la importación de energía eléctrica por un máximo de US\$ 2.422,5 millones.

En cuanto a los **gastos tributarios**, hay dos regímenes afectados vinculados al sector energético. El primero de ellos es el **régimen para la producción y uso sustentable de los biocombustibles**, el cual establece la exención de impuestos²⁴ para 2018 con un monto de \$10.148 millones, un monto que supera los \$8.445 millones del año pasado. El segundo régimen con exenciones impositivas²⁵ es el de **fomento del uso de las fuentes renovables**, por el que el Estado Nacional dejará de percibir \$ 64 millones, un monto establecido muy debajo de lo que correspondió al año 2017 con \$1.703 millones²⁶.

2.2.4. SECTOR TRANSPORTE

En el marco del presupuesto se autoriza al Ministerio de Transporte a ampliar el monto y/o el plazo del contrato para el proyecto de rehabilitación del Ferrocarril Belgrano Cargas, suscrito con China Machinery Engineering Corporation (CMEC) obra asociada al cross default por las represas del río Santa Cruz. En este marco, se encuentran en renovación 1.500 km de la línea Belgrano Cargas y la mejora de la eficacia de los operadores públicos. Se destaca que esta línea férrea es uno de los pilares del Plan Belgrano, que proyecta para el año 2018 inversiones por más de \$33.400 millones, de los cuales se destacan las obras inherentes al servicio de transporte por \$7.180 millones.

Asimismo, el presupuesto establece la eximición del pago de los derechos de importación y de las prohibiciones e intervenciones previas a la importación, según el Código Aduanero las importaciones para consumo de material para uso ferroviario, material rodante, entre otras, así como también la exención del pago del IVA (art. 80). Entre los beneficiarios se encuentra Belgrano Cargas y Logística S.A.

Continuando con el transporte ferroviario se mencionan obras en el marco de la Red de Expresos Regionales (RER) y el Soterramiento del Ferrocarril Sarmiento en el marco del Programa Modernización de la Red de Transporte Ferroviario, que cuenta con \$4.479,4 millones de financiamiento en 2018.

Por su parte, el Plan Nacional Vial tiene como objetivo mejorar la infraestructura vial nacional apuntando a construir hasta el año 2019 2.800 km de autopistas nuevas.

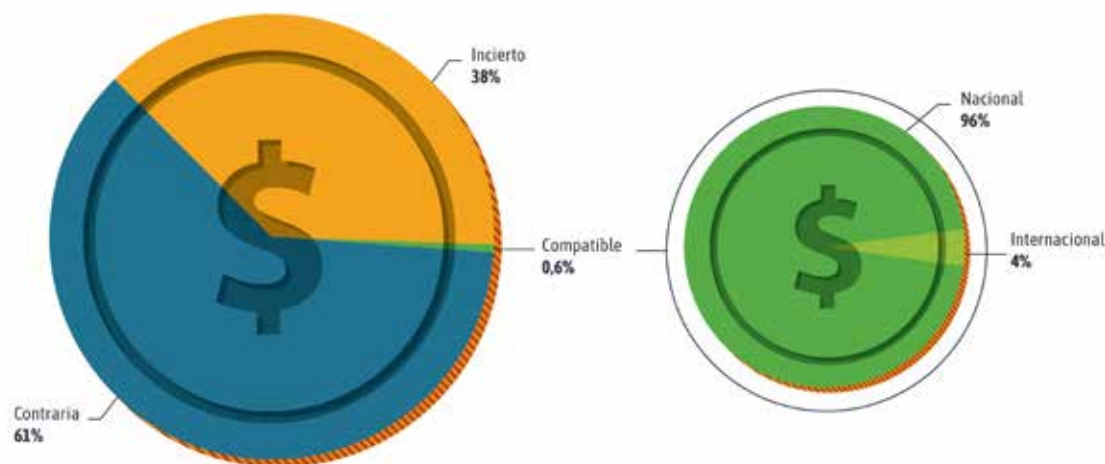
24. La no gravabilidad del impuesto a los combustibles y el impuesto sobre la nafta y el gas natural comprimido (GNC).

25. La exención al impuesto a la ganancia mínima presunta, el pago de impuestos nacionales con certificados de crédito fiscal y la exención de los derechos a la importación.

26. Es importante mencionar que el mensaje de remisión de presupuesto para 2018 carece de datos para las exenciones de los derechos a la importación.

Entre las partidas presupuestarias identificadas para el sector transporte, **el 60% de las mismas 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, así como también la expansión de la red vial.** Una tendencia que se mantiene desde el año 2017, sin embargo, **el 2018 se caracteriza por una estrepitosa caída de los fondos para medidas compatibles, con tan sólo un 0,6% de las medidas consideradas como compatibles** vinculadas al transporte ferroviario, ciclo vías, el transporte de expresos regionales y el análisis de las emisiones gaseosas. Por su parte, del financiamiento a estas medidas, tan sólo el 4% se corresponde a fondos internacionales, con un préstamo del CAF para el mantenimiento del Ferrocarril General Belgrano. Entre los fondos nacionales, el de mayor importancia es una partida denominada Acciones para la Optimización del Sistema del Transporte Ferroviario (Gráfico 11).

GRÁFICO 11: MEDIDAS VINCULADAS AL SECTOR DE TRANSPORTE DEL PRESUPUESTO



Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto nacional 2018

Por cada \$1 que se destina al transporte con menores emisiones GEIS, se estima que se invierten \$104 a cuestiones vinculadas a medios de transporte que fomentan las emisiones, situación que se ha incrementado considerablemente desde el presupuesto pasado, cuando la ratio era 1:7.

2.2.5. GLACIARES Y MINERÍA

En materia de política minera, el objetivo es promover inversiones y fomentar la competitividad en el sector, el desarrollo sustentable de la minería, la articulación de la política minera provincial y la transparencia y el fortalecimiento institucional de la minería en nuestro país.

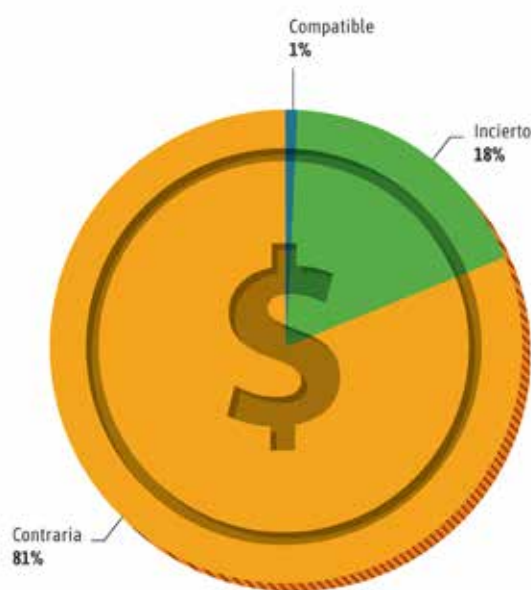
En el marco del presupuesto, el Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR) aparece como uno de los organismos que apoya el gobierno nacional en materia del desarrollo socio económico sustentado en tres ejes productivos: alimentos, energía y minería. Entre los objetivos del organismo se destaca: *“Desarrollar acciones en conjunto **con empresas mineras de capitales extranjeros**, en particular el intercambio de conocimientos científicos y la evaluación y mejora de productos minerales procedentes de las minas que estas empresas desarrollen en el futuro”,* dando un particular rol a la explotación llevada a cabo por empresas extranjeras.

Como dato a destacar, por primera vez, **se halla en el presupuesto nacional una partida asociada al Inventario Nacional de Glaciares por \$1,7 millones**, mediante los cuales el MAYDS se compromete a realizar 4 publicaciones de informes trimestrales a lo largo del año. Por otro lado, para la generación geológica de base, el presupuesto destinará \$113,4 millones en el marco del programa Evaluación y Producción Geológica de Base Relevamientos Geológicos Aéreos y Tradicionales del Instituto de Geología y Recursos Minerales²⁷, **por \$1 que se destina al análisis y la generación de información vinculada al impacto de la minería, hay \$66 destinados a la búsqueda de nuevos proyectos.**

Por su parte, hay medidas que se han etiquetado como inciertas. Entre ellas Desarrollo Sustentable de la Minería y Transparencia y Fortalecimiento Institucional de la Minería Argentina por \$47 millones, 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 por un total de \$216 millones (Gráfico 12).

27. Los principales destinatarios de los productos y servicios del Instituto de Geología y Recursos Minerales son las empresas de exploración, empresas mineras, Gobiernos Nacional, Provinciales y Municipales, Organismos de Planificación Territorial, Sistema Científico Tecnológico y Académico, consumidores de materias primas minerales, profesionales relacionados con el área de acción del organismo y público en general.

GRÁFICO 12: PARTIDAS VINCULADAS AL SECTOR MINERO Y SU VÍNCULO CON EL CUIDADO AMBIENTAL



Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto nacional 2018

En cuanto a los gastos tributarios para la promoción de la actividad minera²⁸ en el marco de la Ley 24.196 se prevé que el fisco dejará de percibir \$1.507,2 millones, sector cuya generación de empleo se encuentra en caída desde mayo de 2015 (Ministerio de Trabajo, 2017)²⁹. Estos fondos buscan beneficiar 124 proyectos mineros en actividad, a través de 9.000 beneficios fiscales y arancelarios para el fomento de la actividad y la inversión minera. En promedio, cada proyecto le cuesta al Estado \$12 millones. Estos fondos son los mayores previstos en lo que respecta a gastos tributarios para 2018 tras el Régimen de Fomento de la Actividad Productiva en Tierra del Fuego. Es decir, que **las empresas mineras son las que más beneficios fiscales reciben del Estado**.

Finalmente, lo que el estado deja de percibir por el régimen que beneficia a las mineras representa el 30% de lo presupuestado para el MAyDS y 2,5 veces el Fondo para los Bosques Nativos.

28. Régimen que establece exenciones de derechos de importación y de exportación, beneficios en el marco del impuesto a las ganancias y estabilidad fiscal.
29. Para el sector de explotación de minas y canteras.

2.3. OBRAS DE INFRAESTRUCTURA

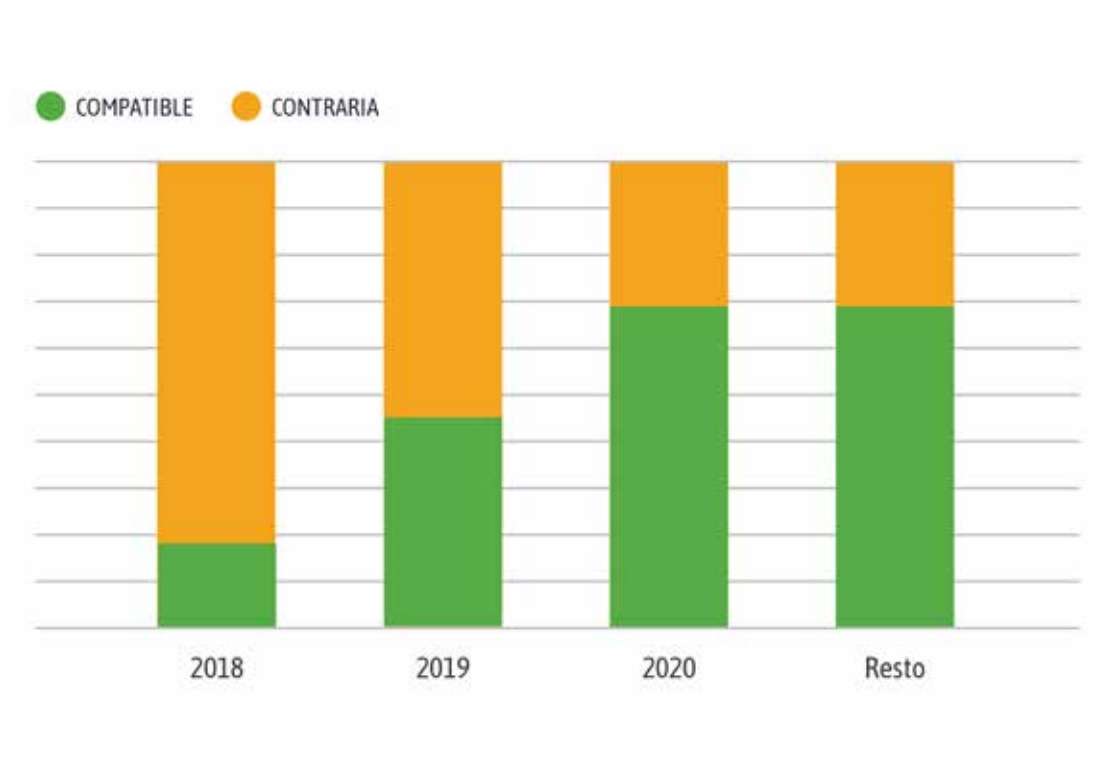
Al analizar el listado de obras que pueden afectar futuros ejercicios, incluido en el presupuesto 2018, surgen algunas diferencias respecto al 2017. Para comenzar, de los 8 proyectos analizados en el trabajo del año 2017 sólo se mantuvo en el listado el Aprovechamiento Hidráulico Multipropósito El Tambolar, el resto de las obras no figuran en el listado, a pesar de que en 2017 preveían devengar importes hasta 2018 e incluso, años posteriores. Las obras ausentes son: Aprovechamiento Integral del Río Grande - Presa y Central Hidroeléctrica "Portezuelo del Viento"; Aprovechamientos Hidroeléctricos del Río Santa Cruz (CDB N° 201401); Acueducto Mandosivi y obras de infraestructura complementaria; Aprovechamiento Hidroeléctrico Chihuido; Construcción de Gasoductos - Provincia de Córdoba; Cuarta Central Nuclear y Construcción planta piloto para la producción de uranio en Cerro Solo - Provincia de Chubut.

Para un análisis pormenorizado de las obras en 2018, se seleccionaron 46 de los 281 proyectos incluidos en el listado de obras que inciden en ejercicios futuros (planilla anexa al art. 11³⁰), las de mayor vinculación al análisis en cuestión vinculadas a la generación de energía y su transmisión, transporte, agro y acciones vinculadas a residuos. **Entre los fondos a invertir en las obras, se evidencia que en 2018 predominan las obras de impacto negativo en el ambiente, con una preeminencia de aquellas para transporte** (asociadas a carriles exclusivos para transporte, así como la realización de nuevas autopistas), **así como también obras tendientes a la expansión del riego**, con una potencialidad de cambios en el uso del suelo agrícola, además del gasoducto previsto en la provincia de Mendoza. Asimismo, entre estas obras se incluye el Programa de Estructuración del Túnel Internacional Paso de Agua Negra (PETAN) financiado por el BID, con el objeto de "ampliar el acceso de la región a los mercados internacionales a través del corredor bioceánico Coquimbo - San Juan - Porto Alegre"³¹. Sin embargo, **como aspecto positivo, a largo plazo ganan predominancia las obras compatibles con la conservación del ambiente**, como ciclovías, y la realización de rellenos sanitarios (Gráfico 13).

30. https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2018/ley/pdf/planillas_anexas/capitulo1/anexa11.pdf

31. <https://www.iadb.org/es/project/RG-L1074>

GRÁFICO 13: OBRAS QUE INCIDEN EN EJERCICIOS FUTUROS (EN % SEGÚN LOS PROYECTOS SELECCIONADOS)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto nacional 2018

2.3.1. UN CASO PARTICULAR: REPRESAS EN EL RÍO SANTA CRUZ

Las Represas del Río Santa Cruz no se enlistan en el listado de “obras que incidirán en ejercicios futuros”, a diferencia de 2017 que sí lo hicieron, con un total a devengar al año 2019 de \$43.513 millones. Sin embargo, el presupuesto 2018 establece que recae sobre la Secretaría de Energía Eléctrica del Ministerio de Energía y Minería aprobar la planificación financiera y los desembolsos correspondientes a la ejecución de las obras financiadas con recursos provenientes del Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica.

Es importante remarcar que, a pesar de no estar avanzando con la obra, la misma ya está generando intereses ante el acuerdo de crédito firmado con el China Development Bank. En función a este crédito, **entre 2015 y 2017 se han abonado US\$ 83,8 millones en concepto de intereses** (JGM, 2017b). En tanto a los Parques Nacionales afectados por esta obra, en 2018 se estima enviar una remesa de \$73 millones destinando, por tanto, **casi 20 veces más a sostener el acuerdo financiero del proyecto por sobre la conservación de los ecosistemas a afectar con el mismo.**

Un interrogante que surge es si el Fondo de Restitución Ambiental constituido en el marco del MAYDS³² se instruye con el fin de mediar las compensaciones que se han prometido en caso de construcción de estas Represas.

También es importante mencionar que se carece de presupuesto para las obras de tendido eléctrico incluidas en el proyecto de estas represas que permitirán transmitir la energía generada a los centros de consumo.

2.3.2. OTORGAMIENTO DE AVALES

Un tema vinculado al desarrollo de las obras de infraestructura lo constituyen los avales otorgados por el Tesoro Nacional³³. 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 2017, se otorgaron 28 avales a diversas instituciones y provincias por más de US\$ 30.500 millones, con un **31% previsto como garantía para la construcción de centrales hidroeléctricas, seguido por un 21% para las energías nucleares, con tan sólo un 1% para energías renovables.**

En 2018, el Estado prevé otorgar 4 avales, para Aerolíneas Argentinas por US\$ 372 millones

32. Descrito en el apartado 2.2.1. del presente trabajo.

33. 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.

para la cancelación de deuda con el Banco Nacional de Desarrollo Económicos y Social de Brasil (BNDES) por la compra de aeronaves, a Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (ARSA) por US\$250 millones por la construcción de un satélite, a Investigaciones Aplicadas S.E. (INVAP) por US\$75 millones para la ejecución de proyectos de exportación en el área nuclear y finalmente para Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AYSA) US\$ 1.900 millones para el Plan Director de Obras³⁴ y la co-generación de energía en Plantas Norte y Sudoeste.

2.3.3. OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO NACIONAL

Las obligaciones a cargo del Tesoro muestran la asistencia financiera a distintas áreas de los sectores público y privado por parte del Estado y, además, se atienden obligaciones emergentes de compromisos con organismos provinciales, nacionales e internacionales.

En transporte, se destacan los flujos de fondos en cuestiones ferroviarias por un monto de \$41.493 millones, brindados a empresas públicas y fondos fiduciarios. Entre ellas se destacan: la Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios, de la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE), de la Administración de Infraestructura Ferroviaria (ADIF S.E.), de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado (AGP) y de Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado (FASE). Por otra parte, se canalizan fondos a Belgrano Cargas y Logística S.A., SOFSE y a la ADIF S.E. para la financiación de proyectos de inversión.

En tanto, en materia de energía las obligaciones **totalizan \$24.537 millones, lo que incluye transferencias a empresas públicas para el financiamiento del subsidio del precio comercializado en el mercado interno de los combustibles fósiles**, con remesas a Energía Argentina S.A. (ENARSA) para tal fin. También se contemplan gastos de la Entidad Binacional Yacypetá con el fin de promover la actividad minera a través del financiamiento del gasto operativo de Yacimientos Carboníferos de Río Turbio. También cuestiones vinculadas a proyectos de inversión de ENARSA y de Nucleoeléctrica Argentina S.A (NASA).

También este apartado incluye al **Fondo Federal Solidario**, integrado por el 30% de la recaudación en concepto de derecho de exportación de soja, en todas sus variedades y sus derivados, con el objeto de financiar obras de infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda y vial. Todas las provincias resultan beneficiarias del fondo, las que a su vez deben establecer también un régimen de reparto automático para transferir a sus municipios las sumas correspondientes, en proporción no inferior al 30% del total de los fondos que a la Provincia se destinen (MECON, 2009). El presupuesto para este fondo es de \$25.617 millones. Sin embargo, con la aprobación del presupuesto también se anunció la **quita del 0,5% mensual a los derechos a la exportación de soja**. Por tanto, al compararlo con el presupuesto 2017³⁵, **el fondo se redujo en \$4.768 millones**

34. Río Subterráneo Norte y E.E. Planta Depuradora Escobar-Pilar; Planta Depuradora San Miguel-Santa María, Planta Laferrere+Redes La Matanza-Merlo, ampliación Planta El Jagüel, Gestión de barros

35. En 2017 el Fondo se presupuestó con \$30.386.000.000.

por la reducción de las tasas aplicadas a la exportación de soja que se destinarían a obras de infraestructura en provincia. **Este monto equivale a lo presupuestado en 2018 para el programa de Modernización de la Red de Transporte Ferroviario o un 90% del presupuesto del MAdS.** Asimismo, si se considera que el 30% de la recaudación de los derechos a la exportación son los \$25 mil millones del Fondo, el 2% que le correspondiera al Fondo de Enriquecimiento de Bosques Nativos ascendería a \$1.700 millones, tres veces lo presupuestado para 2018.

2.3.4. PARTICIPACIÓN PÚBLICO PRIVADO

El presupuesto 2018 no tiene presente el Programa de Inversiones Prioritarias (PIP) aprobado por el Decreto 949/10, tal como había sido mencionado en 2017 y al cual se le había otorgado gran preeminencia. En **2018 gana protagonismo la Participación Público Privada (PPP)**, también conocidas como alianzas público-privadas.

Los contratos de PPP son una herramienta a través de la cual el sector privado financia, construye, opera y/o mantiene un bien o servicio público, mientras que el Estado, o el Estado junto con el sector privado, repagan estas inversiones de capital y los costos de operación y mantenimiento en el largo plazo contra la prestación de un servicio.

El uso de esta herramienta genera cierta preocupación asociada a la dificultad en la asignación eficiente del riesgo entre el socio privado y el público como piedra angular para atraer a la inversión privada, toda vez que, de asignársele riesgos, los privados no tendrían incentivos en participar, debido a que la ocurrencia de riesgos puede generar pérdidas. Lo anterior puede atraer a empresas que brinden baja calidad y sean hábiles en las renegociaciones o en los litigios. De otro lado, si la entidad pública retiene demasiados riesgos, y más aquellos que están por fuera de su control, se desvirtuaría la utilidad de la figura en materia de costos (Torres, 2017).

En esta dirección, en el art. 60 de la ley de presupuesto se establece la creación del Fideicomiso de Participación Público-Privada (Fideicomiso PPP). El Fideicomiso PPP tiene, entre otros fines, efectuar y/o garantizar pagos en virtud de contratos de PPP y otorgar garantías para tales proyectos. Se destaca que **las obligaciones y compromisos que asuma el Fideicomiso PPP en relación con contratos o proyectos de PPP no serán considerados deuda pública.**

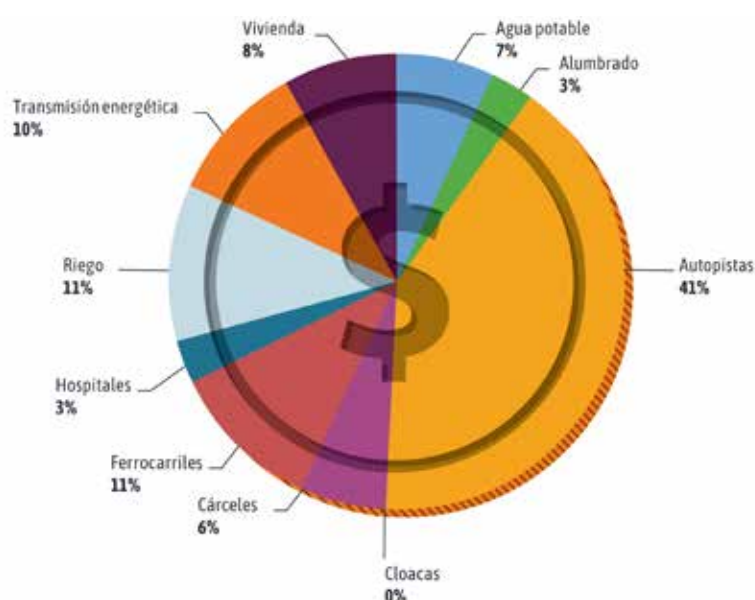
En el presupuesto 2018 se identifican con potencial de ser licitados en: (i) Energía y Minería, con 11 proyectos en desarrollo; (ii) Transporte, Comunicaciones y Tecnología, con 13 proyectos bajo análisis; (iii) Agua, Saneamiento y Vivienda, con 17 proyectos en estudio; y finalmente (iv) Salud, Justicia y Educación, con otros 10 proyectos.

Asimismo, establece que las inversiones realizadas en el marco de la Ley de PPP (N° 27.328) podrán acceder a los **beneficios enmarcados en la Ley de Promoción de Inversiones (N° 26.360), como la acreditación o devolución de créditos fiscales, Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la amortización acelerada de bienes.**

Por ejemplo, se incluye como destino de los fondos del Fideicomiso constituido por la tasa del gasoil para cubrir las obligaciones que surjan en el marco de los contratos de PPP relativos a obras de infraestructura vial y ferroviaria. Por su parte, la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (CAMMESA) podrá celebrar contratos de PPP en calidad de contratante.

En el presupuesto 2018 (a realizar entre 2018 y 2020) se listan proyectos por \$ 2 billones, a realizar a través de la figura de PPP, los que se destinarán en primera instancia a obras viales con el 41% de lo presupuestado, mientras que las líneas de transmisión eléctrica, ferrocarriles y riego, en conjunto, ocupan el segundo lugar totalizando un 32% de las inversiones. El 27% restante lo ocupan proyectos de vivienda, agua potable, cárceles, alumbrado y hospitales (Gráfico 14). Entre los proyectos se encuentra la Renovación y Mejoramiento de Vías Bahía Blanca - Añelo (Proyecto Vaca Muerta) - Provincias de Buenos Aires, Río Negro y Neuquén por \$ 35.836 millones (un 2% del total). Esta obra es un pilar fundamental para la reducción de costos en el traslado de los insumos para la explotación del yacimiento no convencional de Vaca Muerta.

GRÁFICO 14: PROYECTOS EN EL MARCO DE PPP EN EL PRESUPUESTO 2018



Fuente: Elaboración propia en base al presupuesto 2018

Al analizar la ley del presupuesto 2018 comienzan a individualizarse partidas vinculadas a este tema en el Ministerio de Finanzas y en el de Infraestructura, Obra Pública y Vivienda, las cuales totalizan \$141 millones, con las partidas denominadas Dirección Superior de Contratos de Participación Pública – Privada y Cooperación Técnico Financiera y Financiamiento Público - Privado de Obra Pública, respectivamente.

Por otra parte, según datos de la Jefatura de Gabinete de Ministros, las obras de infraestructura tendrán un rol fundamental en el sostenimiento de la economía argentina, destacándose en los sectores de agua, transporte y energía. En este aspecto, el financiamiento de las obras para 2018 incluye a las PPP con un 8% de lo estimado, siendo en los últimos tres años donde el Tesoro Nacional tendrá una menor participación relativa con el 48% de los \$ 436.313 millones previstos. En 2016, el Tesoro Nacional financió el 83% de las obras mientras que en 2017 el 67%, con una tendencia decreciente (JGM, 2017c) (Gráfico 15).

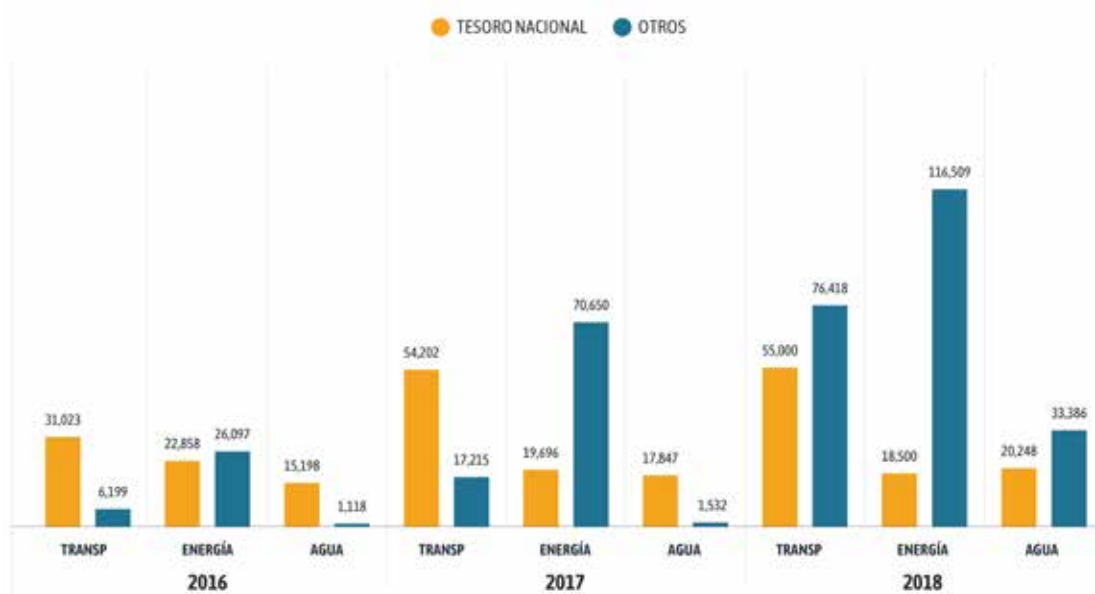
GRÁFICO 15: INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA (DATOS EN MILLONES DE PESOS Y COMO PORCENTAJE DEL PBI)



Fuente: JGM, 2017c

En 2018 una retracción del Tesoro Nacional en los tres sectores, adquiriendo relevancia otras formas de financiamiento: en transporte serán de 58%, en energía el 86% y en agua el 62% (Gráfico 16).

GRÁFICO 16: INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA (DATOS EN MILLONES DE PESOS)



Fuente: Elaboración propia en base a datos JGM, 2017c / Transp. hace referencia al sector transporte.

Otros: Transporte: Multilaterales, concesiones, bilaterales, fideicomisos y PPP / Energía: privada, generación térmica y renovables, distribución y transporte, electricidad y gas, bilaterales y PPP / Agua: PPP, fideicomisos, multilaterales.

Pese al decreto 967/05 que reglaba las asociaciones público-privadas previamente, no hubo un avance de este instrumento de contratación. Se espera que ocurra a través de la ley N°27.238, sancionada en 2017. Ahora bien, el nuevo modelo prevé captar mayor inversión, dado que resulta más atractivo para el sector privado, quien comparte los riesgos de la inversión con el Estado. La gran pregunta que cabe formularse es a qué costo (FARN, 2017).

Argentina espera dar impulso a las obras de infraestructura a través de un instrumento viejo, que en algunos países de la región ha suscitado distintos problemas, algunos de ellos vinculados a escándalos de corrupción, lo cual abre una serie de fundados interrogantes en nuestro país. En particular, dudas sobre la transparencia y el impacto que podrá tener este tipo de iniciativas en los recursos públicos y en el ambiente (FARN, 2017).

2.4. FONDOS FIDUCIARIOS

En 2018 se evidencia una proliferación de fondos fiduciarios: se crean el Fondo Fiduciario de Restauración Ambiental, el Fondo Fiduciario para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos, el Fondo Fiduciario del Dragado de Canales y Puertos y se establecen diversas disposiciones relacionadas con el Fondo Nacional de Desarrollo Productivo. En la planilla anexa al art. 45³⁶ se listan 22 fondos fiduciarios (6 más respecto al 2017) entre los cuales no se encuentran los fondos nuevos, mencionados en el párrafo anterior.

Los fondos fiduciarios reciben un tratamiento diferenciado, ya que sólo se presentan en un articulado, lo que permite una movilidad de sus fondos con mayor libertad de acción. Además, 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.

Por tanto, se distinguen algunas diferencias entre el régimen que se aplica a los fondos de la Administración Nacional respecto a los fondos fiduciarios, otorgando mayor flexibilidad en materia presupuestaria a estos últimos. Algunas de estas diferencias son (Bruno, 2013):

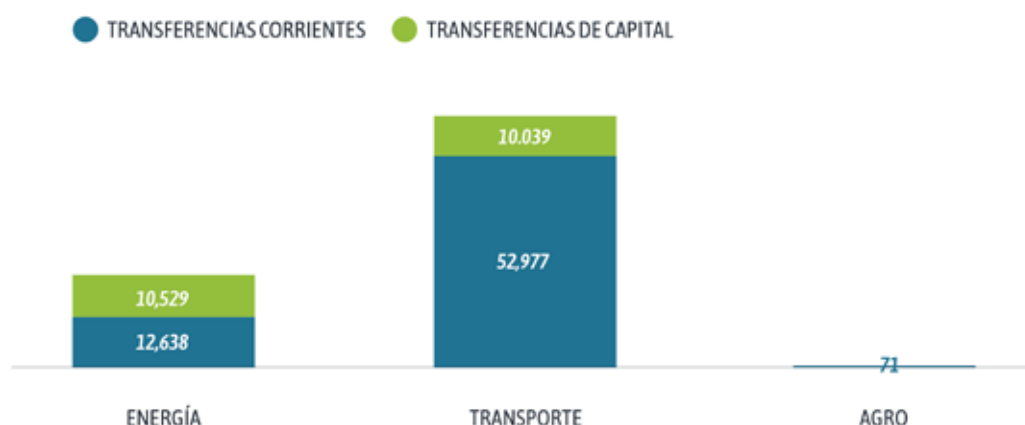
- Se requieren menores requisitos administrativos para efectuar modificaciones a sus presupuestos.
- Al cierre del ejercicio, las disponibilidades financieras de estos entes se trasladan automáticamente al año siguiente, pudiendo ser una fuente de financiamiento durante dicho período.
- No se fijan para estas entidades, cuotas de compromiso ni de devengado presupuestario.

De los 22 fondos en el presupuesto 2018, se analizarán 8, teniendo en cuenta su impacto sobre los sectores analizados en el presente trabajo: energía, agro y transporte³⁷.

36. https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2018/ley/pdf/planillas_anexas/capitulo1/fondosfidu.pdf

37. Fondos fiduciarios para: Transporte eléctrico federal, Sistema de infraestructura de transporte; Infraestructura hídrica; Recuperación de la actividad ovina; Consumo residencial de gas; Programa Hogar (Ley 26.020); Fondagro y Fondo de energías renovables.

GRÁFICO 17: FONDOS FIDUCIARIOS EN TRANSPORTE, ENERGÍA Y AGRO (DATOS EN MILLONES DE \$)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto nacional 2018

El 76% 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 24% restante a 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, con una leve suba para las transferencias corrientes este año con un incremento de 3 p.p. frente al 2017.

Las transferencias corrientes se centralizan en los fondos fiduciarios de transporte como el de Infraestructura de Transporte. Por su parte, en los fondos vinculados a energía se destacan el Fondo para Consumo Residencial de Gas y el Programa Hogar³⁸.

Llama la atención que el **Fondo de las Energías Renovables no tenga presupuestadas ningún tipo de transferencias, ni corrientes, ni de capital.** El mismo se creó en 2016 a través del decreto 531/2016 y por medio del Decreto 471/2017 ajustaron algunos artículos para su instrumentación y por primera vez aparece en el presupuesto. El fondo se abastece de un cargo que aportan los usuarios de energía eléctrica (sin hacer mención al monto o alícuota). El decreto del 2017 establece que los “recursos

38. El Programa Hogar establece subsidios que el Estado brindará de manera directa a: a) La adquisición de GLP en envases (garrafas y cilindros) para usuarios de bajos recursos; b) La expansión de ramales de transporte, distribución y redes domiciliarias de gas natural en zonas no cubiertas por redes de gas natural, y c) Un precio regional diferencial para los consumos residenciales de GLP en garrafas de 10 kg., 12 kg. y 15 kg., en todo el territorio de las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones, y norte de la provincia de Santa Fe.

a ser transferidos por el Tesoro Nacional serán calculados por la Autoridad de Aplicación en función del requerimiento de fondos para dar cumplimiento a las metas anuales de participación de energía eléctrica proveniente de fuentes renovables establecidas por el artículo 8° de la Ley N° 27.191". Sólo en el marco del presupuesto se establece su patrimonio inicial \$6.000 millones e ingresos por rentas de la propiedad por \$240 millones sin mención explícita a transferencia alguna.

Los fondos vinculados al agro, también con un alto porcentaje de transferencias corrientes, son el Fondo para la Recuperación de la Actividad Ovina y Fondagro³⁹.

Por su parte, las 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).

2.4.1. UN CASO PARTICULAR: FONDO DE INFRAESTRUCTURA HÍDRICA

Este fondo tiene como fin reducir la frecuencia de inundaciones y el manejo de excedentes hídricos, entre otros. El mismo sufrirá modificaciones en su constitución, dada la reforma tributaria acontecida a través de la Ley 27.430 de diciembre de 2017, el cuál recibirá el 4,31% del impuesto al dióxido de carbono⁴⁰.

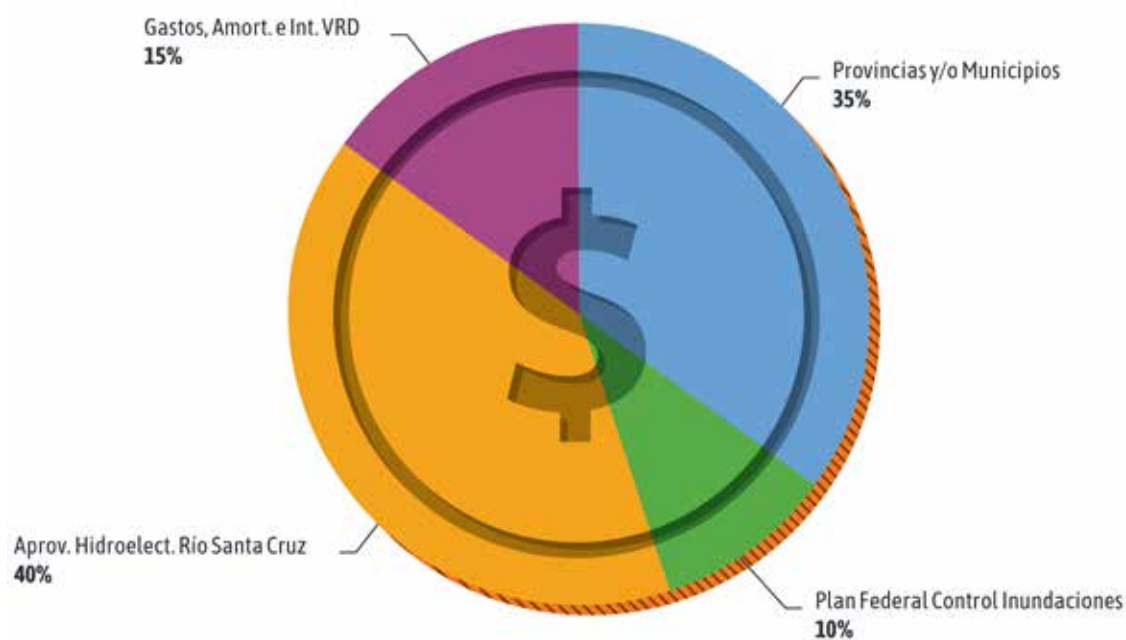
Además, este fondo incluye flujos dinerarios para las obras de las represas Condor Cliff y Barrancosa. Los egresos del año 2017 se presentan en el gráfico a continuación, destacando la relevancia de la presa hidroeléctrica, con un 40% de los fondos erogados (un valor que aumentó respecto a 2016 el cuál fue de 34%) pese a no haber recibido ingresos.

Los gastos relevantes son la gestión de los bonos y colocación de valores como gestión financiera del fondo con un 15% y las transferencias a provincias y municipios con el 35%, restando con tan sólo 10% de los gastos el Plan Federal de Control de las Inundaciones (Gráfico 18).

39. El Fondagro, se constituyó a través de la Resolución 20E/2017 con el objetivo de "incentivar, fomentar y desarrollar, a través de las acciones que se consideren más eficientes, el sector agroindustrial; la sanidad y calidad vegetal, animal y alimentaria; el desarrollo territorial y la agricultura familiar; la investigación pura y aplicada y su extensión en materia agropecuaria y pesquera; y las producciones regionales y/o provinciales en las diversas zonas del país". El mismo se constituye con \$1.700 millones con carácter de bien fideicomitido.

40. Para más información sobre este impuesto: <http://www.farn.org.ar/archives/23151>

GRÁFICO 18: EGRESOS DEL FONDO DE INFRAESTRUCTURA, AÑO 2017



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura (UCOFIN)⁴¹.

Entre enero de 2016 y septiembre de 2017, no ingresaron desembolsos para las represas, sí se han invertido los US\$120 millones en plazos fijos a través de los cuales se han obtenido US\$50 mil en intereses (JGM, 2017a).

Por tanto, durante 2017 (igual que en el año 2016) **se ha invertido más en el sostenimiento financiero del fondo que en el Plan de Inundaciones.**

41. <http://www.ucofin.gob.ar/fondo-fiduciario-de-infraestructura-hidrica/>

2.5. EMPRESAS PÚBLICAS

Si bien la aprobación definitiva de los presupuestos de las empresas y sociedades del Estado se realiza con posterioridad a la presentación del proyecto de ley de presupuestos, la Oficina Nacional de Presupuesto publica los números de resoluciones que contienen los presupuestos aprobados⁴², cuyos datos se encuentran disponibles hasta 2017. Si se analizan las empresas públicas que han presentado presupuesto desde 2012, es muy variable el listado y son pocas las empresas que lo han hecho constantemente año tras año. Las únicas tres que lo han hecho son: EDUC.AR S.E.; Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A. (EBISA) y Nación Bursátil de B.S.A.

Por otro lado, entre las que menos presupuestos presentaron, se encuentran el Correo Oficial de la República Argentina S.A. (CORASA) (2012), Fábrica Argentina de Aviones "Brig. San Martín" S.A. (FADEA) (2014) y **Yacimientos Carboníferos de Río Turbio (YCRT) (2014) con tan sólo una aprobación en los últimos 6 años.**

Por su parte, Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NASA) carece de resolución de aprobación para su presupuesto 2017 habiéndose aprobado el mismo todos los años anteriores. En el caso de **Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio (YMAD) carece de presupuesto aprobado desde 2015.**

Un listado con las empresas y sus resoluciones de aprobación de presupuesto se encuentran disponibles en el Anexo I.

Si bien se carece del dato específico de los presupuestos, a lo largo del mensaje de remisión del presupuesto se menciona de manera global que el monto de recursos estimados para **el consolidado de empresas públicas en el ejercicio 2018 alcanza los \$260.612,3 millones**, con un gasto estimado de \$265.476,6 millones, arrojando un déficit financiero de \$4.864,3 millones.

Las transferencias corrientes provenientes del Tesoro Nacional para las empresas públicas representan el 22,4% de los ingresos corrientes de las mismas. Estas transferencias se destinan mayoritariamente al pago de remuneraciones y gastos de funcionamiento de la ADIF, **a la importación de combustibles por parte de ENARSA**, a atender los gastos de la SOFSE (16,3%), **de Yacimientos Carboníferos Río Turbio (YCRT)** y de Radio y Televisión Argentina S.E. (5,7%).

En particular ENARSA prevé, para el 2018, ingresos corrientes por \$56.993,6 millones, el 81% de dicho monto corresponde a ingresos de operación resultantes principalmente de la venta de combustibles. **Un 17,5% corresponde a transferencias del Tesoro Nacional a efectos de financiar erogaciones corrientes de la empresa, fundamentalmente destinadas a solventar la diferencia entre el precio de importación del combustible y el precio de venta del mismo al mercado interno, es decir, que la empresa contará con \$9.974 millones para subsidios de los precios de combustibles fósiles.**

42. <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/empresas/2017>

Por su parte, las erogaciones corrientes de NASA se destinan a gastos de operación y mantenimiento de las centrales nucleares por \$10.846,9 millones, de los cuales **\$7.500 millones se invierten en el financiamiento del Proyecto de Extensión de vida de la Central Nuclear Embalse y las actividades complementarias a dicha central, del Proyecto de Extensión de vida de la Central Nuclear Atucha I, del Proyecto Almacenamiento en seco de elementos combustibles gastados de la Central Nuclear Atucha I y del Proyecto de instalación de la Cuarta Central Nuclear.**

Entre las transferencias de capital, provenientes de la Administración Nacional, alcanzan al 14,6% de los recursos totales, participando con el 85,7% de dicho monto el financiamiento de las obras proyectadas por empresas públicas: Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (35,8%), NASA (19,7%), ADIF (18,4%), SOFSE (11,8%).

2.6. INSERCIÓN INTERNACIONAL

La presidencia del G20 en este año, y los innumerables esfuerzos por su inserción en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se reflejan también en el presupuesto.

A modo de ejemplo, en el marco del presupuesto de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) se menciona al ingreso en la OCDE como una oportunidad para el país para el mejoramiento de sus políticas públicas y una mayor inserción en el ámbito internacional. Se remarca que el país está cumpliendo los pasos necesarios para profundizar su participación en esta Organización, permitiendo al país, por ejemplo, transparencia de los sistemas de compras públicas, la promoción de los sistemas nacionales de innovación, el combate a la corrupción y la implementación de nuevos planes de educación. *“En este escenario, se prevé coadyuvar en el proceso de incorporación a la OCDE a través de la presencia de SIGEN en los encuentros e integrando el Grupo de Propiedad Estatal y Prácticas de Privatización de la OCDE”.*

En línea con esta mención, el recientemente aprobado Decreto de Necesidad y Urgencia 27/2018 establece que nuestro país ha iniciado el proceso de ingreso, el cual requiere adecuar la normativa interna a las condiciones necesarias de cumplimiento a sus reglas generales en la materia, para el ingreso al que aspira nuestro país como miembro pleno, poniendo en plano la importancia del proceso para nuestro gobierno, en sintonía con el Plan de Acción Argentina OCDE 2016-2017⁴⁴ que presentó a mitad de 2017 el país.

La entrada de Argentina a este grupo de economías implica adecuar varias de sus políticas al molde establecido en la organización a la cual se pretende ingresar, asimismo podrían aparecer ciertas tensiones entre las exigencias que establezca la OCDE y “los grados de libertad para el diseño de las políticas domésticas” (Carciofi, 2017).

43. Fundada en 1961, la OCDE agrupa a 35 países miembros y su misión es promover las mejores prácticas en políticas públicas para mejorar el bienestar económico y social en los distintos países del mundo.

44. Al respecto de este Plan, FARN presentó pedidos de acceso a la información cuya respuesta puede encontrarse en: <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2017/08/Escaneado-3-ago.-2017-08.56.pdf>

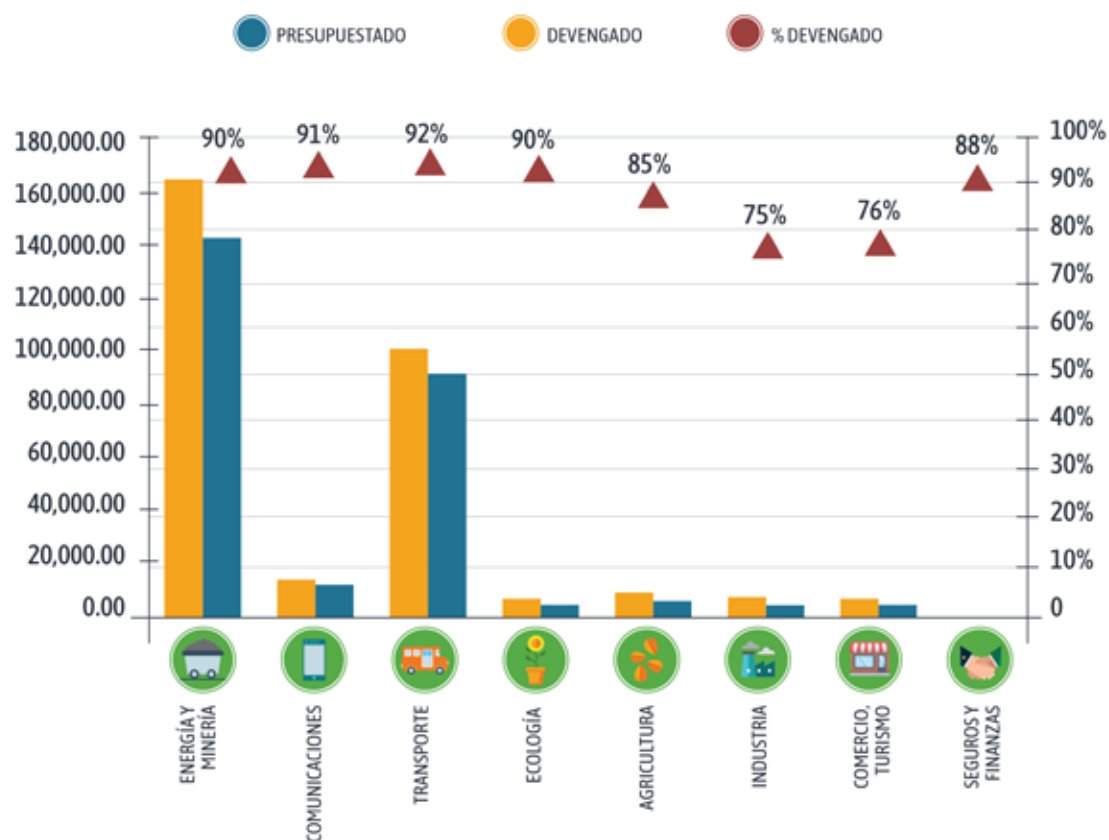
Con el fin de cumplir con la meta de inserción internacional se prevén gastos por **\$6.301 millones para contribuciones y aportes de capital a los distintos Organismos Financieros Internacionales** de los que la Nación forma parte.

3. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2017

Según los datos presentados en el [Sitio del Ciudadano](#), en el 2017 la función transporte continúa siendo la de mayor ejecución presupuestaria, con **el 92% devengado sobre lo presupuestado**⁴⁵. **La función que le sigue es la vinculada a comunicación, con el 91%, y luego con el 90% están energía y ecología** (Gráfico 19).

Si se observa una tendencia interanual, **los servicios de ecología han revertido un nivel de sub-ejecución** de varios años consecutivos, ya que hasta el 2016 contaban con uno de los menores grados de ejecución con el 69% y en 2015 tuvieron una ejecución del 56%.

GRÁFICO 19: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS SERVICIOS ECONÓMICOS 2017



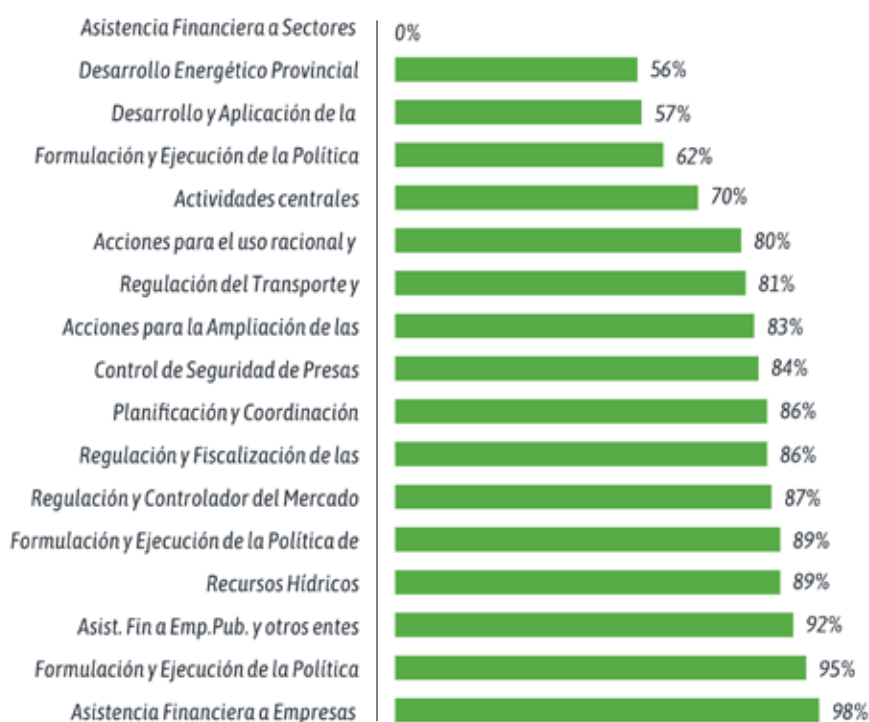
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sitio del Ciudadano (datos al 12/01/2018)

45. 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.

En el caso particular de la **función Energía, Combustibles y Minería** (Gráfico 20) sólo se observa una partida presupuestaria no ejecutada: Asistencia Financiera a Sectores Económicos, presupuestada por \$1.413 millones, al igual que el año pasado.

A diferencia de los años anteriores, este año ninguna de las partidas presupuestarias de la función energía ha sido sobre-ejecutada. Salvo la partida mencionada en el párrafo anterior, el resto tiene un nivel de ejecución superior al 50%. **La partida de mayor ejecución es aquella que corresponde a la Asistencia Financiera a Empresas Publicas, con un 98%,** partida en la que se incluyen las partidas vinculadas a diversos subsidios para combustibles fósiles.

GRÁFICO 20: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA FUNCIÓN ENERGÍA, COMBUSTIBLES Y MINERÍA

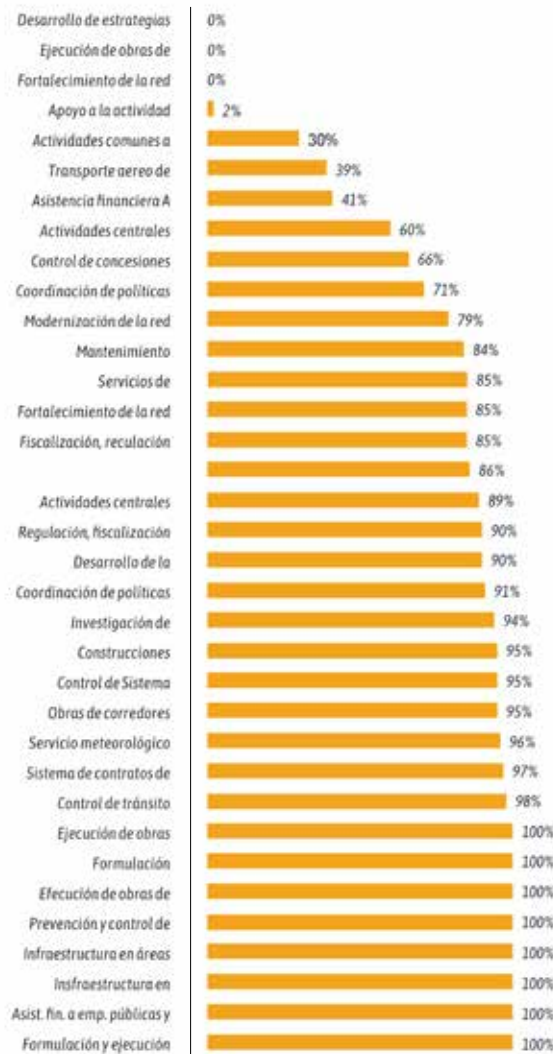


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sitio del Ciudadano (datos al 12/01/2018)

En la **función de Transporte** (Gráfico 21) siete partidas tienen un nivel de ejecución menor al 50%. Tres programas se destacan por haber sido presupuestados, pero no han sido ejecutados:

Desarrollo de Estrategias en Salud Familiar y Comunitaria, Ejecución de Obras de Mejora de la Seguridad Vial y Fortalecimiento de la Red Nacional Vial a través de Nuevas Rutas y Caminos. Por su parte, otro programa cuenta sólo con un 2% de ejecución, pese a haber sido presupuestado por \$179 millones: Apoyo a la Actividad Aérea Nacional. En el otro extremo, con un nivel de ejecución superior al 95% se encuentran 14 de los 35 programas asociados a esta función. Entre ellos se pueden destacar: Servicio Meteorológico Nacional; Formulación, Programación, Ejecución y Control de Obras Públicas, y Asistencia Financiera a Empresas Publicas y Otros Entes Sector Transporte.

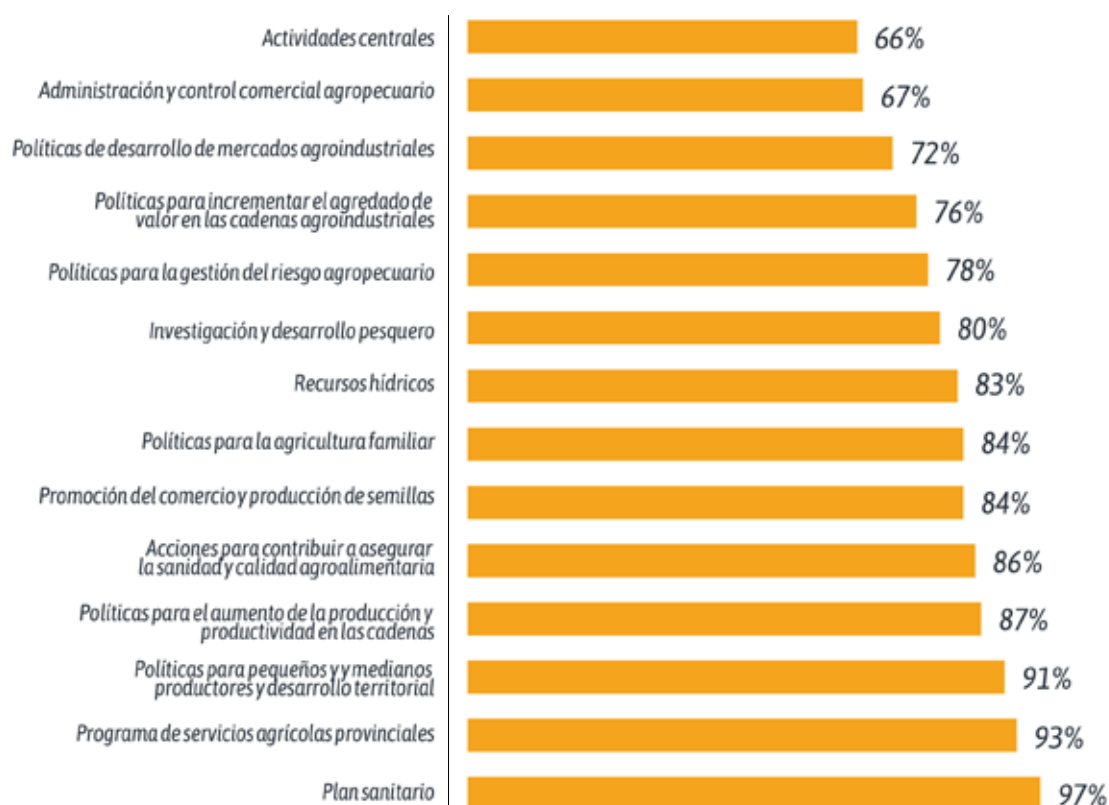
GRÁFICO 21: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA FUNCIÓN TRANSPORTE



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Sitio del Ciudadano (datos al 12/01/2018)

La **función Agricultura** (Gráfico 22) se destaca porque sus 14 programas tienen una ejecución presupuestaria mayor al 66%, siendo de los 4 sectores analizados el único en el que todos los programas se encuentran ejecutados en un nivel superior al 50%. Sin embargo, el nivel de ejecución en promedio de los programas desciende al 82%. Las partidas con mayor nivel de ejecución son Políticas para Pequeños y Mediano Productores y Desarrollo Territorial (91%), Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (93%) y Plan Sanitario (97%).

GRÁFICO 22: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA FUNCIÓN AGRICULTURA



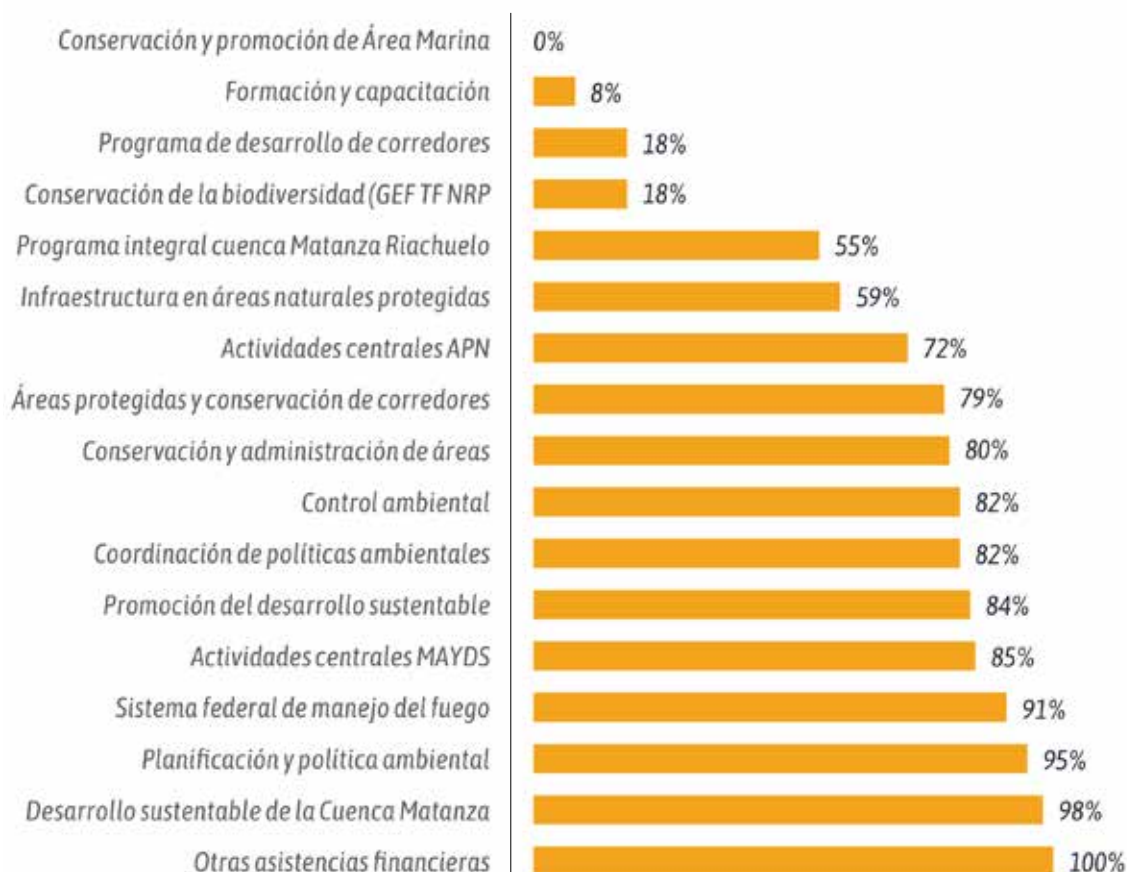
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Sitio del Ciudadano (datos al 12/01/2018)

En cuanto a la **función Ecología y Medio Ambiente** (Gráfico 23), 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% y en 2017 **ese valor llegó a 82% alcanzando su mejor nivel de ejecución.**

De los 17 programas que se incluyen sólo Conservación y Promoción del Área Marina Protegida Namuncurá no se ha ejecutado a pesar de contar con un presupuesto de \$2,64 millones, al igual que en el año 2016. Por su parte, un programa ha sido sub-ejecutado: Formación y Capacitación, con un 8%.

Entre las partidas de mayor ejecución se encuentran otras asistencias financieras (100%), Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza Riachuelo (98%) y Planificación y Política Ambiental (95%) donde se encuentran, entre otros, los fondos para la conservación de los bosques nativos. El programa Sistema Federal de Manejo del Fuego ha tenido también un alto nivel de ejecución del 91%, despidiéndose del Ministerio de Ambiente como autoridad de aplicación pasando al Ministerio de Seguridad, como ya se ha mencionado anteriormente en este trabajo.

GRÁFICO 23: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA FUNCIÓN ECOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Sitio del Ciudadano (datos al 12/01/2018)

Por tanto, de los 4 sectores analizados, el agro es el de menor ejecución relativa, con un 85% de los fondos presupuestados, y el mayor es el transporte, con un 92%. Tanto energía como ecología quedan en segundo lugar, con una ejecución del 90% de los fondos.

4. CONCLUSIONES

El presupuesto 2018 no presenta cambios respecto a la preponderancia de medidas con impacto ambiental negativo por sobre aquellas tendientes a la conservación. **Las partidas identificadas como compatibles con el cuidado ambiental representan el 0,27% de los gastos presupuestados para el año 2018 mientras que aquellas etiquetadas en la categoría contrarias alcanzan al 5,36%. En 2018, por cada peso que se invierte en cuestiones ambientales, se invierten \$20 en cuestiones que colaboran en su degradación**, un monto que se incrementó en su comparación con el año 2017 cuando la ratio era de 1:16.

Sin embargo, en un contexto de reducción de gasto público, se observa una caída de los fondos a actividades contrarias en el ambiente en el sector energético. Esto implica una reducción de los subsidios a los combustibles fósiles, con partidas presupuestarias 30% menores respecto al año. Por ejemplo, entre las partidas presupuestarias del sector energético, por cada \$1 invertido en energías renovables y eficiencia, se invierten \$61 a la generación con combustibles fósiles y subsidios a tales energías. Un monto 2 veces más bajo que en comparación con el año 2017.

No obstante, frente a la caída de los subsidios a los combustibles, se observa un incremento de los fondos vinculados a medidas contrarias en el sector transporte. En comparación con el año 2017, el transporte ha aumentado su participación entre las partidas en 10 puntos porcentuales, los cuales han disminuido del sector energético. Por cada \$1 que se destina al transporte con menores emisiones GEIs se estima que se invierten \$104 a cuestiones vinculadas a medios de transporte que fomentan las emisiones, situación que se ha incrementado considerablemente desde el presupuesto pasado cuando la ratio era 1:7.

Por su parte, los glaciares este es el primer año con fondos identificables por \$1,7 millones para la realización de su inventario. Asimismo, por cada \$1 que se destina al análisis y la generación de información vinculada al impacto de la minería hay \$66 destinados a la búsqueda de nuevos proyectos. En este sentido, se estima que el fisco dejará de percibir \$1.507,2 millones, en concepto del régimen de fomento a la minería, sector cuya generación de empleo se encuentra en caída desde mayo de 2015.

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 2018 sólo se presupuestó por 0,02%, monto que ha caído respecto al año anterior. A destacar, el presente año se plantea manejar dichos fondos a través de un fideicomiso.

En consonancia con el discurso oficial, las obras de infraestructura tienen una gran relevancia en el presupuesto 2018, de la mano de la PPP, la cual ha sido presentada como una herramienta

de alto valor estratégico para la realización de obras. Sin embargo, hay variados aspectos que generan preocupación uso y abuso de esta herramienta, como han presentado países que han implementado este tipo de contratación, como Colombia y Perú, donde el Estado termina asumiendo los riesgos de los privados.

Otro tema que genera preocupación es la proliferación de fondos fiduciarios para el manejo de fondos, los cuales se gestionan 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.

Finalmente, es importante destacar el proceso de inserción de nuestro país en foros económicos internacionales. En efecto, la agenda ambiental pareciera estar traccionada por la agenda de inserción internacional, siendo esta medida una mera respuesta a las condiciones para el ingreso a la OCDE. Vale mencionar como ejemplo la reducción de los subsidios a los combustibles fósiles y el impuesto al carbono, la cual responde a medidas como la reducción de los subsidios a los combustibles fósiles y el impuesto al carbono, la cual responde a compromisos asumidos para ingresar a esta organización.

5. BIBLIOGRAFÍA CITADA Y CONSULTADA

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>

Bruno, E. 2013. Los fondos fiduciarios en el sector público. Aspectos generales y tratamiento presupuestario. XXXI Reunión Plenaria del Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina.

Carciofi, R. 2017. Argentina se postula para ingresar a la OCDE. Centro de Estudios para el Cambio Estructural. Disponible en: www.fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/argentinaocde.pdf

FARN, 2010. El seguro ambiental en Argentina. Disponible en: http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2013/05/seguro_ambiental_doc_nov2010.pdf

FARN, 2017. ¿Por qué las asociaciones público privados ahora? Disponible en: <http://farn.org.ar/archives/22366>

INDEC, 2017. Complejos exportadores. Primer semestre de 2017. Disponible en: https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/complejos_09_17.pdf

JGM, 2017a. Informe 107 a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Informes al Congreso. 30 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/informes-al-congreso>

JGM, 2017b. Informe 104 a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación. Informes al Congreso. 6 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/informes-al-congreso>

JGM, 2017c. Un plan de infraestructura ambicioso, federal y transparente. Carta de Jefatura de Gabinete de Ministros. Septiembre 2017.

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, 2017a. Inventario de Gases Efecto Invernadero. Año 2014. Disponible en: <https://inventariogei.ambiente.gob.ar/resultados>

MAYDS, 2017b. Estrategia nacional y plan sectorial bosques y cambio climático. Documento de trabajo. Borrador V6 – 11/09/2017

MECON, 2009. Descripción del Fondo Federal Solidario. Subsecretaría de Relaciones con las Provincias. Disponible en: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/ssrp/descripcion/index.html>

Ministerio de Agroindustria, 2016. Costos de implantación y tratamiento silviculturales. Resolución 219/2016. Disponible en: <http://forestoiindustria.magyp.gob.ar/archivos/normativas/resolucion-de-costos-219-2016.pdf>

Ministerio de Hacienda, 2017a. Recaudación del mes y tasas de variación (información de prensa). Subsecretaría de Ingresos Públicos. Disponible en: <https://www.economia.gob.ar/sip/basehome/pormesy tasa.htm>

Ministerio de Hacienda, 2017b. Mensaje de remisión del Presupuesto Nacional 2018. Disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2018/mensaje/mensaje2018.pdf>

Ministerio de Trabajo, 2017. Situación y Evolución del Trabajo Asalariado en el Sector Privado. Disponible en: http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/novedades/novedad_empleo.asp

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).

Torres, V. 2017. G20 y el momento de las APP. Webinar organizado por FARN el día 26/10/2017. Disponible en: <http://farn.org.ar/archives/22881>

ANEXO I: RESOLUCIONES PRESUPUESTARIAS DE EMPRESAS PÚBLICAS

ENTIDAD	2012	2013	2014	2015	2016	2017
EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS:						
ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E. (ADIF)	939/12		592/14	353/15		393/17
ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS (AGP).	29/12		591/14	979/15	597/16	
ADMINISTRADORA DE RECURSOS HUMANOS FERROVIARIOS S.A.			595/14			585/17
AGUA Y SANEAMIENTOS ARGENTINOS S.A. (AYSA)	544/12		579/15			
ARGENTINA TELEVISORA COLOR S.A. (E.L.)	38/12		1029/14	352/15	598/16	
BELGRANO CARGAS Y LOGÍSTICA S.A.			607/14	687/15		395/17
CASA DE MONEDAS S.E.			724/14	300/15		
CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS PARA LA ARMADA (COVIARA)	30/12		855/14	686/15		

CORREO OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA S.A. (CORASA)	545/12					
DIOXITEK S.A.	11/12		793/14	747/15		
EDUC.AR S.E.	546/12	756/13	1035/14	311/15	156/16	601/17
EMPRENDIMIENTOS ENERGÉTICOS BINACIONALES S.A. (EBISA)	113/12	733/13	726/14	354/15	477/16	600/17
EMPRESA ARGENTINA DE NAVEGACIÓN AÉREA S.E. (EANA)						394/17
EMPRESA ARGENTINA DE SOLUCIONES SATELITALES S.A. (AR-SAT)	343/12	772/13	781/14	183/15		583/17
ENERGÍA ARGENTINA S.A. (ENARSA)	1037/12	232/13	305/14	310/15		
FÁBRICA ARGENTINA DE AVIONES "BRIG. SAN MARTÍN" S.A. (FADEA)			715/14			
FERROCARRIL GENERAL BELGRANO S.A.	47/11					
INNOVACIONES TECNO- LÓGICAS AGROPECUARIAS S.A. (INTEA)	1038/12		783/14			605/17

INSTITUTO NACIONAL DE REASEGUROS (E.L.) (INDER E.L.)	887/12		1072/14	867/15	602/16	
INTERCARGO SAC	345/12		790/14	71/15		570/17
LÍNEAS AÉREAS FEDE- RALES S.A. (LAFSA E.L.)	154/12					
LOTERÍA NACIONAL S.E. ⁽¹⁾	26/12	1033/12	47/13	1139/14	591/16	
LT10 RADIO UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL (LT10 - UNL)	258/12		791/14	608/15		581/17
NUCLEOELÉCTRICA ARGENTINA S.A. (NASA)	193/12 ⁽²⁾	1032/12	53/13	607/15	596/16	
OPERADORA FERROVIARIA S.E. (OFSE)	510/12		578/14		590/16	396/17
RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA S.E. (RTA S.E.)	194/12		473/14	17/15		
SERVICIO DE RADIO Y TELEVISIÓN DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA S.A. (SRT-UNC)	102/12		792/14	205/15		586/17
TALLERES NAVALES DÁRSENA NORTE S.A.C.I. Y N. (TANDANOR)	547/12		1020/14	685/15		

TELAM S.A.I.Y.P.(E.L.)	38/12	58/13	1029/14	331/15	601/16	
TELAM S.E.	344/12		46/13	18/15		
VENG S.A.	764/11		782/14	409/15		392/17
YACIMIENTOS CARBONÍFEROS DE RÍO TURBIO (YCRT)			1070/14			
YACIMIENTOS MINEROS DE AGUA DE DIONISIO (YMAD)	1034/12		761/14	404/15		
EMPRESAS PUBLICAS FINANCIERAS:						
NACIÓN ADMINISTRADORA DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES S.A.	221/12	774/13	597/14	1731/15		
NACIÓN BURSÁTIL S.DE B.S.A.	543/12	1042/12	1075/14	1149/14	122/16	603/17
NACIÓN FACTORING S.A.	222/12	1043/12	1102/14	1137/14	121/16	
NACIÓN FIDEICOMISOS S.A.		755/13	1101/14	1730/15		
NACIÓN LEASING S.A.	348/12	66/13	596/14	181/15	160/16	

NACIÓN REASEGUROS S.A.		757/13	1103/14	1732/15	594/16	604/17
NACIÓN SEGUROS DE RETIRO S.A.	511/12	65/13	302/14	1729/15	592/16	
NACIÓN SEGUROS S.A.	512/12	751/13	303/14	606/17		
NACIÓN SERVICIOS S.A.		754/13				602/17
PELLEGRINI S.A. GERENTE DE FONDOS COMUNES DE INVERSIÓN	259/12	1041/12	854/14	1733/15	595/16	
OTROS ENTES:						
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (AFIP)	842/11 ⁽³⁾	1036/12 ⁽²⁾	51/13 ⁽¹⁾			367/17
INSTITUTO NACIONAL DE CINE Y ARTES AUDIOVISUALES (INCAA)	513/12		762/14	299/15		
UNIDAD ESPECIAL SISTEMA DE TRANSMISIÓN YACYRETÁ (UESTY)	347/12		725/14	606/15		

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda⁴⁶

Los datos se corresponden a los números de resoluciones del Ministerio de Hacienda o Ministerio de Economía según se corresponda por el año en cuestión.

⁴⁶ <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/empresas/2017>

⁽¹⁾ Mediante EXP-S01:0006258/2016, la empresa comunicó la realización de compensaciones internas.

⁽²⁾ Modificada mediante Resolución MEyFP N° 1035/12.

⁽³⁾ Modificada mediante Resolución MEyFP N° 1045/12