



**realidad
económica**

Nº 377 AÑO 56

1º de enero al 15 de febrero de 2026

ISSN 0325-1926

Páginas 35 a 68

GOBERNANZA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

La Argentina y el cambio climático. Diagnósticos desde el control externo gubernamental

Omar Cura*

* Magíster en Auditoría Gubernamental por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), licenciado en Geografía y en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor de tiempo parcial en la Universidad Nacional de Luján (UNLu), Avenida Constitución y Ruta Nacional 5 (6700), Luján, Buenos Aires, Argentina, ecura@agn.gov.ar.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: abril de 2025

ACEPTACIÓN: julio de 2025



Resumen

El presente trabajo se inscribe en el terreno de las acciones de control gubernamental sobre las políticas públicas ambientales, con especial foco en el fortalecimiento de los procesos de planificación táctica del control externo, a partir de la sistematización de información, en pos de la mejora continua de la gobernanza ambiental. Como caso de análisis, se aplica el proceso de sistematización y reorganización de la información ambiental (SIREIA) de las actuaciones de control de la Auditoría General de la Nación (AGN) de la Argentina para el periodo 2006-2024, vinculadas de forma amplia (trascendiendo los recortes sectoriales) con la problemática del cambio climático.

Palabras clave: Cambio climático – Control externo – Planificación táctica – Sistematización de información

Abstract

Argentina and Climate Change: Diagnostics from Government External Oversight

This paper is situated within the field of government oversight actions regarding environmental public policies, with a specific focus on strengthening tactical planning processes for external control. This is achieved through the systematization of information aimed at the continuous improvement of environmental governance. As a case study, the paper applies the Systematization and Reorganization of Environmental Information (SIREIA) process to the oversight activities conducted by the National Audit Office (AGN) of Argentina for the period 2006–2024. These activities are broadly linked—transcending sectoral boundaries—to the challenges of climate change.

Keywords: Climate Change – External Control – Tactical Planning – Information Systematization

Introducción

Ya no caben dudas, después de décadas de estudios por parte de la comunidad de expertos a nivel global, de las profundas, permanentes y, en algunas de sus manifestaciones, casi irreversibles alteraciones que sufre el sistema climático terrestre.

Estas alteraciones, observadas en el funcionamiento de la atmósfera (calentamiento global), de la criósfera (retroceso de glaciares), de los océanos (elevación media mundial del nivel del mar) y de los ecosistemas de la biósfera (pérdida de biodiversidad, alteración de cadenas tróficas, aumento de enfermedades), al mismo tiempo que explican la creciente frecuencia e intensidad de fenómenos naturales extremos a escala planetaria, impactan en modo diferencial sobre los países más vulnerables; desfavorecidos asimismo en la distribución global de recursos financieros para la implementación de medidas de adaptación (IPCC, 2023).¹

Bastan como ejemplos de la intensidad y magnitud que pueden adquirir estos fenómenos naturales extremos y sus impactos en el entramado social, por un lado, las recientes lluvias torrenciales e inundaciones en Europa (por ejemplo, en la región de la Toscana en Italia durante marzo de 2025 o en Valencia, España, durante 2024) y en nuestra región, las inundaciones padecidas durante 2024 y 2025 en el sur de Brasil y en marzo de 2025 en distintas regiones de la Argentina (en la ciudad de Bahía Blanca y en la región chaco-salteña con de las crecidas de los ríos Pilcomayo y Bermejo). También, en América del Sur, sirven de referencia los incendios forestales ocurridos tanto en Brasil (Pantanal y Amazonia) como en la Argentina (en la provincia de Córdoba durante 2024 y en la Patagonia cordillerana, en 2025), poniéndose al descubierto, en todos los casos, las brechas de asistencia que padecen las poblaciones más vulnerables.

¹ Ver, en particular, los apartados A.1.5; A.2; A.3; B.1.3.

De manera asociada, y en la búsqueda de dar respuestas a estas y otras expresiones de la complejidad de los problemas ambientales contemporáneos, desde diversos ámbitos gubernamentales, con injerencia en la protección ambiental y el resguardo de los derechos humanos que le son indisociables, se viene proponiendo en las últimas décadas aunar esfuerzos para la consecución de un desarrollo sostenible.²

En relación a las administraciones de gobierno, por caso, existe la prescripción desde las instituciones de gobernanza global de alcanzar diseños programáticos, estrategias de implementación y mecanismos de seguimiento y evaluación, proclives a garantizar la transparencia y los mejores resultados e impactos en materia ambiental y de otras áreas de política. Sin embargo, varias de las herramientas implementadas (la incorporación gradual de componentes de fortalecimiento institucional,³ de esquemas para la participación de las organizaciones de la sociedad civil y/o de información del ámbito científico-técnico), no han logrado aún subsanar la histórica exteriorización del enfoque ambiental en la gobernanza de políticas, requiriéndose de enfoques cada vez más integrados (Bibiloni *et al.*, 2020; Pirillo, 2011).

Desde los parlamentos, y en un mismo nivel de importancia de su función legislativa en materia ambiental (sancionando, reglamentando y financiando leyes para viabilizar el accionar del poder ejecutivo), destacamos la función de control desarrollada por el campo de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) que, con crecimiento gradual en la gobernanza ambiental (INTOSAI 2022), aportan desde una mirada externa a su mejora continua.⁴

En concordancia con ello, varias de sus instituciones de referencia (la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS),

² Sobre los debates de la sostenibilidad del desarrollo, ver Pirillo (2023).

³ Acciones, no obstante, subejecutadas y sin los resultados esperados en la región (BID, 2020: 53 y CAF, 2023, para los casos de Chile, Panamá y Perú).

⁴ La Asamblea General de las Naciones Unidas reconoce las condiciones únicas de las EFS para promover la gobernanza pública eficaz y mejorar los resultados de desarrollo (OLACEFS, 2010), objeto, asimismo, de debates en el interior del propio campo (INTOSAI, 2019).

la Fundación Canadiense de Auditoría y Rendición de Cuentas (CAAF) o la International Journal of Government Auditing-Iniciativa para el Desarrollo (INTOSAI-IDI)⁵ han hecho hincapié en la necesidad de fortalecer la gestión integral de la información en el interior de las EFS, entendidas como insumos neurálgicos en su planificación institucional.⁶

En vista de esto, nuestro trabajo presenta una sistematización de información producida, entre 2006 y 2024, por el Departamento de Control de Gestión Ambiental (DCGA) de la Auditoría General de la Nación (AGN), enfocada en la problemática del cambio climático desde una mirada integral⁷ e integrada.⁸ La tarea se llevó a cabo sobre la base de hallazgos originados en actuaciones aprobadas y de acceso público, a partir de la aplicación de varias de las mediaciones operativas enmarcadas en el sistema para la reorganización de la información ambiental (SIREIA) (Cura, 2023), en especial distinguiendo:

- El objeto de la gestión ambiental (OGA)⁹
- Orientaciones funcionales: preservación, conservación, aprovechamiento sostenible, mitigación, control ambiental, entre otras
- Tipos de intervención: gestión integrada,¹⁰ planes de obras, planes de reconversión, entre otros

⁵ Para más detalles, ver: Cura (2023: 137-138).

⁶ Recomendación que trasciende el campo del control. Ver, Fernández Arroyo y Schejtman (2012) y Jefatura de Gabinete de Ministros (2021).

⁷ Reúnen aspectos de diversas dimensiones de la problemática (protección y conservación de bosques, gestión integral de los recursos hídricos, gestión de riesgos, desastres y catástrofes), más allá de un enfoque sectorial o de temas aislados.

⁸ Integra información producida por el sistema científico, organizaciones de la sociedad civil y la gestión de políticas y los organismos para su control externo.

⁹ En el SIREIA, los OGA funcionan como categorías homologadoras de temáticas en el interior del campo ambiental, a los efectos de agrupar coherentemente la información producida sobre temas comunes, en diversas jurisdicciones y dependencias administrativas.

¹⁰ Son aquellos que aplican un enfoque integral de las problemáticas de aguas, por su foco en las causas, en el carácter sistémico de los recursos hídricos, en el tratamiento de aspectos centrales de gobernanza, o por la incorporación de actores territoriales en las intervenciones de política.

- Escala territorial de intervención: ecorregiones, regiones geográficas, regiones forestales, cuencas hidrográficas, delegaciones
- Aspectos críticos de la gestión de gobernanza y operativa de las políticas

En respuesta de la multijurisdiccionalidad temática y administrativa que confluye en la problemática del cambio climático, nuestra tarea ha requerido incorporar, más allá de las actuaciones de control “nominalmente” asociadas al mismo, a aquellas efectuadas sobre instrumentos de política direccionados a los componentes más importantes del sistema aire-tierra-agua, en especial enfocando en tres ejes ordenadores:

- Principales factores causales del cambio climático en América Latina (la degradación y eliminación de las masas boscosas como consecuencia de la deforestación y de los incendios forestales)¹¹
- Principales impactos socioambientales (alteración de regímenes hídricos, inundaciones, erosión de suelos, sequías e incendios forestales)¹²
- Acciones preventivas y de respuesta gubernamentales a eventos desastrosos asociados al cambio climático

Consecuentemente, y sobre la base de los OGA y los indicadores propuestos por el SIREIA, se sistematizaron todos los hallazgos efectuados por las actuaciones de control aprobados en materia de la protección y conservación de los bosques nativos, el manejo del fuego, las acciones de adaptación y mitigación del cambio climático, la gestión de los recursos hídricos, la mitigación de las sequías, la degradación de los suelos y la gestión de emergencias, catástrofes y desastres.

¹¹ Según el Banco Mundial, en América Latina los cambios en el uso de la tierra y la deforestación más que duplican su impacto y contribución al cambio climático en relación al promedio mundial. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2022/09/13/banco-mundial-accion-climatica-urgente-america-latina-caribe-acelerar-transicion-bajas-emisiones-de-carbono#:~:text=El%20sector%20agr%C3%ADcola%2C%20acompa%C3%B1ado%20por,otro%2043%20%25%20de%20las%20emisiones>.

¹² <https://library.wmo.int/idurl/4/69006>.

La gestión de bosques

Como parte fundamental de las interacciones aire-suelo-agua, las masas boscosas reportan invaluable servicios vinculados al mantenimiento del equilibrio atmosférico, a partir de la morigeración de las temperaturas, la retención de humedad, la captura de gases de efecto invernadero, los aportes al funcionamiento del ciclo del agua y la protección del suelo, entre otros factores de impacto sistémico.

Cabe notar que dichos servicios son, asimismo, condición de posibilidad para que los bosques cumplan con otra función esencial: ser fuente de recursos para la seguridad alimentaria, la nutrición y la salud humana, en especial para aquellas poblaciones más íntimamente ligadas con estos, como son las comunidades originarias y campesinas (Luna, 2018). Así como en el resto del mundo, en la Argentina dicho atributo adquiere particular relevancia en el manejo de sistemas agrosilvopastoriles en biomas y regiones forestales secas, desempeñando no solo funciones ecológicas, sino sociales y económicas de vital importancia.¹³

No obstante, y a pesar del avance logrado en el reconocimiento del valor de los bosques nativos en la adaptación y mitigación del cambio climático, se observa que, a medida que aumentan los niveles de calentamiento, también lo hacen los riesgos de extinción de especies o de pérdida irreversible de su biodiversidad (IPCC, 2023: A.2.6, B.3.2), situación observada en la Argentina en la región del Parque Chaqueño, donde se han registrado (desde 2006) “los valores más altos de porcentaje anual de pérdida de bosque nativo a lo largo del tiempo” (MAyDS, 2022: 14).¹⁴

En este escenario, nuestra aproximación a la gestión de bosques contempló lo actuado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS)¹⁵ (en su

¹³ <https://www.fao.org/dryland-forestry/working-group/es/>

¹⁴ A nivel nacional, no obstante, y dependiendo de la región, son diversas sus causas: “en 2022 la mayoría (42,3%) de los reemplazos del bosque son a causa del uso agropecuario, seguidos de los debidos a incendios (34,6%) y de posible uso silvopastoril (17,9%)” (MAyDS, 2022: 25).

¹⁵ Durante el periodo analizado, la jurisdicción vio modificada en varias oportunidades su denominación: siendo Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS), a través del De-

calidad de autoridad de aplicación de la Ley 26.331 de protección de bosques nativos y de organismo responsable de las políticas para la conservación de la biodiversidad) y por la Administración de Parques Nacionales (APN). Para esta, se incorporan al análisis no solo los resultados arrojados por las actuaciones de control objetivando al OGA forestal, sino complementariamente aquellos identificados en el marco de procedimientos de control desarrollados sobre conjuntos más amplios de conservación, en que la temática forestal toma relevancia.

Los bosques y la máxima autoridad ambiental nacional

La protección de los bosques nativos y la conservación de la biodiversidad

De acuerdo con el *Primer inventario nacional de bosques nativos* (SAyDS, 2005), la Argentina cuenta con seis regiones forestales: Espinal, Monte, Bosque andino-patagónico, Parque chaqueño, Selva misionera y Yungas (Selva tucumano-oranense o boliviana), albergando “un sinfín de ecosistemas que la posicionan como uno de los países más ricos en recursos naturales de Latinoamérica y el mundo” (Cinquetti y Romero Alves, 2024: 30).

Son diez las actuaciones que, en el periodo, auditaron la implementación de la Ley 26.331¹⁶ y las políticas para la conservación de la biodiversidad, implicando diversas expresiones boscosas.¹⁷

Entre todas ellas, se cubren veinte años de gestión del organismo (periodo 2001-2021),¹⁸ con procedimientos *in situ* en las regiones forestales del Parque Chaqueño, del Espinal (Córdoba, Santiago del Estero y Salta) y de los Bosques andino-patagónicos (Res. 81/01 y Res. 140/06 del Plan Nacional de Manejo del Fuego).

creto 1381/1996, y tras haber sido Ministerio, se transforma en Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable por medio del Decreto 802/2018. Posteriormente, el Decreto de necesidad y urgencia 7/2019 le devuelve el rango de Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

¹⁶ Se trata de las Res. AGN Nro. 13/24; 66/21; 205/19; 13/19; 38/14; 195/13; 140/06.

¹⁷ Res. 142/19; Res. 233/18; Res. 80/13.

¹⁸ Corresponde a las fechas de inicio y finalización, respectivamente, de las tareas de campo correspondientes a la Res. 140/06 (2001-2005) y la Res. 13/24 (2018-2021).

El análisis de las actuaciones auditando la implementación de la Ley 26.331 permite concluir que, a la fecha de la última actuación aprobada (Res. 13/24), imperaban serias deficiencias, sostenidas a lo largo del tiempo, en el funcionamiento de la autoridad nacional de aplicación (ANA) para garantizar su cumplimiento, en especial referidas a:

- La actualización del inventario nacional de bosques nativos (Res. 66/21, hallazgo 7.11 y 7.12)¹⁹
- La provisión de información al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales sobre la situación de los bosques nativos y el alcance de metas de la Agenda 2030 (Res. 13/24, hallazgo 4.6.1; Res. 66/21, hallazgo 7.1)²⁰
- La disponibilidad de herramientas técnicas para valorizar los servicios ambientales del bosque nativo (Res. 66/21, hallazgo 7.10)²¹
- Los esquemas de control (Registro Nacional de Infractores, gestión de denuncias sobre desmontes (Res. 13/19 hallazgos 1.1 y 9.1.3; Res. 205/19, hallazgos 3.7, 3.8, 3.12; Res. 38/14, hallazgo 4.2.5 d))
- El seguimiento, monitoreo y control de las jurisdicciones²² relativos a:
 - Los ordenamientos territoriales de los bosques nativos (OTBN), específicamente en su actualización (Res. 66/21, hallazgo 7.4, 7.4.3 y 7.4.4), acreditación (Res. 66/21 hallazgo 7.3)²³ y garantía de la participación social (Res. 66/21, hallazgo 7.7)²⁴

¹⁹ Situación previamente observada en los informes de auditoría aprobados por las Res. 13/19, hallazgo 9.1.2, Res. 230/17 y Res. 38/14.

²⁰ Presentan como antecedente el hallazgo sobre la inexistencia de un sistema de monitoreo integral e integrado de la gestión a nivel federal (Res. 205/19).

²¹ Situación observada en los informes de auditoría aprobados por las Res. AGN 230/17 y Res. AGN 38/14 hallazgo 4.2.1.

²² En términos generales, cuentan como antecedente la inexistencia de un sistema de monitoreo integral e integrado de la gestión a nivel federal (Res. 205/19).

²³ Previamente, por Res. 205/19 (hallazgos 3.10 y 3.11), se habían informado desvíos en la gestión financiera de los recursos presupuestados para la ejecución del Proyecto ARG12/013 PNUD, que derivó en su subejecución por encima del 50%.

²⁴ Situación de arrastre relevadas, respectivamente, por las Res. 13/19 (hallazgo 9.2.1 y 9.2.2) y Res. 205/19 (conclusiones).

- La recuperación y restauración de los bosques nativos degradados (Res. 66/21, hallazgo 7.4.1 y 7.9)²⁵
- La reglamentación de artículos de la norma rectora (observación de arrastre, Res. 205/19 y Res. 38/14, hallazgos 4.1.1 y 4.2.2)
- La articulación y alcance de consensos entre las jurisdicciones en aspectos críticos de la conservación de los bosques nativos (Res. 13/24, hallazgos 4.3.1 y 4.4.3; Res 66/21, hallazgos 7.5 y 7.6)²⁶

Consecuentemente, el foco en los resultados de las actuaciones sobre las políticas para la conservación de la biodiversidad permitió observar que, a la fecha de la última actuación aprobada, persistían diversas deficiencias en el marco de gobernanza del OGA, referidas a:

- La armonización normativa a nivel federal
- La jerarquía jurídica de la Estrategia Nacional de Biodiversidad
- La articulación de acciones intrainstitucionales, en especial, con la Dirección de Bosques.²⁷

La continuidad de estas y otras deficiencias arraigadas en la gobernanza y gestión de los bosques nativos y de su biodiversidad²⁸ debe ser interpretada en términos de la gravedad de la situación del recurso: según estudios especializados, “las cifras de deforestación van en aumento, tanto que solo entre 1990 y 2014 se

²⁵ Actuaciones precedentes ya habían observado dificultades de la ANA para el control de la implementación de planes de conservación y/o manejo de los bosques nativos aprobados por las autoridades locales de aplicación (Res. 13/09, hallazgo 9.1.1, 9.3.2; Res. 38/14, hallazgo 4.2.5 a, b, c, d).

²⁶ En la misma línea, fue observada la falta de consenso interjurisdiccional para la categorización de las zonas de conservación (Res. 38/14, hallazgo 4.2.2 c) y en la determinación de la figura de “infractor ambiental” (Res. 205/19, hallazgo 3.3).

²⁷ Res. 233/18 (hallazgos 4.1 y 4.5); Res. 80/13 (hallazgos 4.1.1 y 4.2.1).

²⁸ La Res. AGN 66/21 refiere una continuidad en “la situación observada en los informes de auditoría aprobados por Res. AGN 230/17 y Res. AGN 38/14, en varias de sus observaciones (7.4.3; 7.10; 7.11)”.

perdieron en el país 7.226.000 hectáreas de bosques nativos, ocasionando daños ecológicos y ecosistémicos irreparables” (Cinquetti y Romero Alves, 2024: 30).

El manejo de incendios

La última información disponible en relación con la pérdida de bosques nativos en la Argentina a causa de incendios indica que, en 2022, estos “contribuyeron al 34,6% de la pérdida total registrada, tomando especial relevancia los fuegos ocurridos en la región Parque Chaqueño²⁹ en las provincias de Córdoba y La Rioja; en La Pampa y San Luis, correspondientes a la región Espinal y a la región Bosque Andino Patagónico en la provincia de Río Negro” (MAyDS, 2022: 28-29).

Entre los resultados de las actuaciones de control sistematizadas para el periodo en la materia (Res. 113/23; 195/13 y Res. 140/06) prevalecen, por su frecuencia y continuidad, los hallazgos categorizados por el SIREIA en los siguientes aspectos críticos de gobernanza:

- (1.1) Definición de principios rectores de la política³⁰
- (1.2) Articulación entre jurisdicciones federales³¹
- (1.5) Atribuciones de control de aplicación, gestión y/o sanción

Otros hallazgos del marco de gobernanza permiten tomar mejor dimensión de la fragilidad existente en la materia:

²⁹ La Res. AGN 66/21 refiere una continuidad en “la situación observada en los informes de auditoría aprobados por Res. AGN 230/17 y Res. AGN 38/14, en varias de sus observaciones (7.4.3; 7.10; 7.11)”.

³⁰ Res. 113/23 (hallazgo 4.3) sobre la inexistencia del Plan Nacional de Manejo del Fuego. Situación vigente a diciembre de 2024.

³¹ Res. 113/23, falta de articulación entre el Sistema Federal de Manejo del Fuego (SFMF) y jurisdicciones provinciales en relación con las políticas preventivas (hallazgo 4.4); estrategias de manejo y combate de incendios (hallazgo 4.7); investigación de las causas que originan los incendios forestales y determinación de los daños (hallazgo 4.8); respuestas a contingencias (hallazgo 4.17).

- Falta de reglamentación de la Ley de presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de incendios forestales y rurales (Ley 26.815/12) (Res. 113/23, hallazgo 4.1).
- Inadecuada incorporación de la problemática de los incendios forestales en la agenda nacional para la implementación y seguimiento de los ODS (Res.113/23, hallazgo 4.15).

A nivel operativo, las debilidades para el OGA en el periodo se observaron en torno a:

- (2.1) La estructura organizativa e instrumental técnico para la gestión del manejo del fuego³²
- (2.3 y 2.4) Los sistemas para la gestión de la información, seguimiento programático y evaluación³³
- (2.6) La dotación y/o asignación de recursos fiscos, humanos y presupuestarios³⁴

Ambos niveles de análisis, contemplados conjuntamente, permiten tomar mejor dimensión de las insuficiencias para la asignación y/o ejecución de recursos del Plan Nacional de Manejo del Fuego (incluso durante situaciones de combate),³⁵ aumentando en consecuencia los riesgos de vida de las brigadas y de las comunidades (animales, vegetales y humanas) que habitan los bosques.

³² Res. 195/13, hallazgo 4.4.

³³ Res. 113/23, hallazgo 4.9, 4.15 y 4.19.

³⁴ Estas debilidades muestran una línea de continuidad hasta la última actuación aprobada (Res. 113/23), en aspectos críticos tales como la dotación de personal y equipos (hallazgos 4.11 y 4.18); la ejecución presupuestaria y la afectación de autobombas en momentos y regiones más afectados (hallazgos 4.13 y 4.14) e inexistencia de un programa de competencias laborales y formación continua (Res. 1040/06, hallazgos 4.12 y 4.13; Res. 195/13, conclusiones).

³⁵ Res. 113/23 hallazgos 4.11 y 4.18 (limitada dotación de personal y equipos) y hallazgos 4.13 y 4.14.

Las ANP y la conservación de los bosques nativos

El foco en la conservación de bosques nativos aplicado en este apartado se corresponde tanto con los hallazgos producidos en actuaciones direccionadas al OGA en instancias tempranas del ciclo de control (planes anuales y respectivas actuaciones de auditoría)³⁶ como por aquellos originados en la evaluación de la implementación de planes de manejo (o equivalentes) por parte de las ANP. Esto responde a que, a diferencia de lo que sucede con la implementación de la Ley 26.331 por parte de la máxima autoridad ambiental nacional (cuyo objeto es taxativamente la protección de los bosques nativos), los objetivos de conservación de flora arbórea y de masas boscosas a cargo de la APN (atribución dada al organismo por la Ley 22.351), forman parte de un conjunto más amplio de objetivos y por lo tanto deben en primer lugar identificarse.³⁷

Como resultado de la conjunción de ambos criterios en la cartera ambiental de la AGN se identificaron distintas actuaciones sobre la APN con relevancia en materia de gestión de bosques nativos, abarcando un periodo de veinte años (2001-2021) y tareas *in situ* en el interior de muy diversas regiones geográficas y forestales:

- Patagonia: Parque Nacional Lanín (Res. 169/16 y su seguimiento, Res. 21/21); Parque Nacional Tierra del Fuego, Parque Nacional Los Glaciares, Parque Nacional Perito Moreno (Res. 30/15); Parque Nacional Nahuel Huapi, Parque Nacional Los Alerces y Parque Nacional Lago Puelo (Res. 29/14)
- Centro:³⁸ Parque Nacional Quebrada del Condorito (Bosques de tabaquillo y maitén); Parque Nacional Sierra de las Quijadas (ecotono Monte-Chaco) y

³⁶ Res. 29/14 y 30/15 sobre la "Implementación de los Planes de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas de las Eco-Regiones Bosque Patagónico" (Patagonia Norte y Sur, respectivamente).

³⁷ Del relevamiento, se tomaron hallazgos de 2/4 de las ANP auditadas (Parque Nacional Lanín y Parque Nacional Iguazú), dada la relevancia de sus respectivos objetivos de conservación en materia de bosques nativos y/o del foco aplicado en los procedimientos de auditoría (por caso, la actuación aprobada por Res. 130/17 de "Gestión Ambiental del Yacimiento Petrolero Caimancito en el Parque Nacional Calilegua"), si bien se desarrolla en una región forestal sensible, no tuvo entre sus objetivos la gestión de los recursos forestales.

³⁸ En esta región geográfica convergen diversas "regiones forestales", cuyo aporte resulta esencial dadas las características climáticas y la necesidad de preservar los recursos hídricos (APN, 2019: 48). En los Parque Nacional San Guillermo (Res. 168/17) y Parque Nacional El Leoncito (Res. 192/06) no se destacan especies arbóreas entre los objetivos de conservación.

Parque Nacional Talampaya (bosques de Chica, algarrobo blanco y algarrobo negro, presión antrópica), abarcados por la Res. 192/06.

- NEA: el Parque Nacional Iguazú (Res. 169/16 y su seguimiento, Res. 21/21), protegiendo la selva subtropical paranaense o misionera destaca como la única ANP abarcada por procedimientos de control en esta región.³⁹
- NOA: Parque Nacional Copo (Res. 192/06), conservando el quebracho colorado santiagueño (bosque de tres quebrachos); Parque Nacional Calilegua y Reserva de Biosfera de las Yungas (Res. 130/17), se ocupan de la preservación de los bosques tropicales de montaña en la ecorregión de Yungas, sus distintos pisos altitudinales y especies silvestres nativas.⁴⁰

Un análisis transversal de los hallazgos arrojados por las referidas actuaciones evidenció continuidad en diversas debilidades institucionales y de gestión en la APN, afectando tanto sus objetivos de conservación en general como los forestales en particular.⁴¹ Al respecto de los primeros, destacan:

- Falta de confección, actualización y/o precisión de planes de manejo, de gestión, operativos, de uso público y de seguimiento y monitoreo
- Deficiencias en la infraestructura y equipamientos
- Insuficiencia de fondos y de personal estable asignados a la conservación en las AP
- Falta de articulación entre APN y la SAyDS (Res. 21/21; Res. 169/16; Res. 30/15, 29/14).

³⁹ A 2024, en contraste, no existían procedimientos de control ambiental sobre diversas ANP representando la región forestal del Parque Chaqueño.

⁴⁰ Otras ANP no alcanzadas por procedimientos de control son el Parque Nacional Baritú; el Parque Nacional El Rey, la Reserva Nacional Pizarro y el Parque Nacional Aconquija.

⁴¹ El diagnóstico de continuidad se sustenta no solo en la repetición de hallazgos compatibles entre actuaciones independientes a lo largo del tiempo, sino asimismo sobre la base del resultado arrojado por el único caso sistemático de seguimiento de recomendaciones identificado en la cartera para el OGA (Res. 21/21, sobre lo actuado por la Res. 169/16).

Los hallazgos refiriendo en forma directa a la problemática de los bosques nativos evidenciaron:

- Déficit en cantidad y situación del personal en programas de vigilancia y para la lucha contra incendios forestales
- Inexistencia, parcialidad, baja efectividad y/o deficiente evaluación de los Planes para el Manejo del Fuego
- Ausencia de acuerdos básicos sobre el uso de los recursos naturales con los pobladores de las comunidades originarias y campesinas, aspectos todos que han aportado a la disminución observada de la superficie de bosque nativo (Res. 21/21)⁴²

Algunos puntos salientes de la gestión de bosques

A modo de síntesis, se observa que el perfil de los hallazgos efectuados sobre las jurisdicciones de las APN asociadas a la conservación de bosques coincide con aquellos referidos a la implementación de la Ley 26.631 por parte de la máxima autoridad ambiental, en particular en relación con los siguientes aspectos críticos:

- Planificación estratégica y operativa
- Integridad y consistencia de los marcos jurídicos-institucionales,
- Dotación y asignación de recursos financieros, técnicos y humanos (en especial cuando se trata de programas de vigilancia y lucha contra incendios forestales)⁴³

⁴² Dichas poblaciones juegan, en las ANP y zonas aledañas, un rol central en la protección de los bosques nativos y la prevención de incendios, no solo por la ralentización de los desarrollos inmobiliarios y del avance de los cultivos de exportación (entre estos, de la forestación comercial con especies exóticas, altamente combustible), sino por sus prácticas de utilización de los recursos del bosque (por ejemplo, la limpieza ad hoc de pastizales y la recolección de maderas secas para autoconsumo).

⁴³ Cabe resaltar, como hecho posterior al periodo analizado en esta dimensión del financiamiento, la disolución del Fondo Fiduciario para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos (FOBOSQUE), a partir del Decreto 888/2024.

- Articulación y alcance de consensos inter e intrajurisdiccionales, tanto a nivel territorial como administrativo

En relación con este último punto, cabe mencionar la desaparición en la década del 90 (con motivo del Decreto-Ley 2284/91) del Instituto Forestal Nacional (IFONA), quedando segmentadas sus funciones entre la SAyDS; la APN y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP).

A nivel operativo, las coincidencias refieren a debilidades para el seguimiento, monitoreo, evaluación y/o control de lo ejecutado, lo que más allá de aspectos de rendición de cuentas, presenta como principal impacto su afectación de las capacidades institucionales para corregir los rumbos de la gestión.

Enfocando en el manejo de incendios, destaca la continuidad de aspectos sensibles de gobernanza y gestión sin resolución, situación que se agrava en perspectiva de la mayor intensidad y frecuencia que demuestran los incendios forestales en la región, indisociables del cambio climático a escala global (WMO, 2024).

En suma, se compone un escenario preocupante para los bosques nativos, su biodiversidad y las comunidades campesinas e indígenas que conviven con ellos, a partir de la pérdida, degradación y desprotección de las masas boscosas y de los servicios ambientales que proveen (Res. 66/21, conclusiones, hallazgos 7.2 y 7.8; Res. 38/14 hallazgos 4.1.2 b y c).

El cambio climático en foco

Las auditorías direccionadas al control de programas cuya finalidad y/u objetivos incluyeran, taxativamente, la adaptación y mitigación del cambio climático, demuestran, para el periodo analizado, escasa respuesta de la autoridad ambiental nacional a las recomendaciones efectuadas por la AGN en aspectos críticos de su gobernanza y gestión operativa.

A octubre de 2024, y como resultado de los procedimientos desarrollados sobre la Dirección Nacional de Cambio Climático (DNCC) del ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Res. AGN 116/24), permanecían aún vigentes

las principales debilidades institucionales que dieron lugar a los hallazgos difundidos por las resoluciones AGN 130/21, AGN 22/12 y AGN 122/07.

Estos presentan, agrupados fundamentalmente a partir de su exposición en la última actuación aprobada (Res. 116/24):

- Inexistencia y/o falta de implementación de una Estrategia Nacional de Cambio Climático y de instrumentos programáticos afines para su adaptación y mitigación (Res. 116/24, hallazgo 4.1; 4.3; Res. 130/21, hallazgo 4.5.2 y conclusiones)
- Deficiente articulación interjurisdiccional a nivel federal, entre sedes administrativas a nivel nacional, con los miembros de la comunidad científica, las organizaciones de la sociedad civil y miembros del parlamento (Res. 116/24, hallazgo 4.9, Res. 130/21, hallazgos 4.6.1; 4.6.2 y hallazgos 4.4; 4.51 y 4.5.2)
- Escasa asignación presupuestaria y/o baja ejecución de los fondos por parte de la DNCC (Res. 116/24, hallazgo 4.10; Res. 130/21, hallazgo 4.1)
- Deficiente gestión de la planta de recursos humanos, constituida casi en su totalidad por personal carente de estabilidad y a cargo de funciones estratégicas (Res. 116/24, hallazgo 4.11; Res. 130/21, hallazgo 4.2)
- Profundas debilidades en el desarrollo, actualización y articulación de herramientas para la gestión integral de la información afín al seguimiento de la gestión, el control de los administrados y el monitoreo, evaluación y divulgación de la situación del cambio climático (Res. 116/24: 4.1;4.2; 4.4; 4.5; 4.6; 4.7; 4.8)

Las gestiones hídricas

Los recursos hídricos se encuentran profundamente afectados por el cambio climático, aspecto que se manifiesta en regímenes de precipitación impredecibles, reducción de las capas de hielo, aumentos del nivel del mar y de la frecuencia e intensidad de inundaciones y sequías asociadas con afectaciones del ciclo del agua.⁴⁴

⁴⁴ Naciones Unidas, "El agua: en el centro de la crisis climática", disponible en: <https://www.un.org/es/climatechange/science/climate-issues/water>.

La categorización que subyace en el SIREIA de las problemáticas hídricas distingue un conjunto de manifestaciones específicas, a saber: los humedales; la gestión de cuencas multijurisdiccionales (escala interprovincial e internacional); las aguas subterráneas y los planes de ordenamiento del sistema hídrico federal.

Más allá de un conjunto de avances logrados en diversos aspectos de ordenamiento institucional,⁴⁵ un análisis transversal de la gobernanza y gestión operativa hídrica al presente (Res. 51/22, última actuación aprobada para el OGA) permitió observar deficiencias sensibles, entre ellas:

- Ausencia de funcionamiento de una ley de presupuestos mínimos orientada a la gestión integral de agua⁴⁶
- Falta de formalización de los principios rectores de política hídrica y su escasa implementación por parte de la autoridad hídrica nacional (Cohife, 2003)
- Debilidad organizativa y operativa en instrumentos neurálgicos de política hídrica, reflejados especialmente en:
- Escasez de recursos presupuestarios y humanos
- Ausencia de participación de los organismos técnicos hídricos gubernamentales⁴⁷
- Falencias en los instrumentos para la medición del desempeño y para el monitoreo del estado de los recursos comprometidos⁴⁸

⁴⁵ Entre ellos, la constitución del Consejo Hídrico Federal (COHIFE); la suscripción del Acuerdo Federal del Agua; la conformación de los Principios Rectores de Política Hídrica y la publicación de un primer borrador del Plan Nacional Federal de los Recursos Hídricos.

⁴⁶ Poder Ejecutivo Nacional (2017). "2017 - Año de las Energías Renovables. EX-2017-09143335". Disponible en: https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/08/Escaneado-7-ago.-2017-09.52_compressed.pdf.

⁴⁷ Res. 136/19, hallazgo 4.2.4.

⁴⁸ Res. 136/19, hallazgo 4.1.2.1: "No se cuenta con una línea de base o diagnóstico integral (...) de la situación hídrica en la Argentina que permita determinar las áreas críticas, establecer prioridades y planificar".

- Limitada accesibilidad a información pública en la materia⁴⁹
 - Debilidad sensible para la articulación interjurisdiccional,⁵⁰ tanto en aspectos de gobernanza como de gestión operativa
 - Continuidad de las deficiencias observadas, en especial, en lo que respecta al control de inundaciones⁵¹

Los aspectos pendientes en el plano normativo (ítems a y b), así como en la estructura y capacidades institucionales necesarias para un adecuado manejo del recurso (ítems c y d), sin duda debilitan el marco de gobernanza hídrica y, por lo tanto, su eficaz articulación con otros instrumentos y acciones de política relativas a dar respuesta al cambio climático.

En esta línea, resultan ilustrativas no solo la inexistencia de un plan o programa específico para la ejecución del componente “adaptación a los extremos climáticos (AEC)” del Plan Nacional del Agua (Res. 136/19, hallazgo 4.1.1.2), sino asimismo la continuidad de las deficiencias observadas en materia de control de inundaciones (una de las principales consecuencias del cambio climático en nuestra región), situación que debe ponerse en relación con la escasa afectación de recursos que, a nivel nacional, rige para la gestión del riesgo y eventuales situaciones de desastre. Los últimos acontecimientos padecidos en el Chaco Salteño y el sur de la Provincia de Buenos Aires expresan por sí mismos la relevancia de los hallazgos del control externo en la materia.

⁴⁹ Por caso, el Inventario Nacional de Glaciares y el Inventario Nacional de Humedales.

⁵⁰ Incluso, trascendiendo hasta el nivel internacional: Res. 51/22 (hallazgo 4.2.2 y apartado 3.5.2.1), implicando potenciales “consecuencias irreversibles en el flujo de caudales sobre la margen argentina del río” (hallazgo 4.2.3).

⁵¹ Situación asimismo verificada por la única actuación de seguimiento de implementación de recomendaciones en materia hídrica (Plan Federal de Control de Inundaciones en la Cuenca de la laguna La Picasa, El Chañar, Res. 93/11), informando un 43% de las recomendaciones no regularizadas y un 57% parcialmente regularizadas.

Desertificación, sequías y degradación de las tierras

Los suelos son clasificados, dentro de la clasificación del SIREIA, entre otros como recursos de importancia estratégica, en situación de peligro o vulnerables. Su degradación es uno de los desafíos más significativos que afronta la humanidad, en la medida en que estos aseguran la provisión de alimentos, el uso sustentable del agua, la conservación de la biodiversidad y el control del clima global (Gaitán *et al.*, 2017).

Partiendo del diagnóstico de que el 75% de las tierras de la Argentina es árido o semiárido,⁵² en 2017 se estimaba que aproximadamente 1/3 de estas se encontraba afectado por distintos procesos y grados de erosión, manifestándose esto, en promedio, en una capa de 0,5 milímetros de espesor que se pierde anualmente (SAyDS, 2017: 68; Gaitán *et al.*, 2017).⁵³

Un factor predominante en el desarrollo y aceleración de estos procesos en la Argentina ha sido el modelo agropecuario implementado desde los años 70 y su potenciación en los 90, caracterizado por “la concentración y centralización de la tierra (...); deterioro de la diversificación productiva (...); aumento de las escalas productivas (...) [y] la extensión de la frontera agropecuaria” (Palmisano, 2015: 42), observándose desde entonces una insuficiente reposición de los nutrientes de las tierras agrícolas puestas en producción en el área núcleo pampeana (Cruzate y Casas, 2012).

Son varias las auditorías desarrolladas sobre el tema en los últimos diecisiete años, con mayor impronta territorial en el NOA y Cuyo, incluyendo particularmente el Gran Chaco Americano.⁵⁴ A excepción del “Examen de la gestión ambiental en el

⁵² En el documento base del Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación, Degradación de Tierras y Mitigación de Sequía (PAN), disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/bosques/programa-accion-nacional>.

⁵³ Según esta fuente, “existen fuertes diferencias entre regiones del país: cerca del 60% del territorio presenta bajas tasas de erosión (menor a 2 t/ha/año); (...) mientras que alrededor de un 12% del territorio presenta tasas de erosión mayores (...) en las regiones áridas y semiáridas” (Gaitán *et al.*, 2017: 34).

⁵⁴ Así lo expresa la prevalencia de procedimientos in situ en las actuaciones aprobadas por las Resoluciones AGN Nro.137/19; 151/08 y 07/02.

INTA con relación al mejoramiento de la producción agropecuaria regional y la sustentabilidad del cultivo de soja” (Res. AGN 02/07), las actuaciones se desarrollaron en dependencias de la máxima autoridad ambiental de la Argentina (MAyDS), no solo autoridad de aplicación de la Ley 22.428 de Fomento a la Conservación de Suelos, sino también responsable de la instrumentación de la Ley 24.701/96, aprobando la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (ver el documento base del PAN).

Una mirada de síntesis sobre sus hallazgos permite identificar serias debilidades en el marco de gobernanza del OGA, expresadas en un importante desfinanciamiento, desjerarquización, desarticulación institucional y falta de un marco jurídico adecuado, observándose asimismo déficits operativos en la planificación, implementación, seguimiento, monitoreo y evaluación del alcance de sus objetivos.⁵⁵

Cabe recordar que, dada la imbricación sistémica que impera intra y entre los elementos y procesos de los ecosistemas terrestres y acuáticos pueden presentarse para este y otros OGA hallazgos originados en distintas actuaciones, con focos diversos pero convergentes. Al respecto, en la Res. 42/23 en materia de biodiversidad se referencian impactos causados por distintas especies de flora y fauna invasoras sobre los bosques nativos de la Patagonia Austral, así como importantes insuficiencias del marco normativo nacional para el tratamiento de dicha problemática.⁵⁶ En este mismo plano, la Res. 02/07 (referida al aprovechamiento sustentable de los recursos edáficos y el cultivo de soja) destaca la inexistencia de una Ley de Presupuestos Mínimos para la protección del recurso edáfico a nivel nacional (Res. AGN 02/07) que ordene la multiplicidad de textos normativos afines (Ley de Conservación y Manejo de Suelos; Ley General del Ambiente, Ley de Bosques Nativos, Ley de Glaciares y el Código Civil y Comercial).

⁵⁵ Res. 140/22, hallazgos 4.1.1; 4.2.1; 4.3.1; 4.4 y conclusiones; Res. 137/19, hallazgos 4.15; 4.1; 4.5; 4.13; 4.17; 4.7; 4.2; 4.3; 4.4; 4.14; 4.15; Res. 292/16, hallazgos 4.1; 4.2 4.3; 4.5; 4.6; Res. 151/08, hallazgos 4.1.2; 4.2.6; 4.2; 4.2.1; 4.3; 4.2.6, 4.3; 4.1.1; 4.2.4; 4.2.5; 4.2.2 y conclusiones; Res. 07/02, hallazgos 4.1; 4.2; 4.3 4.4;4.5.

⁵⁶ Res. 42/23, anexo 5 y hallazgo 4.4, respectivamente.

La gestión de emergencias, catástrofes y desastres

La gestión de emergencias, catástrofes y desastres se presenta, en nuestro análisis, como una dimensión ineludible. En primer lugar, a partir del aumento de las pérdidas económicas asociadas a nivel global con los eventos extremos,⁵⁷ así como también la mayor exposición y vulnerabilidad en la que se encuentran, en relación a estos, las economías en desarrollo, para las que se estima una participación de entre el 80% y el 90% en el total de muertes relacionadas a fenómenos atmosféricos, el clima y el agua en las últimas cinco décadas, impactando fundamentalmente sobre los sectores más desprotegidos.⁵⁸

En segundo lugar, en perspectiva de la insuficiente disponibilidad de recursos que en estos se destinan a la preparación, mitigación y/o reparación de daños asociados,⁵⁹ necesarios para:

- La articulación interjurisdiccional e intersectorial (no solo a nivel gubernamental, sino también con otros sectores estratégicos como el sistema científico-técnico y el campo de las organizaciones de sociedad civil)
- La aplicación de sistemas integrados (local y globalmente) de gestión de la información para la comprensión y toma de decisiones frente a escenarios de desastre (IPCC, 2022: 78; Mazhin *et al.*, 2021)

Al respecto de estos, y enfocando en la situación nacional, si bien en el marco de la ONU funcionan el registro global de datos sobre pérdidas y daños originados en desastres naturales (Mazhin *et al.*, 2021) y los mecanismos para el seguimiento del alcance de metas del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres

⁵⁷ Ver, Munich RE, “Natural disasters in 2022”, disponible en: https://www.munichre.com/content/dam/munichre/mrwebsitespressreleases/natcat_stats_2022_factsheet.pdf/_jcr_content/renditions/original./natcat_stats_2022_factsheet.pdf.

⁵⁸ Ver, Grupo Banco Mundial “Panorama general: Gestión de riesgos de desastres”, disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/topic/disasterriskmanagement/overview>.

⁵⁹ En relación con el financiamiento de la banca multilateral de desarrollo “se encuentra bastante lejos de la cifra (...) que los países en desarrollo pueden necesitar en 2030 para adoptar medidas de adaptación” (idem).

2015-2030,⁶⁰ ninguno de estos sistemas son implementados por la Argentina,⁶¹ cuestión que debe ser puesta en perspectiva desde dos aspectos nodulares.

En primer lugar, desde la expectativa científica de que, en el interior de nuestro territorio, “la frecuencia e intensidad de los desastres naturales aumenten, a futuro, debido al cambio climático...” (González, 2020: 78). En segundo lugar, desde el consenso global al respecto de que “el Estado tiene el papel principal en la reducción del riesgo de desastres” (IPCC, 2022: 128, C.3.8), evaluando sus riesgos, asignando recursos para su reducción y aumentando su preparación y la de los territorios (ONU, 2015).

En este panorama, amerita analizar los hallazgos originados en auditorías efectuadas por la AGN a la gestión de emergencias, catástrofes y desastres, sin perder de vista aquellos ya tratados y sistematizados hasta aquí.

Son solamente dos las actuaciones aprobadas a la fecha abordando el tema en forma taxativa⁶² para el periodo analizado, asociadas en el desarrollo de sus procedimientos al ODS 13 Acción por el clima: la Resolución 135/19 (centrada en la gestión integral de los desastres naturales)⁶³ y la Resolución 183/17 (enfocada en la gestión de las emergencias agropecuarias).⁶⁴

⁶⁰ La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) se encuentra a cargo de la implementación, el seguimiento y la revisión del Marco de Sendai, orientado al fortalecimiento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Ver: UNDRR, “¿Qué es el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres?”, disponible en: <https://www.undrr.org/es/implementing-sendai-framework/what-sendai-framework> y UNDRR, “Monitoring Sendai Framework”, disponible en: <https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework/monitoring-sendai-framework>.

⁶¹ La Argentina se encuentra lejos de los mejores índices de respuesta al Marco de Sendai. Por caso, en Colombia este se encuentra “completamente respondido”, en Chile y Uruguay “parcialmente finalizado” y en Ecuador y Brasil “en progreso”. Ver, UNDRR, “Disaster losses and damages data”, disponible en: <https://www.undrr.org/building-risk-knowledge/disaster-data> y UNDRR, “Measuring Implementation of the Sendai Framework”, disponible en: <https://sendaimonitor.undrr.org/>.

⁶² Otras actuaciones (por caso, Res. 48/24 para el Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP)) dan cuenta de intervenciones para la gestión de riesgos en problemáticas diversas (en este caso, materia hídrica).

⁶³ Otras actuaciones (por caso, Res. 48/24 para el Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP)) dan cuenta de intervenciones para la gestión de riesgos en problemáticas diversas (en este caso, materia hídrica).

⁶⁴ Aún sin aprobación, asimismo, se encontraban al momento de la última versión del presente artículo las auditorías de gestión ambiental al Programa de Gestión Integral de los Riesgos en el Sistema Agroindus-

Sus principales deficiencias recayeron, a modo de síntesis, en relación con la conformación y el adecuado funcionamiento de entes competentes,⁶⁵ de la materia normativa,⁶⁶ de la gestión presupuestaria⁶⁷, de los recursos humanos,⁶⁸ de la coordinación interjurisdiccional e intergubernamental, del control jurisdiccional⁶⁹ y del control interno.⁷⁰

Como situaciones particularmente sensibles para el área de política, se observaron su impronta reactiva,⁷¹ su debilidad institucional⁷² y su insuficiente adopción y/o adaptación de las metas asociadas a la Agenda 2030 (ODS 2 y 13), aspectos deficitarios que se han relevado asimismo, con sus matices, en la gestión de jurisdicciones provinciales.⁷³

trial Rural (Actuación N° 133/24-AGN) y la Auditoría Cooperativa Global de Acciones de Adaptación al Cambio Climático (CCAA) en relación con el examen de las políticas para la gestión del riesgo de emergencias y desastres agropecuarios, mitigación y adaptación al cambio climático de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

⁶⁵ Res. 183/17, hallazgos 4.1.2-4.1.3; 4.3.3, 4.4.3-4.4.4.

⁶⁶ Res. 135/19, hallazgo 4.2 sobre la falta de reglamentación de la ley de presupuestos mínimos ambientales en materia de GIRD-LGA, arts. 8, 22, 23, 26, 34 y concurrentes.

⁶⁷ Res. 135/19, hallazgo 4.5, no se implementaron ninguno de los dos fondos (FONGIR y FONAE) para financiar y ejecutar acciones de respuesta; Res.183/17, sobre la deficiente asignación (en especial para los años con mayor cantidad de emergencias) y ejecución de los fondos (hallazgos 4.2.1 y 4.2.2).

⁶⁸ Res.183/17, sobre la insuficiencia, falta de capacitaciones, falta de designación formal, etc. (hallazgos agrupados bajo 4.3).

⁶⁹ Res. 135/19, sobre el control de las tareas llevadas a cabo en el marco de las emergencias (hallazgo 4.7).

⁷⁰ Res.183/17, hallazgo 4.4.9 sobre los criterios para aprobar y otorgar fondos a los entes públicos; hallazgo 4.4.10, sobre omisiones en la rendición de cuentas y su control.

⁷¹ Res.183/17, hallazgo 4.5.1, 4.5.3 y conclusiones.

⁷² La Res. 135/19 destacó que, en el periodo auditado, tres decretos alteraron las aperturas del organigrama (apartado 3.2).

⁷³ Para un acercamiento al caso de la provincia de Córdoba, ver (Kiessling y Holm, 2014).

Finalmente, y si bien fuera del periodo objeto de nuestro análisis, cabe referir dos acontecimientos recientes con relación a esta temática. En primer lugar, la disolución del Fondo Nacional de Emergencias, abocado a la gestión integral del riesgo y la protección civil (Decreto 888/2024). En segundo lugar, la reciente creación de la Agencia Federal de Emergencias (AFE) (Decreto 225/2025). Si bien no existen aún condiciones materiales para evaluar la oportunidad y conveniencia de estas decisiones, observamos al respecto dos ejes de continuidad:

- Su impronta reactiva⁷⁴
- Su negación o minimización de la concurrencia del cambio climático en los desastres ambientales originados en eventos extremos⁷⁵
- Su falta de fundamentación con los hallazgos del sistema científico-técnico⁷⁶

Conclusiones generales

El cambio climático es, de forma consensuada a nivel global, el mayor desafío de nuestro tiempo.⁷⁷ Sus manifestaciones extremas, en los últimos tiempos, no solo dan cuenta de la naturaleza integrada y asimismo compleja del sistema natural terrestre, sino fundamentalmente de la alteración de su normal funciona-

⁷⁴ En los considerandos del Decreto 225/2025, si bien se menciona “la experiencia acumulada en situaciones de catástrofes naturales”, se hace énfasis en “las graves consecuencias ocasionadas por incendios forestales simultáneos en la Patagonia y Corrientes, y las inundaciones ocurridas en Bahía Blanca y San Miguel de Tucumán...”.

⁷⁵ En relación con las únicas dos problemáticas aludidas por el Decreto 225/2025 (inundaciones e incendios forestales), no solo no refiere a los causales de las primeras, sino que confina los segundos al factor humano los correspondientes a los incendios forestales.

⁷⁶ La justificación del decreto no toma en cuenta otros causales significativos de muertes originadas en desastres naturales en la Argentina. Para el periodo 1970-2015, del sistema de inventario de desastres (De-sInventar.org) surge que, mientras las inundaciones y las tempestades explican casi el 50% del número de muertes, no pueden desatenderse las producidas por los aluviones y vendavales, explicando el 15% de estas. Las originadas en incendios forestales, por su parte, no alcanzan el 4% (González, 2020: 85).

⁷⁷ Naciones Unidas, “Desafíos globales. Cambio climático”, disponible en: <https://www.un.org/es/global-issues/climate-change>.

miento por prácticas de recurrencia y consumo insostenibles, impactando fundamentalmente en los sectores más desprotegidos.

Sus impactos en América Latina no son ajenos a dicho patrón y se potencian en la inequidad social, el retroceso del Estado como actor regulador y mediador de la lógica de mercado y, en dicho marco, tendiente a su fragmentación político-administrativa para el diseño y ejecución de las políticas ambientales, dando como resultado fines y efectos divergentes, no siempre positivos (AA.VV., 2020: 90).

Este escenario, que a nivel de diagnóstico aplica no solo en relación al estado de la gobernanza ambiental argentina,⁷⁸ sino también en materia específica de su gestión del cambio climático, demanda no solo “instituciones que permitan reconocer e integrar los valores diversos de la naturaleza” (IPBES, 2024: 6), sino asimismo incorporar “la unidad funcional ambiental [y] un cambio en el modo de pensar y planificar” (Pirillo, 2007: 108), tanto a nivel del poder ejecutivo como del campo del control externo gubernamental, a los efectos de subsanar y/o evitar las planificaciones con sesgo sectorial, no direccionadas por la comprensión y abordaje de los entramados problemáticos que componen los sistemas complejos (García, 2011).

En este escenario, las auditorías ambientales gubernamentales adquieren una relevancia central, no solo por su efecto “correctivo” en relación a desvíos y/o insuficiencias en el diseño e implementación de las políticas ambientales,⁷⁹ sino también en la medida en que su praxis conlleva la consolidación de información actualizada sobre todo su arco de intervención, de muy alto valor si es aplicada oportunamente a la planificación de nuevos procesos de control.

⁷⁸ Caracterizada a partir de un conjunto de factores de debilidad concurrentes, asociados a inconsistencias normativas y vaivenes de la alternancia de gestiones (Nonna, 2017); a la postergación presupuestaria (Nápoli, 2019), a una estructuración errática de la administración estatal ambiental a lo largo del tiempo (Bibiloni, 2008) y a la persistencia de vacíos y solapamientos programáticos, factores todos que atentan contra la consolidación de una política de Estado (AGN, 2015a; Juncal, 2023).

⁷⁹ INTOSAI (2016: 60), OLACEFS (2010), CAAF (2016).

No obstante, tal caudal de información puede permanecer como un diamante en bruto si no es trabajada, iterativamente, a través de mecanismos para su agregación y posterior síntesis. Al respecto, y en el mismo sentido de los esfuerzos de la comunidad global por validar, sobre la base del reconocimiento de los valores del sistema ambiente, directrices para la planificación de políticas (IPBES, 2024), el campo del control ambiental gubernamental precisa de sus propios esquemas de abordaje y sistematización de las muy diversas manifestaciones que presenta su objeto a nivel territorial, no solo en respuesta a la multiplicidad de sus dimensiones biofísicas e incertidumbres asociadas, sino, fundamentalmente, para dar respuesta a uno de sus principales desafíos: lograr una comprensión y abordaje integral y funcional de la operatoria de la administración ambiental y sus debilidades estructurales.

En este sentido, y a partir de la utilización de las categorías analíticas del SIREIA (Cura, 2023, para clasificar hallazgos resultantes de actuaciones de control sobre diversas carteras, entes descentralizados y dependencias de la Administración Pública Nacional con incumbencias en el campo problemático del cambio climático, observamos que su gobernanza adoleció, durante el periodo analizado, de una estrategia nacional integrada, situación que se visualiza no solo en la insuficiencia, subejecución e inadecuación de sus instrumentos programáticos y recursos necesarios, sino en la necesaria articulación inter e intrajurisdiccional que demanda la problemática.

Este diagnóstico merece, finalmente, una última reflexión. En perspectiva del pulso de época que se aprecia en la Argentina desde 2024, a partir de acciones gubernamentales que (sustentadas en presuntas ineficiencia e ineficacia estatal), disuelven, desafectan y/o desfinancian organismos públicos y/o a muchas de sus políticas, amerita enfatizar sobre la relevancia y el rol estratégico de las EFS para fortalecer la administración pública, enfocando en la mejora continua de sus procesos, ampliando su mirada y expandiendo su alcance (territorial y temático) en pos de la mejora de la calidad de vida de mayorías.

Bibliografía

- AA.VV. (2020). *La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Administración de Parques Nacionales (APN) (2001). *Plan de Manejo del Parque Nacional Talampaya. Fase 2*. Argentina: APN.
- Administración de Parques Nacionales (APN) (2006). *Plan de Manejo Parque Nacional Copo*. Argentina: APN.
- ____ (2008). *Plan de Manejo Parque Nacional San Guillermo. Reserva de Biosfera San Guillermo 2008*. Argentina: APN.
- ____ (2009). *Plan de gestión Parque Nacional Calilegua*. Argentina: APN.
- ____ (2017). *Plan de Gestión Parque Nacional Quebrada del Condorito 2017*. Argentina: APN.
- ____ (2018). *Plan de Gestión Parque Nacional Sierra de las Quijadas (2018-2023). Resumen Ejecutivo*. Argentina: APN.
- ____ (2019). *Plan de Gestión Parque Nacional Talampaya 2019*. Argentina: APN.
- Auditoría General de la Nación (AGN) (2015a). *Resolución 26/15. Normas de Control Externo Gubernamental (NCEG)*. Argentina: AGN.
- ____ (2015b). *Una década al cuidado de los fondos públicos. Informe sectorial del Presidente de la Auditoría General de la Nación. La gestión ambiental*. Buenos Aires: AGN.
- 62
- Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) (2023). *Informe Anual 2023*. Disponible en: <https://www.caf.com/media/4668476/informe-anual-2023.pdf>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2020). *Evaluación del Programa de País Argentina (2016-2019)*. Nueva York: BID.

Bibiloni, H. (2008). *Ambiente y política. Una visión integradora para gestiones viables*. Buenos Aires: Rap.

Bibiloni, H. M.; Piovano, G.; Azarevich, M. A. y Díaz, F. J. (2020). "Evaluación ambiental estratégica. La oportunidad de aplicación a la minería del litio en Argentina" (233-251). En Díaz, F. J. (coord.), *El litio en la Argentina: visiones y aportes multidisciplinarios desde la UNLP*. La Plata: UNLP.

Cinquetti, T. y Romero Alves, M. E. (2024). "Ecosistemas forestales de Argentina: caracterización y estado de conservación" (15-34). En Sharry, S. E. y Suárez, G. D. (comps.), *Uso sostenible de la biodiversidad en bosques nativos de Argentina*. Argentina: Edulp.

Consejo Hídrico Federal (Cohife) (2003). *Principios rectores de políticas hídricas de la República Argentina. Fundamentos del Acuerdo Federal del Agua*. Buenos Aires: Cohife.

Coriale, O. A.; Casado, J.; Casarino, G. y Flores, S. (2013). "Disponibilidades hídricas en la república argentina como fuente de aprovisionamiento de agua potable". Presentado en el *XII Simposio Iberoamericano sobre planificación de sistemas de abastecimiento de agua y drenaje urbano*. 11 al 15 de noviembre, Buenos Aires, Argentina.

Cruzate, G. A. y Casas, R. (2012). "Extracción y balance de nutrientes en los suelos agrícolas de la Argentina". *Informaciones agronómicas de Hispanoamérica*, vol. 6, 7-14.

Cura, E. O. (2023). "La planificación táctica del control externo ambiental en la Argentina. Una propuesta para su fortalecimiento desde el análisis de datos, a partir de la actuación de la Auditoría General de la Nación (2006-2016)". *Revista Estado y Políticas Públicas*, vol. 11, n° 21.

Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

- Fundación Canadiense de Auditoría y Rendición de Cuentas (CAAF) (2016). *Acercamientos a la selección de auditorías y su planificación plurianual*. Ottawa: CAAF.
- Gaitán, J.; Navarro, M. F.; Vuegen, L. T.; Pizarro, M. J.; Carfagno, P. y Rigo, S. (2017). *Estimación de la pérdida de suelo por erosión hídrica en la República Argentina*. Argentina: Ediciones INTA.
- García, R. (2011). "Interdisciplinariedad y sistemas complejos". *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, vol. 1, n° 1, 66-101.
- Gitay, H.; Suárez, A.; Watson, R. T. y Dokken, D. J. (eds.) (2002). *Cambio Climático y Biodiversidad*. Ginebra, Suiza: IPCC.
- González, I. F. A. (2020). "Natural Disasters and Mortality: A Probabilistic Analysis for Argentina, 1970-2015". *Revista de Estudios Andaluces*, vol. 40, 78-95.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2022). *Climate change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers, Technical Summary and Frequently Asked Questions*. Ginebra, Suiza: IPCC
- ____ (2023). *Climate change 2023. Synthesis report. Summary for policymakers, Technical Summary and Frequently Asked Questions*. Ginebra, Suiza: IPCC.
- International Journal of Government Auditing (INTOSAI) (2016). *Cómo aumentar la calidad e impacto de las auditorías ambientales*. Washington, D.C.: INTOSAI.
- ____ (2019). *Documento de debate sobre el Tema II del XXIII INCOSAI. "El rol de las entidades fiscalizadoras superiores para lograr las metas y prioridades nacionales"*. Washington, D.C.: INTOSAI.
- ____ (2020). *Modelo de auditoría de ODS de la IDI (ISAM)*. Washington, D.C.: International Journal of Government Auditing, Iniciativa para el Desarrollo (INTOSAI-IDI). Disponible en: <https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/from-crm/ISAM-spanish.pdf>.

____ (2022). *Informe sobre el desempeño y la rendición de cuentas 2022*. Washington, D.C.: INTOSAI. Disponible en: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/about_intosai/par/ES_PAR_2022_November.pdf.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2021). *Guía de planificación y seguimiento de gestión de políticas públicas. Colección Fortalecimiento Institucional: Construyendo capacidades para un Estado presente*. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional.

Juncal, S. M. (2023). "La política ambiental argentina y los desafíos derivados de su institucionalidad". *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, vol. 7, n° 2, 35-85.

Kiessling, C. y Holm, F. (2014). "Gestión del riesgo, desarrollo humano y adaptación al cambio climático: el caso de la provincia de Córdoba, Argentina". *Punto de vista*, n° 9.

Luna, C. (2018). "La problemática de los pueblos originarios en la Argentina y el impacto social de la gestión de los bosques nativo". *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, vol. 29, n° 2.

Maldonado, G. I. (2017). "Reseñas. Riesgos, catástrofes y vulnerabilidades". *Revista de Geografía Norte Grande*, n° 67, 235-239.

Mazhin, S. A.; Farrokhi, M.; Noroozi, M.; Roudini, J.; Hosseini, S. A.; Motlagh, M. E. y Khankeh, H. (2021). "Worldwide disaster loss and damage databases: A systematic review". *Journal of Education and Health Promotion*, vol. 10, n° 1.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS) (2022). *Dirección Nacional de Bosques. Monitoreo de la Superficie de Bosque Nativo de Argentina*. Argentina: MAyDS.

Ministerio de Desarrollo Social (2003). *Resolución conjunta 250/03*. Argentina: Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Nápoli, A. (2019). *El ambiente en un contexto de crisis económica. Informe Ambiental 2019* (15-23). Disponible en: <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/doc/farn/informe/2019.pdf>. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).

Nonna, S. (2017). “La protección del ambiente. Esquema constitucional y de presupuestos mínimos en Argentina”. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata*, vol. 14, n° 47, 39-68.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2011). *Asamblea general. Resolución RES/66/209*.

____ (2015). *Asamblea general. Resolución RES/69/283*.

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) (2010). *Plan Estratégico Institucional 2011-2015*.

Palmisano, T. (2015). “Paradojas y resignificaciones del ‘cuidado del suelo’ en el agro-negocio argentino. La construcción de una consigna para el cambio tecnológico”. *Argumentos. Revista de crítica social*, vol. 17, n° 1.

Pessacg, N.; Flaherty, S.; Solman, S. y Pascual, M. (2018). “Impacto del cambio climático antropogénico en la producción de agua de dos cuencas patagónicas”. Presentado en el *XIII Congreso Argentino de Meteorología: Eventos Extremos de tiempo y clima: integración de conocimientos para la gestión de riesgo*. Rosario, Argentina-

Pessacg, N.; Liberoff, A.; Cannizzaro, A.; Díaz, L.; Hernández, M.; Mac Donnell, L.; Olivier, T.; Pascual, M.; Raguileo, D. y Salvadores, F. (2020). *Un río, todas las aguas: impactos del cambio climático en el Río Chubut, cambios, percepciones y perspectiva de género. Resumen de investigaciones para políticas hídricas del Valle Inferior del Río Chubut. Parte 2*. Argentina: UTN/INTA/CONICET/Lab Ecofluvial.

Pirillo, E. (2007). “La evaluación de impactos ambientales (EIA) y un modelo de desarrollo local”. *Realidad Económica*, n° 225, 100-110.

____ (2011). “La evaluación de impactos ambientales (EIA) en espacios transfronterizos y la evaluación ambiental estratégica (EAE)”. *Realidad Económica*, n° 257, 99-111.

____ (2023). “La necesidad de que el desarrollo sea sostenible”. *Realidad Económica*, vol. 53, n° 359, 93-a.

Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) (2024). “Anexo. Resumen para los encargados de la formulación de políticas de la evaluación metodológica relativa a la conceptualización diversa de los valores múltiples de la naturaleza y sus beneficios, incluidos la diversidad biológica y las funciones y los servicios de los ecosistemas”. *Informe del Plenario de la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas*. Bonn, Alemania: IPBES.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. “La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido”*. Nueva York: PNUD.

Sánchez, S.; Zanvettor, R. E.; Grilli, M. P. y Ravelo, A. C. (2021). “Impacto de la sequía en los incendios forestales en las Sierras de Córdoba, Argentina”. *Revista Argentina de Agrometeorología*; vol. 12, n° 9-2021, 37-45.

Schmidt, M. (2014). “(Des)ordenamientos territoriales salteños. Una aproximación al contexto previo al ordenamiento territorial de bosques nativos en la provincia de Salta”. *Mundo Agrario*, vol. 15, n° 28.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) (2005). *Primer inventario nacional de bosques nativos. Informe nacional*. Buenos Aires: SAyDS.

____ (2017). *Informe del estado del ambiente*. Buenos Aires: SAyDS.

World Meteorological Organization (WMO) (2024). *WMO Air Quality and Climate Bulletin*, n° 4.

Actuaciones de control de la Auditoría General de la Nación (AGN) de la Argentina analizadas:

81/01	93/11	169/16	135/19	51/22
07/02	22/12	130/17	136/19	107/22
140/06	80/13	168/17	137/19	42/23
192/06	195/13	130/17	142/19	113/23
02/07	29/14	183/17	205/19	13/24
22/07	38/14	230/17	21/21	48/24
122/07	30/15	233/18	66/21	
151/08	71/15	13/19	130/21	