

ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN ECOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE PRESUPUESTO 2016

Alberto Sánchez
Noviembre 2015

1. LAS DIFERENTES CLASIFICACIONES DE LA FUNCIÓN ECOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE

La función Ecología y Medio Ambiente muestra una importante concentración del gasto en la Jurisdicción Jefatura de Gabinete de Ministros (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable) con el 55,8% del total. Luego sigue la Jurisdicción Turismo con el 22,2% del total. Ambas jurisdicciones alcanzan el 78,0% del total. La Jurisdicción Turismo comprende el gasto de la Administración de Parques Nacionales (Organismo Descentralizado). Por último, las Obligaciones a Cargo del Tesoro completan el 22% restante. Este gasto corresponde a la transferencia hacia la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) (Cuadro N° 1).

Cuadro N° 1

Función Ecología y Medio Ambiente – 2016

Gasto Clasificado por Jurisdicción

(en miles de pesos y porcentajes)

	Jurisdicción	Monto	%	Ac. %
1	Jefatura de Gabinete de Ministros	2.703.356,4	55,8	55,8
2	Ministerio de Turismo	1.077.746,5	22,2	78,0
3	Obligaciones a Cargo del Tesoro	1.066.459,0	22,0	100,0
	Total	4.847.561,9	100,0	

Fuente: Presupuesto General de la Administración Nacional, Año 2016.

Es importante destacar que hay otras funciones que tienen estrecha relación con la función Ecología y Medio Ambiente como: 1. Energía, Combustibles y Minería; 2. Agua Potable y Alcantarillado; 3. Transporte; 4. Agricultura; 5. Vivienda y Urbanismo; 6. Ciencia y Técnica.

Por ejemplo, las actividades del Instituto de Investigación de Suelos y del Instituto de Investigación de Clima y Agua del INTA se clasifican en la función Ciencia y Técnica y no en la función Ecología y Medio Ambiente.

Esta dificultad para definir la dimensión ambiental se manifiesta con toda claridad en **la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR)**¹.

¹ Ver Leandro DESPOUY, Contaminación en la Cuenca Matanza-Riachuelo, AGN, 2015.

De las cuatro líneas de acción –sobre catorce- que concentran el 84% del gasto del PISA (Plan Integral de Saneamiento Ambiental) a diciembre 2014, el Ministerio de Planificación comprende a tres (ordenamiento ambiental del territorio, la urbanización de villas y asentamientos precarios y los desagües pluviales), en tanto, AySA es la principal responsable de la expansión de la red de Agua potable y saneamiento cloacal. Es decir, en este caso son otras jurisdicciones que aportan a ACUMAR-PISA como el Ministerio de Planificación y AySA².

Con fecha 22 de marzo de 2011 el Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación a través de la Decisión Administrativa 104/2011, asignó por primera vez crédito presupuestario para realizar transferencias a la ACUMAR enmarcados en la Jurisdicción 91 – Obligaciones a Cargo del Tesoro. A partir de allí, para los ejercicios subsiguientes, la Ley de Presupuesto Nacional ya incorporaría los aportes correspondientes a la ACUMAR en tal jurisdicción.

Por otro lado, en 2011 la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires realizaron sus primeros aportes al organismo, constituyéndose este ejercicio en el primero en contar con aportes de las tres jurisdicciones que conforman la ACUMAR.

En 2012 el Presupuesto ACUMAR también se financió con aportes de las tres jurisdicciones:

- El Estado Nacional, en el marco de lo dispuesto por el Presupuesto General de la Administración Nacional para 2012, aprobado mediante Ley N° 26.728 y Decreto N°259, asignó los créditos presupuestarios destinados a la ACUMAR en las Jurisdicciones 91 – Obligaciones a Cargo del Tesoro - y 25 – Jefatura de Gabinete de Ministros. Su aporte representó el 88% del total de recursos del ejercicio 2012.
- La Provincia de Buenos Aires, en su Presupuesto General del Ejercicio 2012, aprobado mediante Ley N° 14.331 del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, asignó los créditos destinados a la ACUMAR a la Jurisdicción 08 – Jurisdicción Auxiliar del Ministerio de Economía. Su aporte se efectivizó en Bonos de Cancelación de Deudas de la Provincia de Buenos Aires y representó el 6% del total de recursos del ejercicio 2012.
- La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su Presupuesto 2012, aprobado mediante Ley N° 4.041 y Decreto N° 34/2012, asignó los créditos destinados a la ACUMAR en la Jurisdicción 30 – Ministerio de

² Ibídem, p. 24.

Desarrollo Urbano - y la Jurisdicción 35 – Ministerio de Ambiente y Espacio Público-. Su aporte representó el 5% del total de recursos del ejercicio 2012.

El Carácter Institucional refleja la importancia de la Administración Central que concentra el 77,8% del gasto frente al 22,2% de los Organismos Descentralizados, en este caso la Administración de Parques Nacionales (Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2
Función Ecología y Ambiente – 2016
Gasto Clasificado por Carácter Institucional
(en miles de pesos y porcentajes)

	Carácter Institucional	Monto	%
1	Administración Central	3.769.815,4	77,8
2	Organismos Descentralizados	1.077.746,5	22,2
	Total	4.847.561,9	100,0

Fuente: Presupuesto General de la Administración Nacional, Año 2016.

El Gasto Clasificado por Carácter Económico muestra una participación del 58,5% de los Gastos Corrientes y de 41,5% de los Gastos de Capital (Cuadro N° 3).

Cuadro N° 3
Función Ecología y Ambiente – 2016
Gasto Clasificado por Carácter Económico
(en miles de pesos y porcentajes)

	Carácter Económico	Monto	%
1	Gastos Corrientes	2.837.327,9	58,5
2	Gastos de Capital	2.010.234,0	41,5
	Total	4.847.561,9	100,0

Fuente: Presupuesto General de la Administración Nacional, Año 2016.

Un análisis más desagregado de los Gastos Corrientes manifiesta un total de 60,6% de Gastos de Consumo representado en un 36,4% por Remuneraciones y un 24,2% por Otros Gastos de Consumo y por las Transferencias Corrientes que alcanzan el 39,3% (Cuadro N° 4).

Cuadro Nº 4
Función Ecología y Ambiente – 2016
Gasto Clasificado por Carácter Económico
Gastos Corrientes
(en miles de pesos y porcentajes)

	Gastos Corrientes	Monto	%
1	Remuneraciones	1.033.835,7	36,4
2	Otros Gastos de Consumo	686.732,1	24,2
	Total Gastos de Consumo	1.720.567,8	60,6
3	Impuestos Directos	293,1	0,0
4	Transferencias Corrientes	1.116.467,0	39,3
	Total Gastos Corrientes	2.837.327,9	100,0

Fuente: Presupuesto General de la Administración Nacional, Año 2016.

Los Gastos de Capital revelan un 39,6% de Inversión Real Directa y un 60,4% de Transferencias de Capital (Cuadro Nº 5).

Cuadro Nº 5
Función Ecología y Ambiente – 2016
Gasto Clasificado por Carácter Económico
Gastos de Capital
(en miles de pesos y porcentajes)

	Gastos de Capital	Monto	%
1	Inversión Real Directa	795.085,1	39,6
2	Transferencias de Capital	1.215.148,9	60,4
	Total Gastos de Capital	2.010.234,0	100,0

Fuente: Presupuesto General de la Administración Nacional, Año 2016.

2. EL GASTO DE LA FUNCIÓN ECOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE POR JURISDICCIÓN

La Jefatura de Gabinete de Ministros es la principal jurisdicción que contribuye a esta función con el 55,8% del total.

Actualmente, el organismo que diseña y aplica la política ambiental a nivel nacional es la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), que depende de la Jefatura de Gabinete de Ministros y es la autoridad de aplicación de la Ley General del Ambiente, de convenios internacionales y de muchas otras leyes con contenido ambiental, incluyendo las de presupuestos mínimos. Tiene a su cargo coordinar con las provincias la política ambiental, por lo que integra y preside el COFEMA, y debe conjugar la inserción de la política ambiental en los demás Ministerios y áreas de la Administración Pública Nacional. El secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable es el Dr. Sergio Gustavo Lorusso.

En el análisis por Programa se destacan tres programas (44, 38 y 39) financiados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo. En segundo y tercer lugar se destacan el Programa 60. Planificación y Política Ambiental con el 20,75% del Presupuesto y el Programa 62. Coordinación de Políticas Ambientales con el 16,20% (Cuadro N° 6).

Cuadro N° 6
Función Ecología y Medio Ambiente – 2016
Jefatura de Gabinete de Ministros por Programas
(en miles de pesos y porcentajes)

Programas Ambiente 2016		Nº	Monto	%	Ac. %
1	Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza-Riachuelo (Banco Mundial)	44	881.319,6	32,60	32,60
2	Planificación y Política Ambiental	60	560.933,5	20,75	53,35
3	Coordinación de Políticas Ambientales	62	438.056,7	16,20	69,55
4	Actividades Comunes a los Programas 60,61,62,63 y 64	7	215.727,2	7,98	77,53
5	Sistema Federal de Manejo del Fuego	64	203.262,5	7,52	85,05
6	Programa Integral Cuenca Matanza Riachuelo	38	156.920,4	5,80	90,86
7	Conservación y Promoción Programa Namuncurá	47	103.628,0	3,83	94,69
8	Control Ambiental	63	80.405,5	2,97	97,66
9	Promoción del Desarrollo Sustentable	61	57.103,1	2,11	99,78
10	Gestión Ambiental Matanza-Riachuelo (BID)	39	6.000,0	0,22	100,00
Total Función Ecología y Medio Ambiente			2.703.356,5	100,00	

Fuente: Presupuesto General de la Administración Nacional, Año 2016.

La Unidad Ejecutora del Programa N° 60 Planificación y Política Ambiental es la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental a cargo de la Dra. Silvia Alicia Révora.

Este Programa tiene como actividades principales:

- Lucha Contra la Desertificación y Conservación del Suelo y la Biodiversidad.
- Protección Ambiental de los Bosques Nativos.
- Programa Nacional de Manejo y Uso Sustentable de Especies Silvestres

Este Programa tiene financiamiento del Tesoro, del Banco Mundial y del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF).

El otro Programa importante es el N° 62. Coordinación de Políticas Ambientales. La Subsecretaría de Coordinación de Políticas Ambientales se encuentra a cargo del Dr. Enrique Roberto Orban.

Este programa tiene como finalidad la implementación de acciones en relación con distintas áreas temáticas, entre las que se encuentran el mejoramiento ambiental para grupos y comunidades en situación de vulnerabilidad, la comunicación y participación social, los observatorios de medio ambiente y sociedad, los derechos humanos, niñez y género, la coordinación inter-jurisdiccional, la gestión de residuos sólidos urbanos, la atención de áreas tradicionales como el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) y el acuerdo de acciones de integración con el MERCOSUR en materia ambiental.

Este Programa tiene importancia por la Gestión Integral de Residuos Sólidos. Se destacan en el gasto por inciso los Gastos de Capital a través del inciso Bienes de Uso (231.207 miles de pesos) y Transferencias de Capital (114.800 miles de pesos) representando cerca del 80% del Programa. Esto se realiza con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

El Programa N° 61 es el que atiende la problemática del Cambio Climático.

Este Programa denominado Promoción del Desarrollo Sustentable está a cargo de la Unidad Ejecutora Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Sustentable cuyo responsable es el Bioq. Oscar Juan Deina.

La Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Sustentable asiste al Secretario en la formulación de políticas de desarrollo sustentable y en la representación ante organismos internacionales vinculados con la materia, al tiempo que articula con los demás organismos de la Administración Nacional para que sus políticas consideren las dimensiones ambientales.

La segunda Jurisdicción en importancia que contribuye al gasto en Ecología y Medio Ambiente es la Administración de Parques Nacionales que depende del Ministerio de Turismo.

Este Organismo Descentralizado tiene 2.521 cargos entre permanentes y temporarios y los dos primeros programas concentran el 82,5% del gasto. Es importante el financiamiento externo a través del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial y del GEF (Cuadro N° 7).

Cuadro N° 7
Función Ecología y Medio Ambiente – 2016
Administración de Parques Nacionales por Programas
(en miles de pesos, cargos y porcentajes)

	Programas	Monto	%	Cargos
17	Conservación y Administración de Áreas Naturales Protegidas	527.196,0	50,7	1.392
1	Actividades Centrales	330.935,5	31,8	1.117
20	Áreas Protegidas y Conservación de Corredores (Banco Mundial)	82.757,1	8,0	0
18	Atención de Pasividades de Guardaparques	52.786,0	5,1	0
21	Conservación de la Biodiversidad (GEF)	24.936,0	2,4	0
23	Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos (BID)	11.921,9	1,1	0
19	Formación y Capacitación	9.776,5	0,9	12
	TOTAL	1.040.309,0	100,0	2.521

Fuente: Presupuesto General de la Administración Nacional, Año 2016.

La Administración de Parques Nacionales (APN) es el organismo rector en conservación de recursos naturales y culturales en nuestro país, y lo hace a través de la administración del sistema de Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales, tal como lo prevé la Ley N° 22.351. Asimismo, es la autoridad de aplicación de los regímenes establecidos por los Decretos N° 2.148/90 de Reservas Naturales Estrictas y N° 453/94 de Reservas Naturales Silvestres y Educativas.

Este sistema está constituido actualmente por 43 unidades de conservación (terrestre, costera y marina), distribuidas en casi la totalidad de las provincias argentinas, con una superficie que supera las 4.000.000 de hectáreas. A dichas unidades de conservación, deben agregarse (4) especies vivas declaradas Monumento Natural (ballena franca, huemul, taruca y yagareté).

La última Jurisdicción que contribuye a la Función Ecología y Medio Ambiente (ver Cuadro N° 1) es las Obligaciones a Cargo del Tesoro. Esta jurisdicción representa el 22% del total del gasto en esta función³.

CONCLUSIÓN

La política ambiental en Argentina es un complejo entramado de normas y organismos en los distintos niveles del Estado (federal, provincial y local) que demanda un esfuerzo de coordinación de niveles institucionales y normativas. Hasta hoy -y particularmente en esta última gestión de gobierno-, se ha carecido de la voluntad para alcanzar Políticas de Estado de envergadura.

³ Este punto será estudiado en un documento específico sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo.

Esta función Ecología y Medio Ambiente requiere -como parte del fortalecimiento institucional- de dos Políticas de Estado:

1. la constitución del Ministerio de Ambiente para alcanzar objetivos y metas necesarias y urgentes.

2. un presupuesto de mayor magnitud por Programas, adecuado al desafío que impone el Cambio Climático y un Modelo de Desarrollo Sustentable planificado por Cuencas y/o Ecosistemas con políticas de mitigación (particularmente en bosques y energías renovables) y de adaptación. Con mayor inversión en Bienes de Capital y en Inversión Real Directa.

Las conclusiones muy categóricas de la AGN en el documento citado anteriormente, indican que no existe una estrategia integral por parte de la Secretaría de Ambiente para preservar el aire, la atmósfera, el agua, el suelo, los bosques, la biodiversidad, el patrimonio cultural y natural, la contaminación por agroquímicos, etc. Sobre Cambio Climático el informe de la AGN expresa que no se ha elaborado una estrategia nacional de Cambio Climático (AGN p. 111).

Se repite en este documento, que en la mayoría de las áreas con competencia ambiental, se constata la falta de gestión en todas sus etapas: planificación estratégica, planificación operativa, seguimiento y evaluación.

El nuevo Ministerio de Ambiente deberá inventariar los gastos y los recursos económicos y humanos actuales y reorientarlos hacia un nuevo presupuesto por programas con mayor capacidad de intervención e impacto socioambiental.

La baja capacidad institucional de la sociedad civil en la Argentina, de los partidos políticos, los sindicatos, las cámaras empresarias y otras instituciones profesionales y técnicas, se refleja en el aparato económico y social del Estado con señas y huellas de corrupción, ineficiencia, falta de formación de los cuadros y empleados, etc.. En ese marco de desorganización social, política y económica, ese Estado y esa Sociedad Civil son presa fácil para la Narcocriminalidad, las empresas extranjeras, los estados nacionales imperiales, sus bloques económicos neoliberales y sus tratados de Libre Comercio.