
medio ambiente y desarrollo

Política y gestión ambiental en Argentina: gasto y financiamiento

Oscar Cetrángolo
Martina Chidiak
Javier Curcio
Verónica Gutman



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Sostenible
y Asentamientos Humanos

Santiago de Chile, noviembre de 2004



Este documento fue preparado por Oscar Cetrángolo, Martina Chidiak, Javier Curcio y Verónica Gutman, consultores de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL, en el marco del proyecto CEPAL/PNUD RLA/01/001 “Financiamiento para el desarrollo ambientalmente sostenible”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: impreso 1564-4189

ISSN: electrónico 1680-8886

ISBN: 92-1-322585-7

LC/L.2190-P

Nº de venta: S.04.II.G.117

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Gasto público ambiental en Argentina.....	9
1. Evolución del gasto ambiental realizado por los diferentes niveles de gobierno.....	10
2. Los programas de política ambiental: su costo y financiamiento	20
II. El uso de instrumentos económicos en Argentina.....	27
1. Estudio de caso: la tasa de residuos peligrosos	29
2. El federalismo y la regulación ambiental	38
III. Gasto ambiental privado y características de la gestión ambiental empresarial	43
1. Estimaciones del gasto ambiental privado.....	43
2. Gestión ambiental de las empresas argentinas : características y motivaciones	46
IV. Algunas reflexiones finales	51
Bibliografía	55
Anexos	57
Anexo 1 Programas del gobierno nacional argentino vinculados a la política ambiental.....	59
Anexo 2 Normativa nacional y provincial sobre residuos peligrosos	61
Anexo 3 El marco constitucional de la política ambiental en las provincias.....	62
Anexo 4 Evolución de la normativa que fija la tasa de evaluación y fiscalización de generadores y operadores de residuos peligrosos (TEF)	78

Anexo 5	Apéndice estadístico.....	81
Serie medio ambiente y desarrollo: números publicados		105

Índice de cuadros

Cuadro 1	Gasto público nacional y provincial en medio ambiente, 1994-2002	11
Cuadro 2	Gasto público provincial en ecología y medio ambiente, 2000-2001	17
Cuadro 3	Composición del gasto público municipal en ecología y medio ambiente, 1997	18
Cuadro 4	Gasto público nacional en ecología y medio ambiente, evolución, créditos y ejecución presupuestaria, 1994-2002	19
Cuadro 5	Gasto público nacional en categorías ambientales, 2002. Créditos y ejecución presupuestaria por jurisdicción	20
Cuadro 6	Gasto público nacional en categorías ambientales, 2002. Composición por jurisdicciones y programas	21
Cuadro 7	Gasto público nacional en categorías ambientales, 2002. Ejecución clasificada según carácter económico	22
Cuadro 8	Gasto público nacional en categorías ambientales, 2002. Composición por jurisdicciones, programas y fuentes de financiamiento.....	23
Cuadro 9	Recaudación de tasa ambiental.....	35
Cuadro 10	Gastos en medio ambiente de las empresas del CEADS, 1994-2001	44
Cuadro 11	Actividades de gestión ambiental empresaria, 1998-2001	46
Cuadro 12	Motivaciones para la realización de actividades de protección ambiental	47

Índice de gráficos

Gráfico 1	Gasto público en medio ambiente, composición por niveles de gobierno, 1994-2002.....	11
Gráfico 2	Evolución gasto público total y en medio ambiente, composición por niveles de gobierno, 1994-2002.....	12
Gráfico 3	Gasto público en medio ambiente, 1994-2002	13
Gráfico 4	Gasto público nacional en la función presupuestaria, ecología y medio ambiente....	14
Gráfico 5	Gasto público nacional en medio ambiente.....	15
Gráfico 6	Gasto público provincial en la función presupuestaria, ecología y medio ambiente	16
Gráfico 7	Gasto público nacional en ecología y medio ambiente. Evolución del grado de evolución presupuestaria, 1994-2002.....	19
Gráfico 8	Gasto público nacional en medio ambiente, composición por fuentes de financiamiento, 2002.....	25
Gráfico 9	Medidas de gestión ambiental según el tamaño de la firma.....	48
Gráfico 10	Medidas de gestión ambiental según la propiedad del capital de la firma.....	49

Resumen

El presente trabajo continúa los esfuerzos de CEPAL en relación con el análisis del gasto ambiental en Argentina en tres direcciones principales: la actualización de estimaciones sobre gasto público ambiental, la evaluación del uso de instrumentos económicos y, por último, el análisis del gasto privado en gestión ambiental.

Primeramente, se considera la evolución del gasto público ambiental de las distintas jurisdicciones durante el período reciente de crisis. El gasto ambiental público alcanzó niveles mínimos en el año 2002 tanto en valor absoluto (397 millones de dólares) como en relación al PIB (0,38%). Asimismo, se ha verificado una subejecución presupuestaria (habitual en contextos de ajuste) que en el caso del gasto ambiental fue más notoria que para el gasto público nacional en general. En cambio, la composición del gasto se mantuvo estable: el grueso del gasto ambiental lo realizan los municipios (3/4 del total), aproximadamente 1/5 es realizado por las provincias y sólo un 5% por el Gobierno Nacional. En relación con las fuentes de financiamiento, se mantuvo la preponderancia del financiamiento del Tesoro Nacional pero se observa una creciente participación de fuentes externas.

En segundo lugar, se analiza el caso más relevante de aplicación de instrumentos económicos en el país (en particular, la tasa prevista en la primera ley nacional sobre residuos peligrosos dictada en 1992). Dicha normativa mostró un bajo nivel de aplicación efectiva, en buena medida debido a problemas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y a la escasez de recursos materiales y técnicos.

Por ello, resulta llamativo que lo recaudado por la mencionada tasa fuera destinado a Rentas Generales pese a que la reglamentación de la normativa indicaba su asignación específica a la Secretaría de Ambiente del Gobierno Nacional. Si bien la asignación específica podría ser criticada tanto desde el punto de vista teórico como práctico, cabe destacar que en un contexto de crisis de financiamiento, ésta podría haber marcado una diferencia en las actividades de la unidad encargada de la aplicación efectiva de la normativa a nivel nacional. Más en general, los resultados sugieren la necesidad de buscar nuevas formas tanto de simplificar el control como de asignar los recursos necesarios para un control efectivo por parte de los organismos provinciales y de la Secretaría de Ambiente de la Nación.

En tercer lugar, y pese a no disponer de estimaciones censales del gasto ambiental privado, se realizó un cálculo preliminar para el año 2001 según el cual las erogaciones privadas representarían, como mínimo, 136-204 millones de dólares, es decir, un 10-15% del gasto público ambiental en dicho año. En cuanto a las actividades desarrolladas por las empresas argentinas, la principal novedad es la creciente orientación hacia medidas “preventivas” (o de producción limpia), sin distinción de acuerdo al tamaño de la firma. En el caso de las grandes empresas aumentó también la certificación de los sistemas de gestión ambiental, aun en un contexto de crisis. En cuanto a las motivaciones, debe destacarse que si bien la presión regulatoria es aún el principal factor identificado por las empresas, muchas de ellas declaran que buscan mejorar la imagen corporativa a través del desarrollo de su gestión ambiental.

Introducción¹

La preocupación mundial por las cuestiones ambientales se ha incrementado desde la década de 1970, fundamentalmente a partir de la Conferencia de Estocolmo organizada por Naciones Unidas en 1972. Desde entonces, se ha impulsado fuertemente la incorporación de la temática ambiental en la agenda de los gobiernos y en las estructuras institucionales y legales. De esta manera, se ha producido un importante avance en materia de debates, reformas y medición del gasto público y privado destinado a temas ambientales en los distintos países.

Argentina no permaneció ajena a esta experiencia. En 1973, se creó la primera Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente en la órbita del Ministerio de Economía y, desde entonces, siempre ha existido algún organismo de este tipo a nivel federal. A través de los años, la Secretaría fue trasladada del Ministerio de Economía al Ministerio de Salud, a la Secretaría General de la Presidencia, al Ministerio de Desarrollo Social y, desde junio de 2003, nuevamente al Ministerio de Salud. Asimismo, durante estos años se ha creado un importante cuerpo de legislación relacionado con la materia.

¹ El estudio forma parte del proyecto CEPAL-PNUD “Financiamiento para el desarrollo ambientalmente sostenible”, coordinado por Alicia Barcena y Carlos de Miguel, de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL. Los autores agradecen especialmente los comentarios recibidos de la supervisión del proyecto, así como las recomendaciones y sugerencias de Andrés López. Asimismo, se contó con la valiosa colaboración de Damián Bonari, de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía, de Cristina García y María Luján Azcurra, de la Unidad de Residuos Peligrosos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), de Hernán Alonso, Coordinador de la Unidad de Residuos Peligrosos de la SAyDS y de Miguel Craviotto, Director Nacional de Gestión Ambiental de la SAyDS, para la provisión de la información de base. Por último, se agradece profundamente el apoyo de Freddy Justiniano y de Cielo Morales, de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, y la contribución del Director del PNUD en Argentina, Carmelo Angulo, para hacer posible la realización de este estudio.

La necesidad de que el Estado incurra en gastos en medio ambiente es reconocida por la Teoría Económica por razones de eficiencia, pues los problemas ambientales pueden ser vistos como claros casos de "fallas de mercado". Específicamente, la contaminación de cualquier tipo puede ser considerada como una "externalidad negativa", dado que las acciones de algunos agentes perjudican a otros sin que sean estos últimos compensados por el daño. La falta de compensación pecuniaria se debe a que los bienes ambientales -como pueden ser el agua o el aire limpios- no son transados en ningún mercado.

A pesar del reconocimiento teórico de su importancia, el gasto ambiental es particularmente vulnerable a los recortes presupuestarios y ajustes macroeconómicos. En este sentido, la Argentina tampoco ha constituido una excepción.

En el año 2002, la CEPAL publicó el estudio “Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Argentina” (Chudnovsky y López, 2002), el cual fue realizado en el marco del proyecto CEPAL/PNUD RLA/01/001 “Financiamiento para el desarrollo ambientalmente sostenible” y constituyó el primer intento por relevar de manera comprensiva el gasto público y privado en medio ambiente en nuestro país. El presente informe, también financiado por el mencionado proyecto, pretende continuar con dicha iniciativa y estudiar con mayor profundidad algunos de los temas tratados en el primer estudio. En particular, este trabajo analiza, en primer lugar, la evolución del gasto público de las distintas jurisdicciones en materia ambiental en el contexto de ajuste y de crisis de financiamiento experimentado por el sector público en los últimos años (ver sección 2.I). En segundo lugar, se considera con mayor detalle el costo fiscal de las iniciativas públicas (programas y proyectos) en materia ambiental (ver sección 2.II). En tercer lugar, se analiza la única experiencia de magnitud en relación a la aplicación de instrumentos económicos para la política ambiental en Argentina, vgr., la tasa prevista en la regulación sobre residuos peligrosos que ha estado vigente en nuestro país durante los últimos diez años (ver sección 3.I). Esta experiencia resulta de interés, primeramente, para analizar el rol de la asignación específica de la tasa en el financiamiento de la política ambiental. Adicionalmente, ilustra los problemas del federalismo ambiental (esto es, la relación entre el Gobierno Nacional -siguiendo la jerga habitual, de aquí en adelante referido como “Nación”- y las Provincias) en Argentina (ver sección 3.II). Por su parte, el capítulo 4 presenta la escasa información disponible acerca de la importancia y las motivaciones del gasto ambiental del sector privado en Argentina. En el capítulo 5, a su vez, se exponen algunas reflexiones finales.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2674

