

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO/Argentina)**

**MAESTRÍA EN DERECHO Y ECONOMÍA DEL
CAMBIO CLIMÁTICO CICLO 2020/2023**

TESIS DE MAESTRÍA

Título: “Barreras para el diseño e implementación de la política climática en Argentina: análisis del caso de la Secretaría de Cambio Climático nacional, período 2016-2022”

Autor: Lucas Pratesi

Director: Marina Yésica Recalde



Buenos Aires, 9 de enero de 2024

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación no podría haber sido finalizada sin el aporte y acompañamiento de muchas personas. Esta frase, que resulta conocida y liviana por su uso y costumbre, es de hecho, una realidad. Por eso, le agradezco:

A mi directora de tesis, Marina Recalde, que fue un ancla en todo el proceso. Me motivó, escuchó, aconsejó y ayudó en la revisión y edición. Fue una compañera de tesis, y por eso estoy profundamente agradecido.

A las 20 personas, quienes obsequiaron su tiempo para las entrevistas que nutrieron el capítulo 4. Por confidencialidad no pueden ser nombradas, pero ellas saben quienes son. Este trabajo basa gran parte de su valor agregado en lo que ellos aportaron. Sin ellos, este trabajo no habría obtenido su resultado.

A Jorgelina Salvo, quien aportó su conocimiento para ayudar a explicar algunas de las razones detrás de los datos presentados en el capítulo 3.

A Daniel Ryan, quien con su experiencia y desinterés se dispuso a escuchar el proyecto de investigación y me aconsejó sobre el enfoque a utilizar.

A FLACSO, por la rigurosidad del proceso, que me hizo ejercitar el músculo metodológico de investigación científica.

A Daniela, mi psicóloga, por ayudarme a completar el proceso y alcanzar mis objetivos.

A mis amigos y amigas, por todas las conversaciones en las que me escucharon, aguantaron y apoyaron.

Finalmente, a mi familia, por haber estado siempre acompañando, y darme el privilegio de elegir mi propio paso.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es identificar y evaluar las barreras presentes en el diseño e implementación de la política climática nacional en la Secretaría de Cambio Climático (SCC) de Argentina durante el período 2016-2022. Los objetivos específicos incluyen la descripción del marco normativo relacionado con la SCC y de los resultados de la política climática de la Secretaría, el análisis del presupuesto y la sistematización y análisis de la percepción de actores clave sobre las barreras en la política climática nacional.

La metodología empleada en esta investigación combina el análisis de documentos oficiales y entrevistas a profundidad con actores clave en el ámbito de la política climática nacional. El análisis documental se centra en la evolución del marco normativo, los documentos de política pública y la evolución presupuestaria de la SCC. Las entrevistas proporcionan perspectivas valiosas sobre las barreras percibidas en el diseño e implementación de la política climática, incluyendo desafíos institucionales, políticos, financieros y técnicos.

Los resultados revelan que, aunque la SCC ha logrado importantes avances de política pública frente a los desafíos del cambio climático, enfrenta barreras significativas. Estas incluyen limitaciones en la coordinación interinstitucional con áreas sustantivas para la implementación de las políticas climáticas sectoriales, la inestabilidad en el financiamiento, la retención de personal calificado, la priorización política de la problemática y la formación de capacidades en todos los sectores y niveles de gobierno.

Las conclusiones indican que superar estas barreras requiere un enfoque integrado que aborde las dinámicas políticas e institucionales. Se sugiere mejorar la coordinación intersectorial, fortalecer la capacidad técnica de la SCC y asegurar un apoyo político y financiero más consistente y sostenido. Además, para proporcionar una visión más completa de la política climática nacional, para futuras investigaciones se recomiendan enfoques centrados en otros actores importantes, como las jurisdicciones subnacionales o las áreas responsables de la implementación sectorial.

De esta manera, este trabajo contribuye a una comprensión más profunda de las barreras y los desafíos que enfrenta la política climática en Argentina, ofreciendo recomendaciones para su abordaje y estableciendo un fundamento para futuras investigaciones.

ÍNDICE

RESUMEN.....	2
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I.....	14
Estado del Arte.....	14
Estrategias y Planes de Lucha Contra el Cambio Climático a Nivel Regional y en Argentina.....	14
Análisis de las Barreras en la Política Climática.....	15
Marco Teórico Conceptual.....	20
El cambio climático: la necesidad de intervención desde el enfoque de la Economía.....	20
Institucionalismo y Neoinstitucionalismo: El Rol de las instituciones en la Política Climática.....	22
Las políticas climáticas: diseño e implementación.....	24
Barreras y condiciones de borde: Definiciones principales.....	26
Marco Metodológico.....	32
Metodología de abordaje general del problema.....	32
Especificidad y Justificación del Caso.....	35
CAPÍTULO II: MARCO NORMATIVO E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA CLIMÁTICA DE LA SECRETARÍA DE CAMBIO CLIMÁTICO.....	37
Marco Normativo.....	38
Constitución Nacional y Ley General del Ambiente.....	38
Funciones de los Tres Poderes del Estado en la Política Climática.....	38
El Federalismo Argentino: Un Contexto para la Gobernanza Ambiental.....	39
La Ley General del Ambiente N° 25.675.....	40
Implicaciones del Federalismo en la Gobernanza Ambiental.....	40
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.....	41
Secretaría de Cambio Climático y Gabinete Nacional de Cambio Climático.....	42
Ley 27.520 “Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global” y su Decreto Reglamentario 1030/2020.....	45
Contexto y Finalidad de la Ley 27.520.....	45
Objetivos Centrales.....	46
Principios Rectores y Ámbito de Aplicación.....	47
Autoridades de Aplicación y Estructuras de Coordinación.....	47
El Plan Nacional de Adaptación y Mitigación.....	47
Participación, Información y Coordinación Interjurisdiccional.....	48
Decreto N° 1030/2020 - Decreto Reglamentario de la Ley N° 27.520.....	48
Conclusiones de la sección.....	49
Evolución de Resultados y Documentos Publicados.....	51
Introducción.....	51
Análisis descriptivo cualitativo.....	52

Conclusiones de la sección.....	56
CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA.....	59
Introducción.....	59
Definiciones de Presupuesto.....	59
Aclaraciones metodológicas.....	60
Análisis de la evolución presupuestaria.....	62
Evolución presupuestaria del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.....	62
Evolución presupuestaria de la Secretaría de Cambio Climático.....	65
Conclusiones de la sección.....	71
CAPÍTULO IV: PERCEPCIÓN DE DESEMPEÑO Y DE BARRERAS POR PARTE DE ACTORES CLAVE.....	73
Resultados de las Entrevistas.....	73
Análisis del proceso.....	73
Análisis de las respuestas.....	75
Introducción.....	75
Pregunta 1: Desempeño de la Política Climática.....	76
Pregunta 2: Barreras para la SCC.....	80
Pregunta 3: Peso Político del Cambio Climático.....	104
Pregunta 4: Estructura institucional.....	108
Pregunta 5a: Contexto Internacional.....	110
Pregunta 5b: Especificidad Nacional de las Barreras.....	112
Pregunta 6: Aspectos Clave para la Superación de las Barreras.....	114
Pregunta 7: Otros Comentarios.....	116
Conclusiones de la sección.....	118
CAPÍTULO V: DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	120
CONCLUSIONES.....	125
BIBLIOGRAFÍA.....	129
ANEXOS.....	138
I. Lista clasificada con detalles y enlaces de todos los documentos y publicaciones propias o impulsadas por la SCC en el período 2016-2022.....	138
II. Hoja de presentación y formulario para el entrevistado.....	150
III. Formulario de preguntas guía de las entrevistas.....	152
IV. Tablas de presupuesto.....	154
V. Metodología de las entrevistas.....	176
Diseño y Preparación de las Entrevistas.....	176
Desarrollo de Preguntas.....	176
Estructura y Naturaleza de las Preguntas.....	176
Selección de Personas a Entrevistar.....	177
Características Identitarias a los Tipos de Roles.....	177
Justificación de la Selección y Descripción de los Perfiles a Entrevistar.....	178
Requisitos de Criterios y Número de Personas a Entrevistar por Tipo de Rol:....	180
Proceso Operativo para Lograr las Entrevistas.....	181

Desarrollo de las Entrevistas.....	182
Formulación de Preguntas y Actitud del Entrevistador.....	182
Número de Entrevistas y Punto de Saturación.....	182
Consideraciones en el desarrollo de las entrevistas.....	183
Dinámica de las entrevistas.....	184
Análisis de resultados.....	185

ÍNDICE DE TABLAS

Tablas dentro del cuerpo de la tesis

Tabla III.1: Presupuesto asignado (Millones de Pesos), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.....	62
Tabla III.2: Presupuesto Ejecutado (Millones de Pesos), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.....	63
Tabla III.3: Evolución de la cantidad de ministerios y del ranking del MAyDS en función de su posición relativa de asignación presupuestaria respecto al resto de los ministerios de la APN.....	63
Tabla III.4: Presupuesto vigente en millones de pesos SCC, total y % sobre el total presupuestado del MAyDS.....	65
Tabla III.5: % de ejecución presupuestaria, Secretaría de Cambio Climático.....	67
Tabla III.6: Cantidad de proyectos con partida presupuestaria y crédito asignado, Secretaría de Cambio Climático.....	69
Tabla III.7: % de distribución presupuestaria por tipo de fuente, Secretaría de Cambio Climático.....	69
Tabla III.8: Ratio de distribución presupuestaria fuente interna / fuente externa, Secretaría de Cambio Climático.....	70
Tabla IV.1: Cantidad de entrevistados, por rol y tipo de rol.....	73
Tabla IV.2: Cantidad y promedio de minutos de entrevistas, por rol y tipo de rol.....	74
Tabla IV.3: Nota promedio de desempeño de política climática.....	78

Tabla IV.4: Nota promedio de desempeño de política climática, por tipo de rol.....	78
Tabla IV.5: Nota promedio de injerencia de barreras, por tipo de rol.....	103
Tabla IV.6: Nota promedio de ponderación política percibida del CC, por tipo de rol.....	105
Tabla IV.7: Frecuencia de aparición de los conceptos más repetidos en las respuestas de ponderación política percibida del CC, por tipo de rol.....	107
Tabla IV.8: Nota promedio del impacto positivo de la estructura institucional en el diseño y la implementación de la política climática para la SCC, por tipo de rol.....	110
Tabla IV.9: Nota promedio de la percepción de la influencia del contexto internacional en la política climática de la SCC, por tipo de rol.....	112
Tabla IV.10: Frecuencia de la mención al carácter común a otros países de las barreras identificadas.....	113

Tablas del Anexo

Tabla 1: Listado de documentos de política climática elaborados, publicados y/o impulsados por la Secretaría de Cambio Climático, período 2016-2022.....	139
Tabla 2: Porcentajes de asignación y ejecución presupuestaria, ministerios de la Administración Pública Nacional. Año 2016.....	154
Tabla 3: Porcentajes de asignación y ejecución presupuestaria, ministerios de la Administración Pública Nacional. Año 2017.....	155
Tabla 4: Porcentajes de asignación y ejecución presupuestaria, ministerios de la Administración Pública Nacional. Año 2018.....	156
Tabla 5: Porcentajes de asignación y ejecución presupuestaria, ministerios de la Administración Pública Nacional. Año 2020.....	158
Tabla 6: Porcentajes de asignación y ejecución presupuestaria, ministerios de la Administración Pública Nacional. Año 2021.....	159
Tabla 7: Porcentajes de asignación y ejecución presupuestaria, ministerios de la Administración Pública Nacional. Año 2022.....	161

Tabla 8: Evolución de la asignación de crédito presupuestario, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.....	162
Tabla 9: Evolución del % de la asignación de crédito presupuestario en relación al total, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.....	164
Tabla 10: Resumen de evolución de asignación presupuestaria, Secretaría de Cambio Climático.....	165
Tabla 11: Aclaraciones de correcciones de datos de asignación presupuestaria, Secretaría de Cambio Climático.....	166
Tabla 12: Evolución del presupuesto vigente (millones de pesos). Programas implementados por la SCC.....	167
Tabla 13: Evolución del presupuesto ejecutado (millones de pesos). Programas implementados por la SCC.....	167
Tabla 14: Evolución del % del presupuesto ejecutado en relación al presupuesto vigente. Programas implementados por la SCC.....	168
Tabla 15: Evolución del presupuesto por tipo de fuente, Secretaría de Cambio Climático.....	168
Tabla 16: Resumen de la evolución del presupuesto por tipo de fuente, Secretaría de Cambio Climático.....	170
Tabla 17: Proyectos con crédito en su partida presupuestaria, Secretaría de Cambio Climático.....	172

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura I.1: Representación esquemática del marco conceptual construido.....	30
Figura III.1: % de presupuesto vigente y ejecutado del MAyDS sobre el total de APN.....	66
Figura III.2 - Presupuesto vigente en millones de pesos, total SCC y % sobre el total presupuestado del MAyDS.....	67
Figura III.3: Evolución del % de ejecución presupuestaria, SCC.....	68

Figura IV.1: Distribución de frecuencia de aparición implícita de categorías de barreras.....	87
Figura IV.2: Distribución de frecuencia de aparición implícita de subcategorías de barreras.....	88

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AP: Acuerdo de París

APN: Administración Pública Nacional

BUR: Informe Bienal de Actualización (del inglés, Biennial Update Report)

CN: Constitución Nacional

CAE: Consejo Asesor Externo

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (del inglés, United Nations Framework Convention on Climate Change)

COFEMA: Consejo Federal de Medio Ambiente

DNCC: Dirección Nacional de Cambio Climático

FVC: Fondo Verde para el Clima (del inglés, Green Climate Fund)

G20: Grupo de los Veinte

GEI: Gases de Efecto Invernadero

GNCC: Gabinete Nacional de Cambio Climático

IPCC: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (del inglés, Intergovernmental Panel on Climate Change)

JGM: Jefatura de Gabinete de Ministros

LGA: Ley General del Ambiente, Ley N° 25.675

MAyDS: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

NDC: Contribución Determinada a Nivel Nacional (del inglés, Nationally Determined Contribution)

PNAYMCC: Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático

REDD+: Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (del inglés, Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation)

SCC: Secretaría de Cambio Climático

SNICC: Sistema Nacional de Información de Cambio Climático (de Argentina)

INTRODUCCIÓN

El cambio climático, un desafío trascendental del siglo XXI, plantea cuestiones imperativas en torno a la sostenibilidad ambiental, económica y social a nivel global. En esta coyuntura, las políticas climáticas emergen como herramientas cruciales para abordar este fenómeno y guiar a las naciones hacia trayectorias más sustentables. Sin embargo, la implementación efectiva de estas políticas se enfrenta a una serie de barreras (y condiciones de contexto) que requieren un examen profundo y exhaustivo para comprender su impacto en la acción gubernamental (Zhenmin y Espinosa, 2019; Van der Ploeg, 2021).

Las políticas climáticas representan el crisol de los esfuerzos orientados a mitigar y adaptarse al cambio climático. Son reflejo de estrategias estatales y multinacionales para abordar las implicaciones de este fenómeno global. No obstante, la materialización exitosa de estas políticas enfrenta obstáculos que demandan análisis y evaluación. La sociedad se encuentra en un punto de inflexión donde es imprescindible no solo conceptualizar estas políticas, sino también explorar sus realidades de diseño e implementación.

La interacción entre diferentes niveles de gobierno y actores en el ámbito de la política climática puede resultar en obstáculos adicionales. La descentralización de decisiones climáticas puede llevar a la fragmentación de esfuerzos y la falta de coherencia en la acción (Carillo Jimenez y Sandoval, 2021). Asimismo, la divergencia en objetivos y prioridades entre las instituciones puede generar competencias y desencuentros que repercuten en la implementación efectiva de las políticas.

Dentro del contexto argentino, un país con una estructura institucional y una gobernanza matizadas por complejidades, la política climática se convierte en un objeto de estudio de suma trascendencia (Vigil y Ockstat, 2019). Esta multiplicidad de voces y responsabilidades se entrelaza con retos inherentes. Las tensiones relacionadas con la distribución de poder, la falta de claridad en los roles y responsabilidades, y la necesidad de una coordinación efectiva representan desafíos sustanciales en el diseño e implementación de políticas climáticas.

La complejidad institucional argentina aporta una capa adicional de desafíos. La articulación entre los distintos niveles de gobierno y la divergencia en enfoques y agendas plantea interrogantes sobre cómo abordar con éxito las barreras identificadas. El

análisis de la interacción entre la gobernanza climática y las complejidades institucionales constituye, por lo tanto, un elemento esencial para entender los obstáculos específicos que enfrenta la política climática argentina durante este período crucial.

El **objetivo general** de la presente investigación es *identificar y evaluar las barreras presentes en el diseño y la implementación de la política climática nacional en la Secretaría de Cambio Climático argentina en el período 2016 - 2022*¹.

En la búsqueda de este objetivo general, se delinearon cuatro **objetivos específicos** que guiaron el trabajo de investigación. Esos objetivos son los siguientes:

- I. Describir y analizar el marco normativo relacionado con la Secretaría de Cambio Climático.
- II. Relevar, ordenar y analizar el presupuesto y los resultados de política climática de la Secretaría de Cambio Climático.
- III. Relevar, sistematizar y analizar la percepción de actores clave respecto a las barreras para la política climática nacional argentina.
- IV. Identificar, categorizar y evaluar las barreras identificadas en relación al marco normativo, a la evolución del presupuesto y la evolución de resultados y documentos publicados.

En el mismo sentido que el objetivo general, la **pregunta de investigación plantea** lo siguiente: *¿Cuáles, si existieron, fueron las barreras que obstaculizaron el diseño y la implementación de la política climática nacional para la secretaría de cambio climático argentina durante el período 2016-2022?*

Respondiendo a la pregunta de investigación, la **hipótesis fundamental** que guía el trabajo plantea lo siguiente: *Durante el período 2016-2022, existieron barreras que obstaculizaron el diseño y la implementación de la política climática nacional para la secretaría de cambio climático argentina. Entre estas, las principales fueron barreras políticas e institucionales vinculadas a los recursos financieros, las capacidades técnicas y a la coordinación interinstitucional.*

El marco metodológico de la investigación se basa en un enfoque cualitativo y cuantitativo, utilizando un diseño no experimental y transversal. Se recopiló información a través de la revisión documental de fuentes primarias y secundarias, y se realizaron

¹ La selección del objeto de estudio y el período analizado se justifica en la sección Especificidad del Caso y Justificación

entrevistas semiestructuradas a actores clave. Las técnicas de análisis incluyeron la sistematización y análisis descriptivo de datos presupuestarios y de publicaciones oficiales. Se garantiza la replicabilidad del estudio mediante la detallada descripción de los procedimientos en la sección metodológica y la inclusión de los formatos de entrevistas y cuestionarios en los anexos.

En base a lo relatado, y para poder responder a los objetivos de investigación establecidos, se inicia postulando al cambio climático como un fenómeno global urgente que requiere una intervención estatal decisiva. Este punto de partida conduce al análisis del rol de las instituciones en la política climática, utilizando los marcos teóricos del institucionalismo y neoinstitucionalismo. Se explora cómo la arquitectura y la estructura institucional, tanto en términos generales como específicamente en la política climática, influyen la formulación y ejecución de estas políticas.

Seguido a ello, se profundiza en el diseño e implementación de las políticas climáticas, revelando cómo la literatura aborda y desarrolla estos conceptos. La conceptualización finaliza con las barreras y condiciones de borde en el centro del análisis, evaluando los desafíos y limitaciones que pueden implicar en el marco de un contexto institucional y político.

A lo largo de todo el documento, el término "Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible" (MAyDS) se utiliza como referencia genérica para todas las configuraciones que la entidad ha tomado históricamente, abarcando diversas denominaciones y niveles jerárquicos, manteniendo su enfoque en la gestión ambiental y el desarrollo sostenible. Igual tratamiento se da a la Secretaría de Cambio Climático, cuyas variaciones nominales y jerárquicas reflejan las transformaciones institucionales y políticas, pero sin alterar su cometido esencial relacionado con la política climática. La explicación de la necesidad de realizar esta simplificación será desarrollada en mayor detalle en la introducción de la sección Marco Normativo, en el capítulo II.

En lo que sigue, la tesis se estructura en cuatro capítulos que abordan los objetivos de investigación propuestos. El Capítulo I establece las bases teóricas y metodológicas de la investigación. La primera sección, Estado del Arte, contextualiza el cambio climático a nivel global y nacional y analiza la literatura existente sobre barreras a la política climática y destaca la particularidad del objetivo del presente estudio. Por otro lado, el Marco conceptual provee un fundamento teórico para este análisis, introduciendo conceptos clave como diseño e implementación de política climática, barreras, condiciones de borde y condiciones habilitantes. Estos conceptos son vitales para entender cómo las

estructuras y prácticas institucionales influyen en la efectividad de las políticas climáticas. El Marco Metodológico detalla el enfoque utilizado para la investigación. Finalmente, el capítulo I cierra con la sección Especificidad y Justificación del Caso, donde se explica el motivo de la selección del objeto de estudio y del período de análisis.

El caso de estudio sigue con el Capítulo II, Marco Normativo e Instrumentos De Política Climática de la Secretaría de Cambio Climático, donde se describe y analiza el marco normativo y los resultados de las políticas climáticas implementadas. Para ello, el capítulo II inicia con una introducción que delinea los objetivos del capítulo a la cual le sigue una descripción del marco normativo que rige la política climática en Argentina. El capítulo culmina con una sistematización y descripción de los documentos publicados y resultados obtenidos por la Secretaría, proporcionando un panorama de las acciones realizadas por la misma en el marco de sus objetivos y funciones. Seguidamente, el Capítulo III analiza la evolución presupuestaria de la SCC en el período analizado, reflejando cómo se le han asignado y cómo ha ejecutado los recursos la secretaría a lo largo del período analizado. De esta manera, los capítulos II y III responden a los objetivos específicos I y II.

El Capítulo IV de la tesis se centra en las entrevistas a actores clave en el desarrollo de la política climática en la SCC. Al proporcionar una visión interna y en profundidad sobre las dinámicas y barreras enfrentadas en dicho marco, este capítulo logra responder al objetivo específico III. El capítulo se adentra en el análisis de las respuestas de los actores clave, recopiladas en el proceso de entrevistas. El mismo se ordena de la misma manera que fueron estructuradas las entrevistas, por preguntas, logrando así una segmentación temática que permita orientar los resultados hacia conclusiones específicas por cada tópico explorado.

Finalmente, para responder al objetivo específico IV y lograr el objetivo general de investigación, en el capítulo V se exploran las conclusiones del trabajo, donde se analizan las barreras identificadas en el capítulo IV a través del Marco Conceptual desarrollado, en consideración del Estado del Arte delineado y en relación a los resultados encontrados en los capítulos II y III.

Los resultados obtenidos y su análisis crítico contribuyen a la construcción de un entendimiento integral de las barreras que han influido tanto en el diseño como en la implementación de la política climática argentina. La convergencia de la revisión bibliográfica con las percepciones de los actores clave confiere una visión holística a esta problemática, permitiendo responder la pregunta de investigación formulada y generar recomendaciones para superar las barreras identificadas. Por último, se mencionan las

limitaciones en el alcance y enfoque de la presente investigación en relación a los propios objetivos demarcados, y se realiza una recomendación de tópicos para próximas investigaciones que se propongan robustecer el análisis.

Como agregado, se dejan cinco anexos para esclarecer detalles metodológicos e informativos. El Anexo I presenta una lista clasificada con detalles y enlaces de todos los documentos y publicaciones propias o impulsadas por la SCC en el período 2016-2022. El Anexo II muestra la hoja de presentación y formulario confidencialidad, enviado a los entrevistados para asegurar la confidencialidad y poner en conocimiento los términos de la entrevista. El Anexo III presenta el formulario de preguntas realizadas en la entrevista, también compartido con los entrevistados. El Anexo IV brinda un mayor detalle informativo de tablas elaboradas con mayor desagregación en el marco del análisis presupuestario del capítulo III. Finalmente, el Anexo V realiza una descripción detallada de la metodología específica que guía el desarrollo de las entrevistas.

CAPÍTULO I

Estado del Arte

El cambio climático es un desafío global que ha captado la atención creciente de la comunidad científica y política en las últimas décadas. Según el Resumen para responsables de políticas del Informe de Síntesis del Sexto Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) de 2023, a pesar de la implementación de diversas políticas y del compromiso de reducir las emisiones para 2030, manifestado en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC), persiste una significativa brecha en las emisiones (IPCC, 2023, p. 10, A.4). Esto sugiere que el calentamiento global podría exceder los 1.5°C a lo largo del siglo XXI. Sin embargo, el mismo informe reconoce un aumento en el desarrollo e implementación de políticas y leyes enfocadas en la mitigación del cambio climático desde el Quinto al Sexto Informe del IPCC (IPCC, 2023, p. 10, A.4).

Estrategias y Planes de Lucha Contra el Cambio Climático a Nivel Regional y en Argentina

A nivel mundial, la adopción de planes y estrategias para enfrentar el cambio climático ha sido una respuesta común de los países. Estas acciones varían desde políticas nacionales comprehensivas hasta iniciativas locales específicas, reflejando la diversidad de necesidades y condiciones de cada región.

En América Latina, varios países han desarrollado diferentes estrategias y planes nacionales para enfrentar el cambio climático, reflejando compromisos regionales específicos y desafíos únicos. Por ejemplo, Chile implementó el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022, enfocado en medidas de adaptación y mitigación, y compromisos significativos en el marco del Acuerdo de París (AP). El plan cuenta con 16 objetivos concretos, 30 líneas de acción y 96 medidas específicas (Ministerio del Medio Ambiente de Chile, 2017).

Colombia, por su parte, cuenta con su Política Nacional de Cambio Climático, que se centra en *“afrentar los retos y aprovechar las oportunidades que conlleva el cambio climático requiere de arreglos institucionales, normativos y de Política Pública que orienten y generen sinergias entre los tomadores de decisiones”* (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia, p. 13). México, por su parte, realiza evaluaciones

sistemáticas de su Política Nacional de Cambio Climático para valorar su eficacia e impacto, buscando una transición hacia una economía baja en carbono y una mayor adaptación (INECC & SEMARNAT, 2017).

El estado del arte de los planes de lucha contra el cambio climático muestra una evolución y un compromiso progresivos. Particularmente en Argentina, desde el año 2017 se han implementado una serie de planes que incluyen estrategias y acciones multifacéticas para combatir el cambio climático². Desde la adhesión al Acuerdo de París, el país ha desarrollado políticas y estrategias tanto de mitigación como de adaptación al cambio climático. Estos esfuerzos se reflejan en políticas como las dos versiones del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PNAyMCC), desarrolladas y publicadas en 2019 y 2022 respectivamente, además de planes planes de acción nacional sectoriales, entre otras. La evolución de los planes, estrategias y demás publicaciones que abordan la problemática del cambio climático en Argentina se encuentra desarrollada con mayor detalle en el Capítulo II de esta investigación.

No obstante, a pesar del crecimiento en la elaboración de planes y políticas contra el cambio climático, se observa que estos planes enfrentan problemas o barreras en su implementación. Aparece entonces la necesidad y relevancia de estudiar y entender las barreras enfrentadas por estas acciones.

Análisis de las Barreras en la Política Climática

Dado el reconocimiento de la importancia de la remoción de las barreras en el alcance de objetivos de política, en las últimas décadas se ha incrementado notablemente la literatura sobre las barreras. En su definición más simplificada, las barreras o problemas son aquellos aspectos que explican que algunas medidas y/o acciones de no se implementan, aún cuando podrían resultar convenientes e incluso socialmente deseables (Bold et al, 2012). Este aspecto será analizado con mayor detalle más adelante.

La gran mayoría de la literatura que analiza las barreras al diseño o a la implementación de la política climática lo hace de manera general a nivel local, o de manera particular o sectorial a nivel nacional o regional. El presente trabajo se postula analizar las barreras para el diseño e implementación de la política climática³ de manera general (no sectorial) y a nivel nacional (no local). Sin embargo, existen algunos trabajos referentes al primer

² La evolución más detallada sobre los planes de Argentina en la lucha contra el cambio climático se encuentra en el Capítulo II de este documento.

³ Estos conceptos se abordarán más adelante en la sección Marco Conceptual

caso a partir de los cuales se pueden extraer conceptos y conclusiones importantes para la presente investigación. Tal es el caso de los trabajos de Banwell et. al (2020) o Biesbroek et. al (2011).

Banwell et. al (2020) exploran las barreras en la implementación de políticas climáticas a nivel local en Chile, en la región Araucana en particular. Su análisis se enfoca en las limitaciones de gobernanza analizando barreras a la implementación. Entre sus hallazgos se encuentran dos principales barreras: una gobernanza horizontal y multisectorial limitada, y una asignación inadecuada de recursos financieros a nivel local. Estos dos hallazgos para el caso de la región Araucana sirven como especial referencia, ya que existe una analogía directa con la hipótesis del presente trabajo, la cual afirma que en Argentina dos de las principales barreras para el diseño e implementación de la política climática son la falta de coordinación interinstitucional y la limitada asignación presupuestaria.

Por su lado, Biesbroek et. al (2011) analizan las barreras tanto para el desarrollo como para la implementación de políticas de adaptación de cambio climático en Países Bajos. Al momento es el único trabajo de investigación que comparte el enfoque de análisis de barreras, tanto en el diseño como en la implementación de políticas climáticas a nivel nacional. Sin embargo, su foco está puesto en las políticas de adaptación. Entre los principales resultados, el trabajo citado halla como barreras importantes a la falta de recursos financieros, a la división poco clara de tareas y responsabilidades y a la fragmentación dentro y entre escalas de gobernanza. Para su análisis, los autores realizaron una encuesta online, realizaron análisis tanto cualitativo como cuantitativo y posteriormente hicieron un taller de retroalimentación para discutir los resultados con varios de los encuestados. Esto sirve como referencia metodológica para el presente trabajo, el cual, además de una extensa revisión bibliográfica, cuenta con entrevistas semiestructuradas a referentes y actores relevantes de la política climática nacional para construir conocimiento.

Por otro lado, también existen ejemplos de trabajos que revisan el segundo caso: analizar las barreras a la política climática de manera particular o sectorial a nivel nacional o regional. Tal es el caso de Guzowski y Recalde (2008), quienes investigaron las barreras a la entrada de las energías renovables (ie. política climática sectorial) en Argentina. Ciertamente, el trabajo de Recalde y Guzowski sirve de faro para orientar el análisis metodológico de barreras para la concreción de políticas climáticas y sus objetivos en

Argentina (como lo es, en este caso, el aumento de la proporción de energías renovables en la matriz eléctrica).

Quince años más tarde, las mismas autoras realizaron un trabajo de investigación con un enfoque ciertamente diferente: ya no de barreras a la entrada de las energías renovables, sino de descripción de las políticas públicas para la transición energética. De esta manera, Zabaloy et al. (2023) muestran una revisión histórica, presente y futura de las políticas públicas para la transición energética en Argentina. Estos dos trabajos son solo algunos ejemplos de investigaciones con diferentes cortes metodológicos y objetos de investigación, pero con un mismo objetivo final: el análisis de los obstáculos a las políticas climáticas, en todas sus tonalidades.

El enfoque y los hallazgos de Verbruggen (2011) sirven tanto para nutrir el estado del arte como el marco conceptual de la presente investigación. El autor plantea que *“el diseño de la arquitectura de políticas climáticas depende de cómo sus múltiples diseñadores identifican el problema climático, de los principios a los que se adhieren y de los criterios que aplican para evaluar el desempeño de los acuerdos construidos”*. Con un enfoque global, el autor presenta cinco principios a considerar para diseñar políticas climáticas y una especificación particular de los cuatro criterios generales: eficacia, eficiencia, equidad y viabilidad institucional. El trabajo de Verbruggen ilumina sobre los problemas de fondo o problemas de raíz presentes en el diseño y en la implementación de políticas climáticas, y presenta principios fundamentales para diseñar políticas climáticas sólidas, destacando la importancia de la eficacia, eficiencia, equidad y viabilidad institucional, conceptos a retomar en la sección Marco Conceptual.

El trabajo de Borys et al. (2022) tiene una esencia similar a la presente investigación, presentando un enfoque cercano pero a la vez diferente. Su aporte difiere tanto en el objeto de investigación - barreras para los objetivos de descarbonización vs. barreras para las políticas climáticas - como en la escala - a nivel global vs. a nivel nacional -. Sin embargo, el enfoque utilizado por los autores y los hallazgos obtenidos resultan de especial relevancia: el artículo se centra en *“la falta de una política unificada para alcanzar las metas climáticas intermedias y, en consecuencia, las metas finales; la importancia de la conciencia pública sobre los riesgos; el predominio de la perspectiva de corto plazo; [...] y las limitaciones políticas y de recursos relevantes.”* Este enfoque sirve como referencia a nivel global para la presente investigación de barreras a nivel nacional.

El trabajo de Ryan (2016) "Diseño de la institucionalidad climática: aportes para el análisis", si bien no analiza de forma directa las barreras para la política climática,

contribuye a la reflexión sobre los desafíos que presentan los posibles diseños de institucionalidad climática en el contexto latinoamericano. A los fines de esta investigación resulta un antecedente valioso ya que aborda de forma integral el diseño de la institucionalidad climática, resultados sobre los cuales el presente trabajo se apoyará para identificar y analizar las barreras inherentes, en parte, a la institucionalidad climática en Argentina. Un ejemplo de ello es el tercero de los cuatro desafíos políticos clave identificados en el trabajo de Ryan: *“la asimetría de poder de las áreas a cargo de los temas climáticos frente a otras áreas de gobierno”*. Este concepto, el cuál además de desafío puede ser interpretado también como barrera, será explorado en profundidad en la presente investigación. Asimismo, el cuarto desafío político clave identificado, *“los déficits de implementación de las políticas climáticas”* es uno de los conceptos claves desde el cual parte este trabajo: la política climática presenta un déficit de implementación, por lo que corresponde analizar las barreras generales a todos los sectores. Como esto resulta inabarcable en un trabajo de investigación, será analizado mediante la articulación de dichas políticas a través del rol del Gabinete Nacional de Cambio Climático, punto sobre el cual se volverá más adelante.

Con un formato distinto, Ryan (2023) analiza, en una entrevista, las políticas climáticas latinoamericanas desarrolladas en la región durante más de una década. Esta entrevista presenta un extraordinario material de forma condensada, permitiendo contextualizar en pocas páginas las barreras políticas y socioculturales en Argentina e identificar los hallazgos más importantes de sus investigaciones. Ryan destaca la evolución de la política climática en América Latina, la influencia del Acuerdo de París en la formación de coaliciones pro-acción climática y el papel cambiante de la sociedad civil en la agenda climática. Además, menciona el desarrollo de conocimiento técnico-científico en la toma de decisiones y cómo las políticas climáticas se han ido integrando en distintos niveles de gobierno y sectores sociales. Ryan señala la relevancia de las NDC en la política climática y cómo los movimientos de jóvenes han emergido como actores significativos en el debate público sobre el cambio climático. Finalmente, plantea temas de investigación de interés para jóvenes investigadores y reflexiona sobre las oportunidades y desafíos de la investigación interdisciplinaria en la agenda climática y de sustentabilidad.

El trabajo de Lamb y Minx (2020) parte de una concepción similar: los países deben todavía hacer mucho para descarbonizar sus economías. A partir de ello, revisan un amplio espectro de literatura para identificar los obstáculos (barreras) que activamente bloquean la política climática. Para eso, desarrollan diferentes métricas que les permite

evaluar el progreso de la política climática nacional de varios países: tendencia de emisiones, adopción de legislación climática, adopción, rigor y resultados de políticas climáticas. Las barreras o dificultades identificadas incluyen la exposición a actividades de extracción y/o la dependencia de combustibles fósiles, la falta de normas democráticas, la exposición a la corrupción, la falta de conciencia pública sobre el clima y los bajos niveles de confianza social. El estudio de Lamb y Minx adopta un enfoque y arroja resultados distintos en comparación con la presente investigación. No obstante, este trabajo resulta complementario y sirve para resaltar que las conclusiones a las que se llegan en la presente investigación se centran exclusivamente en las barreras abordadas mediante el enfoque específico aquí empleado, y no pretende ser una evaluación exhaustiva de todas las barreras en la política climática nacional.

Finalmente, Aguilar y Recio (2013) ya dieron para ese entonces con observaciones similares a las hipótesis del presente trabajo. Con un enfoque metodológico y un objeto de investigación diferente, las autores se embarcaron en analizar el estado de situación y las características de las leyes climáticas en América Latina. Los resultados de su investigación refieren a los desafíos que mantiene la implementación de políticas climáticas, con la coordinación e integración entre sectores y actores, la asignación presupuestaria y el peso político o apoyo presidencial como los *"elementos cruciales y desafíos recurrentes"*. El presente trabajo tiene como uno de sus objetivos profundizar, con un enfoque y una metodología diferentes, las observaciones mencionadas por las investigadoras.

Marco Teórico Conceptual

El cambio climático: la necesidad de intervención desde el enfoque de la Economía

El cambio climático, reconocido por el IPCC (2014) como uno de los desafíos más significativos de esta era, exige una respuesta holística y multifacética en la que el Estado nacional juega un papel crucial (IPCC, Grupo de Trabajo II, 2014, Capítulo 2, pp. 33-35). Esta sección profundiza en cómo el Estado, con su capacidad legislativa única y su potencial de movilización de recursos, emerge como un actor insustituible en la lucha contra el cambio climático.

Desde una visión económica, el cambio climático es estudiado en el marco de la teoría de las Fallas de Mercado. Dentro de este conjunto de fallas de mercado se encuentran por un lado las externalidades, definidas en forma simplificada como toda acción realizada por algún agente económico que genera algún beneficio o costo sobre otro actor y por las cuales no se lo compensa; los bienes públicos, que son aquellos que cumplen con las condiciones de no rivalidad (el consumo de este tipo de bienes por parte de una persona no implica que otra no pueda consumirlo) y la no exclusión (no es posible evitar su acceso al bien por parte de los actores, ya que una vez que se le ofrece a alguien se encuentra disponible para todos), estas características los quita de la clasificación de bienes de propiedad privada y exclusiva y el sistema de precios es incapaz de racionarlos (no existen entonces incentivos de mercado para producirlos pues no se puede cobrar un precio por los mismos); y finalmente, los recursos de propiedad común que presentan libertad de acceso pero rivalidad en el consumo (en este caso el problema del mercado es que no existen señales para racionar su explotación y evitar su agotamiento) (Girardin, 1998).

Tal como lo define Girardín (2013), *“el cambio climático desde el punto de vista económico se trata de una externalidad acumulada en el tiempo por el uso desmedido de un bien de propiedad común por parte de unos pocos actores sin haber compensado al resto de los propietarios de ese recurso por ese uso abusivo”* (Girardín, 2013, p. 24).

En uno de los más reconocidos informes sobre cambio climático “The Economics of Climate Change: The Stern Review” Stern (2007) enfatiza que el cambio climático es la mayor falla de mercado a la que se ha enfrentado el mundo, y que se encuentra acompañada de otras imperfecciones de mercado. En una línea similar, CEPAL (2015) plantea que desde la perspectiva de la economía este fenómeno es probablemente la

mayor externalidad negativa posible, puesto que históricamente se ha podido descargar en la atmósfera emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que ocasionan cambios en el clima sin costo económico alguno. De acuerdo con lo planteado por la organización, estas características del cambio climático (conforme a su abordaje desde la teoría económica) pone sobre la mesa la necesidad de instrumentar un conjunto de políticas públicas para corregir las fallas de mercado que ocasionan esos cambios y que intensifican sus efectos.

Stern (2007) identifica que el cambio climático requiere de la implementación de un conjunto de políticas, tales como el establecimiento de precios de carbono, regulación, apoyo a la innovación y puesta en marcha de tecnologías de bajo carbono, y la remoción de diferentes barreras para persuadir a los actores privados que actúen en respuesta al cambio climático.

El Estado nacional, ejerciendo su función reguladora, ocupa una posición estratégica para desarrollar e implementar un marco legislativo efectivo en la batalla contra el cambio climático (Stern, 2007). Esta capacidad legislativa es fundamental para asentar los cimientos de una política ambiental robusta y asegurar la implementación de estrategias de mitigación y adaptación eficientes. Adelle y Russel (2013) enfatizan la **importancia del Estado en la creación de políticas que integran aspectos del cambio climático** en diversos sectores, subrayando la necesidad de considerar tanto la reducción de emisiones como la adaptación a sus efectos preexistentes en el diseño de políticas públicas. La habilidad del Estado para movilizar y asignar recursos de manera efectiva es una función que ningún otro actor puede igualar.

La gestión efectiva del cambio climático requiere una **coordinación sin precedentes entre distintos niveles gubernamentales y sectores** (Biermann y Pattberg, 2008). Aquí, el Estado actúa como un mediador clave, facilitando la colaboración entre entidades gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil y la comunidad internacional. De esta manera, el Estado cumple un papel activo en alinear las políticas nacionales con objetivos globales de cambio climático, garantizando que las acciones locales y nacionales sean coherentes con compromisos internacionales.

La adaptación al cambio climático implica no solo implementar nuevas políticas, sino también reformar estructuras estatales preexistentes (Jordan et al., 2005). Para ello, el Estado debe integrar consideraciones climáticas en todas las áreas de gobernanza y planificación. Dicho de otro modo, debería **transversalizar** la agenda climática en todas las **dependencias de gobierno**. En este sentido, Ostrom (1990) argumenta que el

Estado debe evolucionar y adaptar sus instituciones para enfrentar de manera efectiva los desafíos emergentes del cambio climático, incorporando estas preocupaciones en el núcleo de la formulación de políticas.

El papel del Estado en la educación y movilización de la sociedad frente al cambio climático es igualmente crucial. Mediante campañas de concientización y programas educativos, puede influir significativamente en las actitudes y comportamientos sociales. Además, en el ámbito internacional, el Estado representa a la Nación en foros y negociaciones globales sobre cambio climático, aportando al desarrollo de soluciones y estrategias colaborativas en el plano internacional (Young, 2002).

En conclusión, la respuesta al cambio climático demanda un Estado nacional proactivo en múltiples frentes: como legislador y coordinador, reformador de sus propias estructuras, educador de su población y diplomático en la arena internacional. Este enfoque integral es vital para enfrentar eficazmente los retos que presenta el cambio climático.

Institucionalismo y Neoinstitucionalismo: El Rol de las instituciones en la Política Climática

El institucionalismo, y en particular su corriente neoinstitucionalista, desempeña un papel crucial en la conceptualización y aplicación de políticas climáticas. Este marco teórico ofrece una comprensión profunda de cómo las instituciones, definidas como sistemas de normas y prácticas, ejercen una influencia significativa en la formulación de estrategias para enfrentar el cambio climático.

El neoinstitucionalismo, con su enfoque en las estructuras y normas institucionales, proporciona una perspectiva única sobre cómo las políticas climáticas son formuladas y aplicadas. Las instituciones son vistas no solo como entidades pasivas que operan en un vacío, sino como actores dinámicos que dan forma y son formados por las políticas climáticas. Según Eslava et al. (2011), esta **arquitectura institucional**, compuesta por la interrelación de diferentes **estructuras institucionales**, es fundamental para establecer las bases de la acción climática.

Este concepto comprende no sólo la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, sino también cómo estas entidades colaboran y toman decisiones. Un análisis detallado de esta arquitectura permite entender tanto las dinámicas internas, incluyendo la formulación y gestión de políticas, como las externas, que abarcan la

interacción con actores no gubernamentales y la sociedad civil. Como sugiere Young (2002), la arquitectura institucional en el contexto del cambio climático debe ser flexible para adaptarse a desafíos emergentes y facilitar una coordinación eficaz entre varios actores.

Hall y Taylor (1996) también enfatizan la interacción dinámica entre las instituciones y la formulación de políticas, un concepto explorado más a fondo por Leone (2003) en el contexto del neoinstitucionalismo. Pramova et al. (2020) subrayan la importancia de comprender estas interacciones en el contexto del cambio climático, destacando específicamente el papel del aislamiento institucional y las lagunas de información en la integración de las políticas climáticas.

Las leyes y regulaciones son componentes clave de la arquitectura institucional en la política climática. Actúan como la columna vertebral de los esfuerzos de mitigación y adaptación, proporcionando el marco legal y normativo necesario para la acción.

Como argumenta North (1990), las instituciones desempeñan un papel crucial en la respuesta a los desafíos globales de política pública a través de la evolución y cambio de sus estructuras y prácticas. Este proceso de **adaptación institucional** es esencial para enfrentar eficazmente los desafíos que presenta el cambio climático, ya que permite una mayor flexibilidad y capacidad de respuesta ante nuevos conocimientos y situaciones emergentes. Hall y Taylor (1996), en su análisis del neoinstitucionalismo, resaltan cómo las instituciones no solo influyen en la formulación de políticas, sino que también son influenciadas por estas, creando así un ciclo dinámico de interacción y adaptación.

North (1990) sostiene que las instituciones desempeñan un papel crucial en la adaptación y el abordaje de este tipo de desafíos a través de la evolución y el cambio de sus estructuras y prácticas. Esta adaptación institucional es esencial para abordar eficazmente los desafíos del cambio climático, ya que permite una mayor flexibilidad y capacidad de respuesta a nuevos conocimientos y situaciones emergentes.

Este enfoque bidireccional, como Young (2010) sugiere, es fundamental para comprender cómo las decisiones políticas, las presiones sociales y las realidades económicas configuran la respuesta institucional al cambio climático. En este contexto, Jordan y Huitema (2014) enfatizan la importancia de la innovación en políticas climáticas, que pueden provocar cambios significativos en las instituciones existentes, demostrando así la naturaleza interactiva de la relación entre políticas e instituciones en el ámbito del cambio climático.

Las políticas climáticas: diseño e implementación

Los resultados en contextos gubernamentales a nivel global y local muestran obstáculos significativos para incorporar efectivamente el cambio climático en las agendas políticas, destacando la necesidad de una mayor integración en el enfoque hacia la descarbonización profunda y los desafíos políticos asociados (Jordan et al., 2022). Magrin (2015) resalta la dificultad de incorporar eficazmente el cambio climático en las agendas políticas a nivel global y local, destacando la necesidad de articular las políticas climáticas con las de desarrollo y sectoriales.

Por otro lado, la planificación de políticas climáticas a corto, mediano y largo plazo es esencial. Los instrumentos de planificación estratégica permiten diseñar estrategias que aborden tanto la mitigación como la adaptación al cambio climático de manera efectiva, afrontando de manera simultánea los desafíos actuales y futuros (Kern y Bulkeley, 2009). Además, las metas de mitigación y adaptación se presentan como componentes esenciales. Estas metas representan objetivos cuantitativos para reducir las emisiones de GEI y aumentar la resiliencia frente al cambio climático. Establecer metas claras y medibles es fundamental para evaluar el progreso y asegurar la rendición de cuentas en la lucha contra el cambio climático (Betsill y Bulkeley, 2007).

En este contexto, los mecanismos explícitos de evaluación son procesos de revisión y seguimiento de políticas climáticas que garantizan que se estén cumpliendo los compromisos y que las políticas estén produciendo los resultados deseados (Jordan y Huitema, 2014). En cuanto a los procesos políticos y administrativos, su diseño y eficiencia son cruciales, ya que afectan cómo se desarrolla e implementa la política climática (Bache et al., 2015). Las capacidades institucionales se refieren a la habilidad de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para desarrollar y ejecutar políticas climáticas efectivas, así como para movilizar recursos y capacidades técnicas (Bulkeley et al., 2014).

La integración de políticas se refiere a la articulación de enfoques y estrategias para resolver problemas interconectados, como el cambio climático (Bulkeley, 2010). La integración vertical y horizontal, que destaca la importancia de la coordinación entre diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local) y entre diferentes sectores, es fundamental para abordar el cambio climático de manera efectiva (Bulkeley y Castán Broto, 2013). El enfoque de integración de políticas busca tratar el cambio climático como

un problema complejo y multidimensional que requiere respuestas de múltiples sectores gubernamentales y no gubernamentales (Kern, 2019).

En este sentido, la etapa de **diseño de una política pública** define “*cómo enfrentar el problema y qué objetivos de transformación se van a proponer, estableciendo indicadores para poder dar seguimiento a la intervención*”. Por otro lado, busca “*operacionalizar las acciones finales en hitos y actividades críticas, con plazos y responsables definidos, identificando los recursos necesarios para llevarlas adelante*” (Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión, 2020, p. 20; p. 34). Por otro lado, dado el carácter transversal de la política climática, el enfoque aquí utilizado para referir a la **implementación de la política climática**, alude específicamente a aquellas políticas que son diseñadas por el área responsable de su diseño y articulación, pero que deben ser implementadas por las dependencias o áreas⁴ de gobierno sustantivas, con las cuales dicha área debe articular.⁵

La gobernanza de problemas complejos explora cómo se manejan desafíos como el cambio climático a nivel político y administrativo, considerando la participación de múltiples actores y la toma de decisiones inclusivas y efectivas (Andonova et al., 2009). Sosa (2017) define la gobernanza climática por la participación de actores diversos que abarcan desde gobiernos nacionales y locales hasta organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

La gobernanza, específicamente, de las políticas climáticas, implica un proceso complejo y multifacético a través del cual las decisiones relacionadas con el cambio climático se toman e implementan. Este proceso trasciende la simple administración y ejecución de políticas, incorporando la participación activa y cooperación de múltiples actores, incluyendo el sector privado, la sociedad civil y organizaciones internacionales. Adelle y Russel (2013) subrayan la necesidad de una gobernanza efectiva que pueda manejar los desafíos únicos del cambio climático, destacando la importancia de la descentralización de decisiones y la coordinación efectiva entre diferentes niveles de gobierno y actores. Esta gobernanza requiere un enfoque integrador que unifique esfuerzos y asegure que las acciones sean coherentes y estén alineadas con los objetivos globales de mitigación y adaptación.

⁴ También referidos como “sectores”

⁵ En este caso, como se describe en la justificación del caso de estudio, el área responsable del diseño y articulación de la política climática es la Secretaría de Cambio Climático

En este sentido, la descentralización de decisiones es uno de los retos más significativos en la gobernanza de las políticas climáticas. Dada la naturaleza global del cambio climático, se requieren respuestas a nivel local, regional, nacional e internacional. Ostrom (1990) argumenta que la descentralización facilita una mayor adaptación a condiciones locales específicas, pero también resalta la necesidad de una coordinación efectiva para asegurar que las acciones locales estén en consonancia con objetivos más amplios. Esta coordinación es crucial para evitar la fragmentación de esfuerzos y para garantizar que las políticas climáticas sean coherentes y efectivas en todos los niveles.

Este marco permite destacar la necesidad de una estrategia integral y coordinada para enfrentar un problema de tal envergadura. Estos conceptos se han desarrollado y refinado a lo largo del tiempo a través de la investigación y la experiencia práctica, y son fundamentales para abordar el cambio climático en un contexto gubernamental (Pattberg, 2012; Kern y Bulkeley, 2009; Betsill y Bulkeley, 2007; Jordan y Huitema, 2014; Bache et al., 2015; Bulkeley et al., 2014; Bulkeley & Castán Broto, 2013; Kern, 2019; Bulkeley, 2010; Andonova et al., 2009). Cada uno de estos elementos conceptuales es esencial para una acción climática efectiva y para garantizar que se alcancen los objetivos de mitigación y adaptación en el contexto de la dinámica gubernamental y sectorial.

Barreras y condiciones de borde: Definiciones principales

Así como los actores enfrentan en general problemas o barreras al momento de implementar acciones climáticas, en similar dirección, las políticas públicas también enfrentan problemas o impedimentos para su diseño y su implementación.

Tal como lo analiza el Performance Institute (2023), los funcionarios públicos designados se encuentran frecuentemente con dificultades para implementar estos nuevos planes, enfrentando a menudo retrasos o un estancamiento total. Estos problemas enfrentados por las organizaciones gubernamentales para desarrollar acciones pueden ser clasificados como barreras.

La literatura sobre barreras es amplia, muchos autores analizan las barreras a la implementación de medidas desde los actores privados y su vinculación con las políticas implementadas (Guzowski y Recalde, 2008; Lamb y Minx, 2020; Zabaloy et al., 2023; entre otros), mientras que, tal como se mencionó más arriba, muchos otros trabajos analizan las barreras que enfrentan los entes públicos al momento de diseñar las políticas (Biesbroek et al., 2011; Banwell et al., 2020; Borys et al., 2022; entre otros).

En general, los trabajos definen a las **barreras** o brechas como *“aquellos aspectos que explican que algunas medidas y/o acciones de no se implementan, aún cuando podrían resultar convenientes e incluso socialmente deseables”* (Bold et al, 2012), o, en similar línea como *“los obstáculos o desafíos que explican el comportamiento de los actores nacionales no proclives a la implementación de determinadas acciones”* (Bouille et al., 2019).

La clasificación de barreras suele ser frecuente en la literatura. Sin embargo, dichas categorías suelen diferir dependiendo del tópico, el objeto de estudio, el enfoque y el alcance seleccionado. Por ejemplo, Performance Management (2023) analiza las principales barreras en la gestión de gobierno: barreras de visión, de requerimiento, de recursos, de monitoreo y de liderazgo. Cinar et al. (2019) realizan una sistematización de barreras para el proceso de innovación en el sector público, logrando la siguiente categorización: barreras organizacionales, barreras específicas a la característica de la innovación, barreras contextuales y barreras específicas de interacción.

La literatura de las barreras al diseño y la implementación de políticas climáticas es muy diversa y ha emergido con mayor fuerza en las últimas décadas, dado el reconocimiento de los aspectos mencionados más arriba (Biesbroek et al., 2011; Banwell et al., 2020; Borys et al., 2022). Muchos de estos trabajos presentan un abordaje diferente en su análisis, pero en su mayoría identifican como barreras principales las barreras políticas (peso político), el financiamiento (disponibilidad de recursos) y la coordinación interinstitucional.

Las barreras políticas, como señalan Biesbroek et al. (2013), pueden incluir la falta de consenso político o la resistencia de grupos de interés. En el plano económico, a menudo se relacionan con la falta de financiamiento o los costos elevados de implementar estrategias de mitigación y adaptación. Las barreras sociales pueden surgir de la falta de conciencia pública o de la resistencia cultural al cambio. Las barreras tecnológicas implican limitaciones en los recursos técnicos o la disponibilidad de tecnologías, mientras que las barreras ambientales están relacionadas con desafíos específicos impuestos por las condiciones climáticas y geográficas.

La gran mayoría de la literatura que analiza las barreras a la implementación de la política climática lo hace de manera general a nivel local, o de manera particular o sectorial a nivel nacional o regional. Sin embargo, dado el objeto de estudio del presente trabajo, el análisis de las barreras para el diseño e implementación de la política climática será analizado de manera general (no sectorial) y a nivel nacional (no local).

En este sentido, la identificación de barreras en los trabajos revisados en la sección anterior (Estado del Arte) permite confeccionar una categorización de las barreras para políticas climáticas. Las **categorías** que sirven como base conceptual para **clasificar la identificación de barreras** en la presente investigación son las siguientes: barreras políticas, barreras regulatorias, barreras institucionales, barreras económicas y financieras, barreras culturales y de concientización, barreras técnicas y de información (Biesbroek et al., 2011; Banwell et al., 2020; Boldt et al., 2012; Borys et al., 2022; Bouille et al., 2019).

Las **barreras políticas** incluyen factores como la falta de voluntad política, los cambios en las administraciones gubernamentales que pueden alterar las prioridades, y la influencia de diferentes grupos de interés que pueden no alinear sus objetivos con las políticas climáticas. Las **barreras regulatorias** comprenden la existencia de leyes y regulaciones que no favorecen la acción climática, o la falta de existencia de leyes que sí lo hagan. Las **barreras institucionales** se refieren a las estructuras y procesos organizacionales que dificultan la respuesta a los desafíos del cambio climático. Esto puede incluir la falta de coordinación entre agencias o niveles de gobierno y la carencia de capacidades institucionales.

Las **barreras económicas y financieras** abarcan la falta de recursos financieros necesarios para implementar políticas climáticas, la dificultad para acceder a financiamiento y la falta de incentivos económicos para la adopción de tecnologías limpias y sostenibles. Las **barreras culturales y de concientización** se relacionan con la falta de conciencia o entendimiento del cambio climático y sus impactos entre la población y los tomadores de decisión, lo que puede llevar a una baja priorización de la acción climática. Las **barreras técnicas y de información** refieren a la falta de conocimiento o habilidades técnicas entre los profesionales y técnicos para implementar diseñar e implementar políticas climáticas efectivas y a la falta de datos confiables o accesibles sobre cambio climático.

Tal como lo destacan Bouille et al. (2021), las barreras presentan diferentes niveles y ordenamientos, y no existe un consenso en torno a su clasificación, aunque podrían ser categorizadas en niveles. Los autores resaltan que es importante recordar que existen zonas grises entre algunas de las categorías de barreras, entre condiciones de borde y barreras, y entre las condiciones de borde y habilitantes.

De acuerdo con los autores, las **condiciones de borde** / contexto / entorno son elementos ajenos a la política y que quedan por fuera del mecanismo de decisión del

sector, por lo cual no pueden ser modificadas por la política que se proponga y se implemente. Delimitan el marco en el cual se implementa la estrategia. Sin embargo, si no se las toma en consideración podría dar como resultado un fracaso del plan, e incluso, el uso de instrumentos correctos y bien diseñados podría fracasar por no tener en cuenta el contexto de implementación. Estas condiciones pueden ser externas / internacionales o internas / nacionales. Por otro lado, las condiciones de borde marcan el espacio general donde se desarrollan las políticas analizadas (Recalde et al., 2015). Estas condiciones generales funcionan como reglas de juego dadas dentro de las cuales se desarrollan todas las actividades analizadas.

Las **condiciones habilitantes** / facilitadores (“Enabling Frameworks” o “Enabling Environments”, de acuerdo a la terminología en inglés) son aquellas condiciones que facilitan la existencia de un entorno propicio a la implementación de acciones o la puesta en marcha de diferentes instrumentos de política. Definen condiciones necesarias, pero no suficientes para la puesta en marcha de acciones de eficiencia. Nygaard y Hansen (2015), por ejemplo, enfatizan la necesidad de desarrollar marcos habilitantes o facilitadores para el diseño de políticas de transferencia de tecnología. Estos elementos son necesarios para posibilitar la aplicación de políticas y estrategias y deben ser abordados con prioridad. Las condiciones de borde y de entorno/habilitantes proveen un contexto favorable (desfavorable) para el desarrollo de políticas y pueden contribuir (o complejizar) la superación de las barreras (Boldt et al., 2012).

El análisis conjunto de barreras y condiciones de borde muestra cómo se entrelazan entre sí, haciendo que sus interacciones y efectos permanezcan intrínsecamente relacionados. Sin embargo, es fundamental reconocer que las barreras dependen del tiempo, el lugar y el área/sector particular que se aborde, y que por ello su estudio particular es fundamental al momento de impulsar acciones de política específicas.

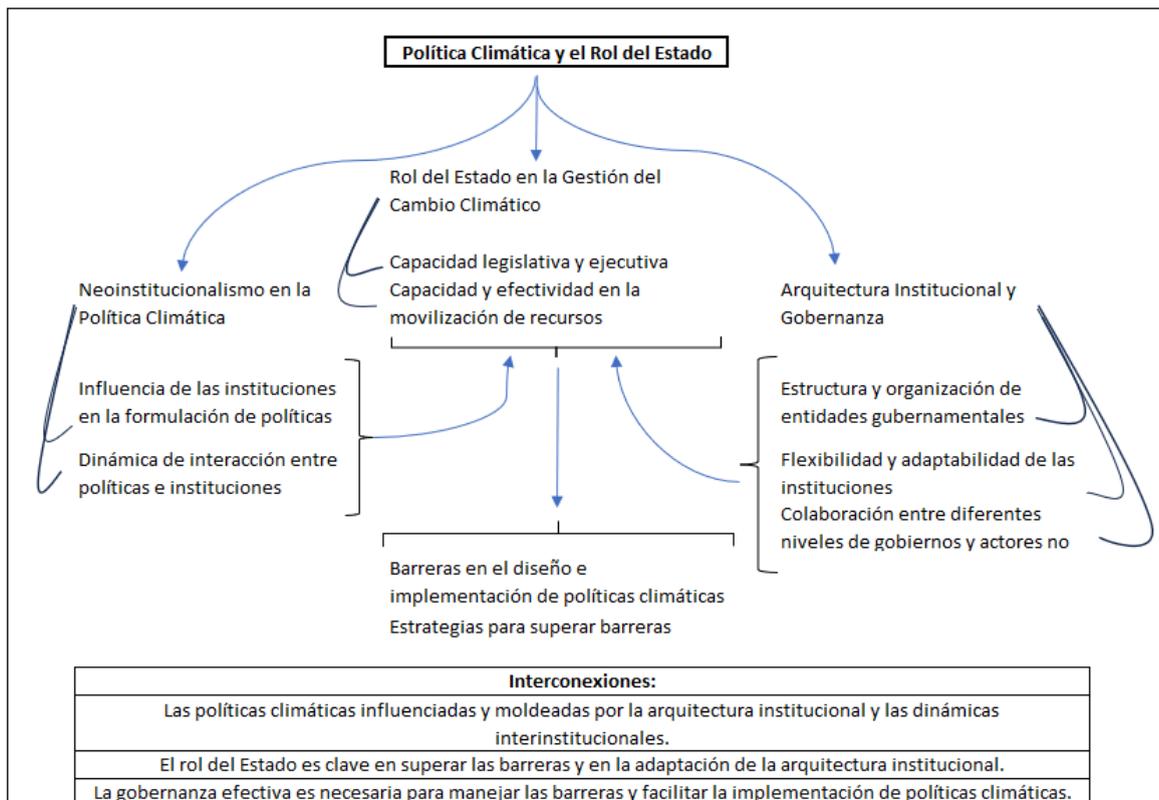
La relación entre el Estado, las barreras institucionales y la arquitectura institucional es determinante en la respuesta global al cambio climático. El Estado está adaptando y reformando sus instituciones para abordar mejor el cambio climático. Sin embargo, como apuntan Jordan et al. (2015), las barreras dentro de estas instituciones pueden dificultar la implementación efectiva de políticas climáticas.

Gupta et al. (2010) argumentan que comprender profundamente estas interacciones es vital para identificar las causas subyacentes de las barreras y formular soluciones prácticas. Un análisis detallado puede revelar oportunidades para mejorar la formulación e implementación de políticas climáticas. Comprender esta interacción es fundamental

para desarrollar estrategias que superen dichas barreras y aprovechen las capacidades institucionales del Estado en la lucha contra el cambio climático.

Tomando como referencia los diversos conceptos explorados en esta sección, se ha desarrollado la Figura I.1. Dicha figura proporciona una representación esquemática del enfoque teórico que fundamenta esta tesis, ilustrando las interrelaciones entre el papel del Estado, el neoinstitucionalismo en la formulación de políticas, la arquitectura institucional y las barreras existentes en la implementación de la política climática.

Figura I.1: Representación esquemática del marco conceptual construido.



Fuente: Elaboración propia

El cuadro conceptual presentado muestra al Estado como agente central en la gestión del cambio climático, destacando su capacidad legislativa y ejecutiva como esencial para la creación y aplicación de políticas. En este contexto, las barreras emergen como impedimentos críticos a la eficacia del Estado, incluyendo las limitaciones en la movilización de recursos y en la ejecución de políticas.

El neoinstitucionalismo se presenta como un marco teórico para analizar cómo las estructuras institucionales configuran y son configuradas por la política climática. Se destaca que las instituciones no solo dan forma a las políticas sino que también son

moldeadas por estas, creando así un terreno donde pueden surgir barreras en la formulación e interacción de políticas. Estas barreras institucionales reflejan la complejidad de integrar nuevas iniciativas climáticas en los marcos existentes, lo que a menudo resulta en tensiones y resistencias al cambio.

El análisis se extiende a la arquitectura institucional y la gobernanza climática, examinando cómo la estructura y organización de las entidades gubernamentales afectan la implementación de políticas. La adaptabilidad institucional y la colaboración intergubernamental emergen como elementos esenciales para la gobernanza climática, aunque también se identifican como posibles fuentes de barreras, particularmente en la forma de falta de coordinación y competencia por recursos.

De esta manera, el cuadro explica como las interconexiones entre la capacidad del Estado, la dinámica institucional y la efectividad de la gobernanza son fundamentales para la identificación, comprensión y superación de las barreras al diseño e implementación de políticas climáticas. Por tanto, se postula que una estrategia integral para abordar las barreras en la política climática debe contemplar cómo las capacidades estatales y las dinámicas institucionales interactúan y afectan la formulación y ejecución de políticas climáticas.

Marco Metodológico

Metodología de abordaje general del problema

La metodología adoptada para el análisis exhaustivo de las barreras que inciden en el diseño y la ejecución de la política climática argentina para la Secretaría de Cambio Climático durante el período comprendido entre 2016 y 2022 se fundamenta en un enfoque descriptivo, ya que “*busca especificar propiedades, características y rasgos importantes*” (Hernández Sampieri, 2010, p. 80). La investigación también adopta un enfoque analítico, buscando ir más allá de la mera descripción para explorar y entender los diversos aspectos y la complejidad inherente a la política climática que es objeto de esta investigación.

En relación a las técnicas de recolección de datos, la presente investigación recurrió a una amalgama de fuentes tanto primarias como secundarias. Este proceso se estructura en etapas secuenciales, diseñadas para garantizar la profundidad y amplitud necesarias en la exploración de las complejidades inherentes al objeto de investigación.

En primer lugar, se realizó una revisión documental de fuentes secundarias para estudiar la literatura existente referente a las barreras enfrentadas en el diseño e implementación de las políticas climáticas (presentada en la sección Estado del Arte). Adicionalmente, también se han revisado fuentes secundarias para construir el marco conceptual que sostiene las bases teóricas sobre el cual se apoya la presente investigación (presentada en la sección anterior, Marco Conceptual).

Luego, para elaborar el Capítulo II (Marco Normativo e Instrumentos De Política Climática), se realizó una revisión documental de fuentes primarias, recurriendo a documentos oficiales que permitieron abordar el tema desde una perspectiva interna. Entre ellos se encuentran la Constitución Nacional de la Nación Argentina, la Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675), la Ley 27.520 de Presupuesto Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, su decreto reglamentario (Decreto Reglamentario 1030/2020), las versiones del Plan Nacional de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, los planes de acción nacional sectoriales, entre otros. A partir de este proceso se pudo realizar un diagnóstico real de la situación y una línea de tiempo de la política climática nacional, tanto en términos normativos como de resultados y documentos logrados por la Secretaría de Cambio Climático.

En tercer lugar, para realizar un análisis de la evolución de la asignación y ejecución presupuestaria, tanto del MAYDS como de la SCC, se consultaron fuentes directas y oficiales. Las fuentes utilizadas para la recopilación de datos en esta sección son dos: el portal Presupuesto Abierto⁶ y la sección de Presupuesto de la página web oficial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible⁷.

La mayoría de las tablas realizadas en dicha sección requirió la correlación y la integración de información proveniente de ambas fuentes para construir una representación unificada y cohesiva de la evolución presupuestaria, tanto para el caso de la Secretaría de Cambio Climático como del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Para entender los métodos específicos utilizados en cada caso, se pueden consultar las explicaciones detalladas en la sección de Evolución Presupuestaria y en el Anexo IV, donde además se incluyen las tablas originales que sirvieron de base para este análisis.

Finalmente, responder la pregunta de investigación requirió de analizar la perspectiva y opiniones de los principales actores involucrados en la política climática nacional de la Secretaría de Cambio Climático. Para estos fines, se recurrió a entrevistas semiestructuradas que permitieron mantener un diálogo directo con estos actores, buscando capturar sus perspectivas y vivencias en relación con las barreras que impactaron tanto en el diseño como en la implementación de la política climática argentina en el período bajo análisis.

Debido a la complejidad de la temática y a la diversidad de actores que se buscó entrevistar, en el Anexo IV se proporcionan mayores detalles referidos al método específico utilizado para el estudio de campo, lo que incluye el método y los criterios de selección de los entrevistados, el diseño del cuestionario, el abordaje del entrevistado, el desarrollo de la entrevista, etc.

En esta instancia, es importante destacar que para lograr una mayor perspectiva y amplitud en la visión del problema, se realizaron entrevistas a 20 personas identificadas como actores claves para el objetivo de investigación. Su distribución se compuso de la siguiente manera: 8 funcionarios públicos, 8 asesores y especialistas técnicos, y 4 actores claves de la sociedad civil. Todos ellos participaron de forma directa, desde distintos roles, en el diseño y la implementación de la política climática nacional de la

⁶ Presupuesto Abierto. Explorador de Apertura Programática. Visitado el 10 de noviembre de 2023, de <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

⁷ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Presupuesto y rendición de cuentas. Visitado el 10 de noviembre de 2023, de <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/transparencia/presupuesto>

Secretaría de Cambio Climático. El detalle de esta información es también abordada con mayor profundidad en el Anexo IV.

Para el análisis de resultados se utilizó, por un lado, un enfoque cualitativo, que permitió analizar la información cualitativa, no numérica. Esto permitió comprender y analizar en profundidad las percepciones, opiniones y experiencias de los individuos. Este enfoque se centró en interpretar el significado de la información relevada en el contexto de la política climática argentina, y permitió explorar en detalle las barreras y desafíos en el diseño e implementación de las políticas. A partir de la información recolectada, se procedió a la categorización de las barreras identificadas en áreas temáticas pertinentes. Esta segmentación estratégica permitió un análisis sistematizado y enfocado.

Además se utilizó también un enfoque cuantitativo. Para ello, se desarrollaron preguntas cuyas respuestas implicaron notas numéricas, lo que permitió al entrevistador e investigador analizar las respuestas de los entrevistados estableciendo patrones y tendencias objetivas en sus respuestas. Por último, y con el mismo objetivo de lograr establecer patrones y tendencias objetivas, se utilizó un enfoque cuali-cuantitativo, mezclando el análisis de las respuestas cualitativas de los entrevistados con un enfoque cuantitativo a partir del análisis de la repetición de los conceptos hallados en las respuestas obtenidas.

Finalmente, las conclusiones, realizadas a partir del marco conceptual construido, se nutrieron del análisis de las barreras identificadas en el capítulo IV y de los hallazgos de los capítulos II y III. Este enfoque analítico implicó una comparación y evaluación crítica de las barreras a la luz de la teoría y la práctica, buscando no solo describir sino también entender y explicar la naturaleza y el impacto de estas barreras.

Especificidad y Justificación del Caso

El objeto de estudio, centrado en la Secretaría de Cambio Climático (término simplificado a efectos prácticos para la presente investigación), se justifica en función de los decretos 891/2016; 232/2015; 174/2018; 50/2019 y de la Ley N° Ley 27.520 y el decreto reglamentario de esa ley, Decreto 1030/2020. De ellos se deriva que, dentro de las dependencias del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), la Secretaría de Cambio Climático es la principal responsable del desarrollo de la política climática nacional argentina⁸.

La elección del período 2016-2022 se fundamenta en su concordancia con el Acuerdo de París y su centralidad en la agenda climática del país.

De esta manera, la Secretaría de Cambio Climático, durante el período 2016-2022, presenta una especificidad significativa como caso de estudio. En este período, la SCC no solo se involucró en la formulación de políticas, sino también en la coordinación y promoción de acciones climáticas a nivel nacional e internacional. Operó dentro de un contexto político e institucional dinámico, marcado por cambios en su estructura y jerarquía, así como por desafíos únicos derivados de períodos de gestión de dos gobiernos de distinto signo político, la transición entre ellos, y particulares situaciones económicas y sociales, incluida la pandemia de COVID-19.

Este período también fue testigo de importantes avances en la legislación ambiental y climática, incluida la promulgación de la Ley 27.520 de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático. Estos factores hacen de la SCC un caso singular para explorar las complejidades de las políticas climáticas en un país emergente, proporcionando un entendimiento profundo de las barreras institucionales y políticas en el diseño y la implementación de políticas climáticas.

Al abordar el caso de estudio, es esencial proporcionar una aclaración sobre la terminología referente a las carteras de gobierno que ostentaron la máxima autoridad ambiental y climática a nivel nacional durante el período bajo análisis.

En este documento, cuando se menciona al "Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible", se hace referencia de manera generalizada a todas las formas y variantes que esta entidad ha adoptado en diferentes contextos históricos y administrativos en el período de referencia. Esta cartera de gobierno, en sus diversas iteraciones, ha sido conocida como "Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible" (2019 - 2022), "Ministerio

⁸ Esto se aborda con mayor detalle en la sección Marco Normativo del Capítulo II.

de Ambiente y Desarrollo Sustentable" (2016 - 2018), o incluso en ciertos períodos como "Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable" (2018 - 2019). Estos cambios de nombre reflejan las reestructuraciones institucionales y las diferentes prioridades políticas a lo largo del tiempo. Sin embargo, independientemente de su denominación específica en cada momento, el propósito y las funciones centrales de este organismo han permanecido orientados hacia la gestión ambiental y el desarrollo sostenible en el país.

Se realiza la misma aclaración respecto a la Secretaría de Cambio Climático. Dado que la nomenclatura y jerarquía de esta entidad han experimentado cambios, dependiendo de las reestructuraciones ministeriales y de las prioridades políticas, la mención de "Secretaría de Cambio Climático" abarca denominaciones como "Secretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable", "Secretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible", "Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación", entre otras. Asimismo, esta referencia incluye tanto las instancias en las que ha operado como secretaría como aquellas en las que ha funcionado como subsecretaría, dependiendo de su jerarquía en la estructura gubernamental en diferentes períodos.

La elección de usar una terminología general y simplificada tiene como objetivo proporcionar claridad y evitar confusiones que podrían surgir debido a las variaciones en la nomenclatura de estos organismos. Se busca así mantener un enfoque coherente y facilitar la comprensión del lector.

CAPÍTULO II: MARCO NORMATIVO E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA CLIMÁTICA DE LA SECRETARÍA DE CAMBIO CLIMÁTICO

El Capítulo II tiene como objetivo realizar un análisis y caracterización del caso de estudio, para ello, se realiza una revisión de las bases institucionales y los resultados alcanzados por la Secretaría de Cambio Climático en el período 2016-2022. Este capítulo se divide en dos secciones.

En la primera sección, se sistematiza y describe el marco jurídico y normativo que fundamenta la operatividad de la Secretaría, proporcionando así una base sólida para comprender la estructura legal y reglamentaria que guía y delimita sus intervenciones en el ámbito del cambio climático.

La segunda sección, ofrece una descripción cronológica de los documentos y resultados de política climática publicados y logrados a la luz de las competencias de la SCC. Se focaliza en la exposición de los avances y logros, evidenciando los esfuerzos y resultados tangibles derivados del diseño e implementación de políticas, sin incursionar en valoraciones de su impacto o efectividad.

Marco Normativo

El marco legal en Argentina para abordar el cambio climático se sustenta en una serie de artículos de la Constitución Nacional, acuerdos internacionales, leyes y decretos. Este marco condiciona y establece la arquitectura institucional, las estructuras organizativas y las competencias de las carteras del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) con competencia ambiental y climática.

Además, para dar cuenta de las responsabilidades y funciones de la Secretaría de Cambio Climático, la presente sección describe el esquema de reparto de competencias entre la Nación y las provincias en materia ambiental, y luego detalla las competencias y objetivos de la SCC mediante los decretos que la crearon y modificaron. Finalmente, se hace un análisis de uno de los pilares de la política climática nacional: la Ley N° 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global.

Constitución Nacional y Ley General del Ambiente

La estructura federal de Argentina establece un reparto de competencias entre la nación y las provincias en materia ambiental. La Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente definen este reparto, asignando al gobierno nacional la facultad de dictar normas de presupuestos mínimos ambientales y otorgando a las provincias la capacidad de complementar estas normas (Constitución Nacional de Argentina, 1994, Art. 41; Ley N.º 25.675, 2002, Art. 6). Esta distribución de competencias impacta la arquitectura institucional y las estructuras organizativas, incluyendo ministerios y secretarías, responsables de la gestión ambiental y climática. Estas entidades tienen roles específicos en la formulación de políticas, regulación, monitoreo y aplicación de leyes. Las competencias de las carteras del Poder Ejecutivo Nacional en estas áreas son esenciales para una gestión efectiva del cambio climático y la protección del ambiente en Argentina, operando dentro del marco establecido por este reparto federal de responsabilidades.

Funciones de los Tres Poderes del Estado en la Política Climática

La política climática en Argentina es un reflejo de la interacción y el equilibrio entre los tres poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), cada uno desempeñando funciones cruciales en la gestión y el marco legal del cambio climático. Estas funciones son complementarias y fundamentales para una política climática coherente y eficaz. A continuación, se detalla el rol específico de cada poder en la política climática del país:

- El Poder Ejecutivo Nacional, encabezado por el Presidente, tiene la función de implementar políticas climáticas, administrar las agencias gubernamentales relacionadas y ejecutar programas en materia de clima. Este poder también cumple con los compromisos internacionales en el área de clima. Según la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo tiene la facultad de reglamentar las normas que dicta el legislativo mediante decretos ejecutivos, lo cual incluye la reglamentación de políticas y leyes relacionadas con el cambio climático (Constitución Nacional, 1994, Art. 99 inciso 2).
- El Poder Legislativo, conformado por el Congreso Nacional, que incluye al Senado y la Cámara de Diputados, tiene la función de formular leyes y regulaciones sobre el cambio climático. En particular, este poder se encarga de la formulación de leyes de presupuestos mínimos, las cuales establecen el marco legal para las acciones climáticas en el país. Estas leyes de presupuestos mínimos definen los estándares y criterios básicos que deben cumplir las regulaciones ambientales y climáticas en todas las jurisdicciones del país (Constitución Nacional, 1994, Art. 41).
- Poder Judicial de la Nación: Compuesto por la Corte Suprema y tribunales inferiores, interpreta y aplica la legislación climática. Asegura la conformidad de las políticas gubernamentales con la ley y la Constitución y resuelve disputas relacionadas con el ambiente (Constitución Nacional, 1994, Art. 41 y 116).

[El Federalismo Argentino: Un Contexto para la Gobernanza Ambiental](#)

Argentina se constituye como una nación federal, compuesta por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este federalismo impregna todas las áreas de gobernanza, incluyendo la gestión ambiental, y establece un marco donde tanto el gobierno nacional como las provincias tienen roles definidos y complementarios.

El Artículo 41 de la Constitución Nacional Argentina establece el derecho de todos los ciudadanos a un ambiente sano. Este artículo es un pilar en la política ambiental del país, y establece responsabilidades clave para el Estado:

- Protección del ambiente: Mandato para asegurar un ambiente sano y equilibrado. Corresponde a la Nación *“dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”* (Constitución Nacional de Argentina, 1994, Art. 41).

- Uso sustentable de recursos: Directriz para la utilización racional de los recursos naturales (Constitución Nacional, 1994, artículo 41).
- Educación y conciencia ambiental: Obligación estatal de promover la educación ambiental.

Por su parte, el artículo 124 refleja el federalismo argentino, otorgando a las provincias el dominio originario de los recursos naturales. Implica un modelo de gestión ambiental descentralizada y subraya la importancia del manejo local de recursos y su participación comunitaria. Este artículo es la piedra angular de toda la legislación y las disputas ambientales, siendo que las mismas se construyen y resuelven, respectivamente, sobre la base de esta. De esta manera, determina el desarrollo y la gestión de los recursos naturales del país (Constitución Nacional, 1994, artículo 124).

[La Ley General del Ambiente N° 25.675](#)

La Ley General del Ambiente (LGA), sancionada en 2002, complementa y especifica los mandatos constitucionales. Establece principios fundamentales como:

- Sustentabilidad: Promueve el desarrollo sostenible, integrando aspectos sociales, económicos y ambientales.
- Prevención: Enfatiza la prevención del daño ambiental como un enfoque primario.
- Precautorio: Adopta un enfoque precautorio ante la incertidumbre científica sobre impactos ambientales.
- Equidad intergeneracional: Reconoce la responsabilidad hacia las futuras generaciones en la gestión de recursos y el ambiente.
- Política Integral: Promueve la integración de la política ambiental en todas las políticas públicas.

[Implicaciones del Federalismo en la Gobernanza Ambiental](#)

En el ámbito nacional, la responsabilidad del diseño y la implementación de políticas ambientales y climáticas recae en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS) o en el organismo designado como autoridad ambiental nacional. El MAyDS fue designado para este rol en la legislación que ratifica la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (Ley N° 24.295, 1993; Decreto 822/1998, 1998) y el Acuerdo de París (Ley N° 27.270, 2016), lo cual le otorga competencias directas y específicas en el ámbito climático, así como en la Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675, 2002; Decreto 481/2003, 2003). Este papel se ha visto

reforzado con la promulgación de la Ley N° 27.520 de Presupuesto Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, que asigna al MAyDS la autoridad de aplicación específica para la implementación de políticas de cambio climático en todo el territorio argentino. En consecuencia, el ministerio debe cumplir con los objetivos de estas leyes y tratados internacionales, respetando los principios constitucionales y normativos establecidos, y garantizando una integración efectiva y coherente de las políticas climáticas con el marco legal más amplio.

A nivel local, las provincias, bajo el mandato del Artículo 124, implementan sus propias políticas ambientales y climáticas. Estas políticas deben cumplir con los estándares establecidos por las leyes nacionales de presupuestos mínimos. Además, tanto el Estado nacional como las provincias trabajan de manera coordinada en estas áreas. Por su parte, los municipios son responsables de la aplicación práctica de políticas más territoriales, actuando como el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía y atendiendo a sus necesidades específicas en materia ambiental y climática.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

Argentina ha ratificado tres acuerdos internacionales clave en la lucha contra el cambio climático. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), ratificada el 7 de diciembre de 1993 mediante la Ley N° 24.295, establece un marco para la cooperación internacional y reconoce la necesidad de limitar las concentraciones de gases de efecto invernadero. Seguidamente, el Protocolo de Kyoto, que impone objetivos de reducción de emisiones para los países industrializados, fue ratificado por Argentina el 20 de junio de 2001 mediante la Ley N° 25.438. Este protocolo también introduce mecanismos de mercado para facilitar el cumplimiento de los objetivos de manera coste-efectiva.

Finalmente, el Acuerdo de París, aprobado en 2015 por 193 países, impone objetivos de reducción de emisiones legalmente no vinculantes a través de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, donde cada país establece sus propias metas de reducción de emisiones. El objetivo central del acuerdo es mantener el aumento de la temperatura global por debajo de 2°C respecto a los niveles preindustriales, esforzándose por limitar el aumento a 1.5°C. El primero de septiembre de 2016, el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso aprobaron y ratificaron su adhesión al Acuerdo de París (Ley N° 27270, 2016, Art. 1).

Secretaría de Cambio Climático y Gabinete Nacional de Cambio Climático

La temática ambiental tuvo rango de secretaría en Argentina (y en América Latina) por primera vez en 1973, con la creación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano⁹. A partir de allí sufrió disoluciones, cambios en el rango y movimientos entre ministerios del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Por esta razón, el Decreto 13/2015 marcó un hito histórico para la política pública ambiental a nivel nacional al asignar, por primera vez, jerarquía de ministerio a la cartera ambiental con la creación del MAyDS.

Por su parte, el Decreto 232/2015, estableció la creación de la Secretaría de Política Ambiental, Cambio Climático Ambiente y Desarrollo Sustentable. A partir de este decreto, que modificó la ley de ministerios de ese entonces, dentro de la estructura organizativa del MAyDS, se le asignó a la SCC el objetivo de *coordinar las políticas del gobierno que impactaban en el medio ambiente y el cambio climático* (Decreto 232/2015, planilla anexa al art. 3). Asimismo, el decreto incorporó dentro de esta secretaría a la Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable, la cual tuvo como objetivos principales “*asistir al Secretario en la formulación e implementación de una política nacional de cambio climático y desarrollo sustentable*” (...) y “*elaborar y difundir los instrumentos técnicos y de gestión necesarios para una adecuada implementación de una política de cambio climático y desarrollo sustentable*” (Decreto 232/2015, planilla anexa al art. 3).

Se presenta a continuación un mayor detalle de las competencias asignadas a los respectivos órganos o dependencias.

Secretaría de Política Ambiental, Cambio Climático Ambiente y Desarrollo Sustentable:

- Coordinación de políticas gubernamentales: El decreto estableció la función de la Secretaría para coordinar las políticas gubernamentales impactantes en el ambiente y el cambio climático. Esto implicaba asegurar que las iniciativas de diversos ministerios y entidades se alinearan con los objetivos ambientales y climáticos del país.
- Integración de la política ambiental: La Secretaría fue encargada de integrar la política ambiental en la planificación estratégica del gobierno.
- Promoción del desarrollo sustentable: Se le atribuyó la función de enfocarse en el cambio climático y el desarrollo sostenible, abordando la interconexión entre el ambiente, la economía y la sociedad.

⁹ Ministerio del Interior. Recuperado el 10 de abril de 2024, de <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/accion/ley-yolanda/quien-fue-yolanda-ortiz>

Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable:

- Formulación e implementación de políticas: La Subsecretaría fue designada para asistir en la creación y ejecución de una política nacional de cambio climático y desarrollo sostenible, incluyendo la identificación de áreas clave de intervención, diseño de estrategias y programas, y asegurando su implementación efectiva.
- Elaboración y difusión de instrumentos técnicos y de gestión: Fue encargada de desarrollar y compartir herramientas técnicas y de gestión necesarias para la implementación adecuada de políticas de cambio climático, como guías, protocolos, estándares y sistemas de monitoreo y evaluación.
- Promoción de educación y concienciación: Se le asignó el objetivo de promover la educación y concienciación ambiental, incentivando la participación ciudadana en temas de cambio climático y desarrollo sostenible.
- Articulación con otros sectores: La Subsecretaría recibió la misión de facilitar la colaboración con el sector empresarial y la sociedad civil, destacando la importancia de un enfoque colaborativo e inclusivo para abordar el cambio climático y promover el desarrollo sostenible.

El Decreto 891/2016 estableció también un nuevo hito histórico en la política ambiental nacional (en este caso particular, política climática), al crear el Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC) bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM). Este gabinete fue creado con la finalidad principal de articular políticas relacionadas con el cambio climático. A continuación se detallan algunas de sus principales responsabilidades y funciones:

- Coordinación de políticas de cambio climático: El decreto designó al GNCC para coordinar las políticas en materia de cambio climático entre diferentes ministerios y organismos gubernamentales.
- Promoción de la conciencia social sobre el cambio climático: Le asignó la responsabilidad de generar conciencia en la sociedad sobre la importancia del cambio climático, incluyendo programas educativos y campañas de sensibilización.
- Integración de acciones de mitigación y adaptación: El decreto le dio al GNCC la función de integrar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático en la planificación de diversos sectores y sistemas.
- Desarrollo de planes de respuesta y acción: Se le confirió la facultad de proponer un plan nacional de respuesta al cambio climático y planes de acción sectoriales.

- Fortalecimiento de capacidades y gestión de emergencias: Se le encomendó contribuir al fortalecimiento de capacidades en prevención y respuesta a emergencias climáticas.
- Seguimiento y actualización de estrategias: Se le asignó la responsabilidad de realizar el seguimiento y actualizar estrategias y planes de cambio climático.
- Rol específico del titular de la Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable: El Artículo 5° del decreto designó al titular de la Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable. Este rol implica brindar asistencia técnica y administrativa necesaria para el funcionamiento efectivo del GNCC, asegurando la implementación coordinada y eficiente de las políticas y estrategias de cambio climático.

Posteriormente, en 2018, el Decreto 174/2018 modificó la estructura orgánico-funcional del MAyDS al separar la Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Política Ambiental, Cambio Climático Ambiente y Desarrollo Sustentable. El decreto creó así la "Secretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable". A continuación, el detalle de los cambios principales:

- Elevación de jerarquía: El cambio de jerarquía de subsecretaría a secretaría implicó un aumento en la autoridad, influencia y posiblemente en los recursos disponibles para la unidad.
- Expansión de funciones: si bien muchas de las funciones básicas permanecen similares, la Secretaría parece tener un alcance más amplio y un papel más prominente en la coordinación y ejecución de políticas de cambio climático y desarrollo sostenible.
- Elaboración de políticas, programas y proyectos: Amplía la función de elaboración de instrumentos técnicos, extendiéndose a políticas, programas y proyectos más amplios en temas asociados al desarrollo sostenible y cambio climático.
- Asistencia técnica ampliada: pasó de asistir al Secretario a asistir al ministro y con un alcance ampliado a la coordinación técnica y administrativa del GNCC.

Más tarde en 2018, el gobierno nacional redujo la cantidad de ministerios de 21 a 10 con el Decreto 802/2018, modificando así nuevamente la estructura del MAyDS: desjerarquizó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, convirtiéndolo en la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable, bajo la dependencia de la Secretaría General de Presidencia. A su vez, el Decreto 958/2018 hizo lo propio con la Secretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable, formalizando su dependencia de la Secretaría

General de Presidencia a través de la nueva Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Sus funciones y objetivos no fueron modificados.

Finalmente, a partir de diciembre del 2019, con la asunción de un nuevo gobierno de diferente signo político¹⁰, lo ambiental volvió a tener jerarquía ministerial y un nuevo cambio de nombre, con la creación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, incluyendo a la Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación en su organigrama y asignando sus objetivos y competencias (Decreto 7/2019; Decreto 50/2019, Anexo I y II). Este nivel jerárquico fue mantenido durante el resto del período comprendido por la presente investigación (hasta el 31 de diciembre del 2022). Sus funciones y objetivos relativos al cambio climático no fueron modificados.

Ley 27.520 “Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global” y su Decreto Reglamentario 1030/2020

La última de las piedras angulares de este marco legal es la Ley 27.520, “Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global”. Esta ley fue aprobada en noviembre de 2019 por una mayoría casi absoluta de la Cámara de Diputados de la Nación (164 votos afirmativos, 8 abstenciones y ningún voto negativo¹¹). Gracias al gran consenso logrado, en 2020, ya con un nuevo gobierno de distinto color político, fue reglamentada en diciembre de 2020 por el Decreto Reglamentario 1030/2020, proporciona la base para la formulación e implementación de políticas nacionales relacionadas con el cambio climático y asegura su aplicación en todo el territorio argentino. Por ello, se realiza a continuación un análisis más detallado de su sentido, componentes e implicancias.

Contexto y Finalidad de la Ley 27.520

La Ley 27.520 representa un avance significativo en la legislación ambiental argentina. Su objetivo es establecer un marco legal para la gestión y respuesta al cambio climático a nivel nacional, en consonancia con los principios de los artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional, La Ley General del Ambiente y el Acuerdo de París. La ley aborda

¹⁰ De 2019 a 2023 el gobierno nacional estuvo ocupado por la una coalición política peronista, kirchnerista y progresista de centroizquierda “Frente de Todos”.

¹¹ Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Período 137 - Sesión 8 - Acta N° 11. Recuperado el 10 de abril de 2024, de <https://votaciones.hcdn.gob.ar/>.

de manera integral los aspectos de adaptación y mitigación, creando un fundamento sólido para políticas y estrategias climáticas efectivas en todo el territorio argentino.

Objetivos Centrales

- **Objetivos (Artículo 2):** Entre sus objetivos principales, la ley destaca el desarrollo de estrategias para estudiar el impacto y la vulnerabilidad al cambio climático, fomentar medidas de mitigación y reducción de GEI y proteger a la población y los ecosistemas de los efectos adversos del cambio climático.
- **Presupuestos mínimos:** El término "presupuestos mínimos" se refiere a los lineamientos básicos y fundamentales establecidos a nivel nacional para la adaptación y mitigación del cambio climático en Argentina. Este concepto es crucial para comprender cómo la ley orienta y estructura la acción climática en todo el país. A continuación, se detalla su significado y aplicación:
 - **Estándares básicos:** Los presupuestos mínimos representan los estándares o criterios básicos que todas las jurisdicciones en Argentina deben cumplir en términos de políticas y acciones de cambio climático. Estos estándares garantizan un nivel base de compromiso y acción en todo el país, independientemente de las particularidades regionales.
 - **Uniformidad en la acción climática:** Estos lineamientos aseguran que exista una uniformidad y coherencia en las estrategias de adaptación y mitigación a lo largo de todo el territorio argentino. Esta uniformidad es vital para asegurar que todas las regiones contribuyan y se alineen con los objetivos nacionales de cambio climático.
 - **Objetivo de los presupuestos mínimos:** El establecimiento de estos presupuestos mínimos busca garantizar que las políticas y acciones implementadas en toda Argentina sean efectivas y coherentes con los objetivos globales y nacionales en materia de cambio climático. Permite que, a pesar de la diversidad geográfica y socioeconómica del país, haya un esfuerzo unificado y coordinado para abordar los desafíos del cambio climático.

Principios Rectores y Ámbito de Aplicación

- Definiciones y principios fundamentales (Artículos 2 y 3): La ley se basa en principios como el de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas, la transversalidad del cambio climático, la prioridad a los grupos más vulnerables y la complementación entre acciones de adaptación y mitigación. Estos principios reflejan un enfoque equilibrado y justo en la gestión del cambio climático.
- Ámbito de aplicación territorial (Artículo 5): La ley tiene alcance nacional, aplicándose en todo el territorio de Argentina. Esto asegura una implementación uniforme de las políticas de cambio climático y facilita la coordinación entre diferentes jurisdicciones.

Autoridades de Aplicación y Estructuras de Coordinación

- Autoridades de aplicación (Artículo 8): La ley designa a la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable como la autoridad de aplicación nacional, o el organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental que la reemplace. A nivel local, cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires determinarán sus propias autoridades de aplicación.
- Gabinete Nacional de Cambio Climático (Artículo 9): Este órgano interjurisdiccional, liderado por el jefe de gabinete de ministros, coordina la implementación del PNAyMCC y otras políticas públicas relacionadas con el cambio climático.
 - El Artículo 9° de la Ley 27.520 asigna la coordinación técnica y administrativa del GNCC a la máxima autoridad responsable de cambio climático de la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable o a una persona designada por ésta. Esto significa, a menos que la máxima autoridad ambiental tome otra definición, que esta responsabilidad recae en el Secretario de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable.

El Plan Nacional de Adaptación y Mitigación

La ley asigna una importancia crucial a la formulación de estrategias y planes nacionales. Esta sección del marco legal detalla la necesidad de desarrollar un PNAyMCC, enfatizando un enfoque estructurado y metódico para combatir y adaptarse a los efectos del cambio climático. La ley no solo subraya la importancia de mitigar las emisiones de

GEI, sino también la necesidad de adaptarse a los cambios climáticos ya observados y previstos (Artículos 16, 17, 18 y 19).

- **Elaboración y coordinación:** El PNAyMCC es un conjunto de estrategias, medidas y políticas diseñadas para cumplir con los objetivos de la ley. Su elaboración es responsabilidad del Poder Ejecutivo Nacional y su implementación es coordinada por el Gabinete Nacional de Cambio Climático.
- **Contenidos mínimos del PNAyMCC:** El plan incluye acciones como el análisis de cambios climáticos observados, definición de métodos para evaluar impactos, determinación de puntos vulnerables, cuantificación de emisiones de GEI, desarrollo de medidas de mitigación y adaptación, y promoción de conciencia ambiental.

Participación, Información y Coordinación Interjurisdiccional

La Ley 27.520 destaca la relevancia de la participación, el acceso a la información y la coordinación interjurisdiccional como pilares esenciales para una gestión efectiva del cambio climático en Argentina. Para ello desarrolla tres aspectos relevantes:

- **Promoción de la participación (Artículo 25):** La ley enfatiza la importancia de involucrar a todos los actores interesados en el proceso de definición de acciones climáticas, asegurando una gestión participativa y colaborativa.
- **Acceso a la información ambiental (Artículo 26 y 27):** Se garantiza que toda la información relacionada con la aplicación de la ley sea pública y accesible, facilitando la transparencia y la comunicación efectiva.
- **Coordinación con el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) (Artículo 28):** La ley prevé la coordinación de acciones y medidas en el marco del Consejo Federal de Medio Ambiente para asegurar una aplicación efectiva y coherente en todas las jurisdicciones.

Decreto N° 1030/2020 - Decreto Reglamentario de la Ley N° 27.520

El Decreto N° 1030/2020, que reglamenta la Ley N° 27.520, proporciona un marco específico para la implementación de las estrategias de cambio climático en Argentina. Este decreto detalla los procedimientos, responsabilidades y estructuras necesarias para llevar a cabo las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático. Se resumen a continuación algunos de los conceptos y definiciones más importantes:

- Desarrollo del PNAyMCC: El decreto establece la responsabilidad del MAyDS de analizar y, en caso de corresponder, aprobar el PNAyMCC.
- Gabinete Nacional de Cambio Climático: Este órgano interministerial, presidido por el jefe de gabinete de ministros, es responsable de supervisar y guiar la implementación del PNAyMCC.
- Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático (SNICC): El decreto crea un sistema nacional para recopilar, procesar y difundir información sobre el cambio climático. Este sistema facilita la toma de decisiones basadas en datos y el monitoreo de las políticas de cambio climático.
- Definiciones fundamentales: El decreto ofrece definiciones claras de términos esenciales como "Adaptación" y "Mitigación", proporcionando una base conceptual para la formulación e implementación de políticas.
- Rol de la Autoridad de Aplicación Nacional: Como Autoridad de Aplicación Nacional, el MAyDS tiene un papel central en la definición de políticas, la aprobación de planes de respuesta jurisdiccionales y el apoyo técnico a autoridades locales en la implementación de estrategias de cambio climático.
- Coordinación Técnica Administrativa del GNCC: La Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación (o la que en el futuro la reemplace) es responsable de analizar los planes de respuesta de las jurisdicciones, coordinar reuniones del Gabinete Nacional y realizar el seguimiento de los avances. Esta coordinación es clave para garantizar una implementación coherente y eficaz de las políticas climáticas a nivel nacional.

Conclusiones de la sección

A lo largo de este análisis, se ha evidenciado cómo el entramado normativo de Argentina en materia de cambio climático se ha ido configurando en un esquema complejo y multidimensional. Este marco, que abarca desde los cimientos constitucionales hasta acuerdos internacionales y leyes específicas, ha evolucionado como respuesta a los desafíos del cambio climático, integrando principios de sostenibilidad, equidad y cooperación.

En primer lugar, la Constitución Nacional Argentina emerge como la piedra angular de este marco, otorgando al gobierno nacional la facultad de establecer normas de presupuestos mínimos ambientales y asignando a las provincias la capacidad de complementar estas normas. Este reparto federal de competencias impacta directamente

en la arquitectura y estructura organizativa del país, definiendo los roles de ministerios y secretarías en la gestión ambiental y climática.

La interacción de los tres poderes del Estado - Ejecutivo, Legislativo y Judicial - en la política climática del país se ha manifestado como una sinergia fundamental. El Poder Ejecutivo, liderado por el Presidente, no solo implementa políticas climáticas, sino que también asume compromisos internacionales. Paralelamente, el Poder Legislativo aprueba tratados firmados por el PEN y se encarga de la formulación de leyes y regulaciones sobre el cambio climático, mientras que el Poder Judicial garantiza la conformidad de estas políticas con la ley y la Constitución.

A nivel internacional, Argentina ha firmado y ratificado tratados clave como la CMNUCC y el Acuerdo de París. Estos acuerdos establecen un marco para la cooperación internacional y la limitación de emisiones de GEI y subrayan la importancia de establecer objetivos específicos para mantener el aumento de la temperatura global en niveles seguros.

Además, la Ley General del Ambiente N° 25.675, complementando a la Constitución, ha sido un pilar en la estructura legal del país, estableciendo principios esenciales para una gestión ambiental y climática eficaz. Asimismo, la Ley 27.520 marca un avance significativo, alineando la legislación nacional con compromisos internacionales y enfatizando la necesidad de estrategias integrales para abordar el cambio climático.

En este panorama normativo, se destaca la SCC por su papel específico en la política climática de Argentina, desempeñando un rol de coordinación de políticas climáticas. Su función principal incluye la integración de la política ambiental en la planificación estratégica del gobierno, promoviendo el desarrollo sostenible y abordando la relación entre ambiente, economía y sociedad. En resumen, la SCC es fundamental en la formulación de una respuesta coherente y efectiva a los desafíos del cambio climático en Argentina, alineando políticas nacionales con compromisos internacionales y fomentando una participación activa y educada de la sociedad en la gestión del cambio climático.

Evolución de Resultados y Documentos Publicados

Introducción

El análisis que se presenta a continuación tiene como objetivo realizar una descripción de la evolución de los documentos elaborados y publicados por la SCC durante el período comprendido entre los años 2016 y 2022. Este análisis se basa en una tabla detallada incluida en el anexo I, que recopila y sistematiza los documentos producidos por la SCC en el período analizado. Este período¹² estuvo marcado por eventos y desarrollos significativos en el ámbito de la política climática, tales como la entrada en vigor del Acuerdo de París, la conformación del GNCC, la actualización de las NDC, y la aprobación y promulgación de la Ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global.

La sección expone un análisis descriptivo de la evolución de los documentos producidos por la Secretaría de Cambio Climático (SCC) desde el 2016 hasta el año 2022. Se centra en cómo la SCC ha documentado sus actividades, reflejando su capacidad para cumplir con las competencias asignadas en un contexto de creciente demanda de acción efectiva, tal como fue detallado en la sección previa. Mediante el análisis de los informes anuales, planes de acción y otros documentos relevantes, se busca mostrar un panorama de cómo la SCC ha ido ajustando y desarrollando su rol dentro de la política climática nacional, prestando especial atención a los hitos que marcaron cada etapa del período en cuestión.

El propósito de este análisis no es evaluar la efectividad o el impacto de los documentos o acciones llevadas a cabo por la SCC, sino más bien documentar y describir la progresión y naturaleza de los documentos, reportes y publicaciones realizadas a la luz de la legislación y competencias descritas en la sección anterior. Se busca proporcionar una visión objetiva y sin juicios de valor sobre el corpus documental generado por la SCC, evitando comparaciones o evaluaciones cualitativas de los resultados obtenidos. Dado que la cantidad de elementos supera lo razonable para identificar en este análisis, se seleccionaron y comentaron aquellos documentos y publicaciones que resultaron de mayor relevancia para la SCC y para Argentina en cada año respectivamente.

¹² Si bien la segunda gestión gubernamental en cuestión se extendió hasta 2023, la presente investigación se limita hasta el año 2022, quedando fuera del análisis así los documentos y acciones desarrollados en el último año de dicha gestión.

Análisis descriptivo cualitativo

2016

En 2016, con el inicio del gobierno del presidente Mauricio Macri (2015-2019), de la coalición de centro-derecha "Cambiemos", la SCC encaró un período de renovación y reestructuración en su enfoque de políticas climáticas. Este año marcó el comienzo de una serie de esfuerzos sistemáticos para fortalecer la respuesta nacional al cambio climático, lo que se reflejó en la publicación de varios documentos significativos.

Este año marcó un hito, ya que fue el año en el que se creó el GNCC. En este marco, la SCC centró sus esfuerzos en consolidar las bases para la acción climática en Argentina, lo que quedó plasmado en una serie de informes y documentos clave. El "Informe de actividades 2016" del GNCC documentó el trabajo y los logros obtenidos durante ese año, marcando un punto de partida para las actividades futuras en el ámbito del cambio climático (GNCC, 2016).

Para fomentar la transparencia y la participación, se publicaron los informes de las primeras "mesas ampliadas" del GNCC. Estos documentos, específicamente el "Informe de la primera mesa ampliada" y el "Informe de la segunda mesa ampliada", detallaron los debates y decisiones de estas sesiones que buscaban ampliar el diálogo entre las distintas partes interesadas, incluyendo representantes de la sociedad civil y expertos en la materia (GNCC, 2016a; GNCC, 2016b).

El año 2016 también marcó el inicio de los compromisos formales de Argentina en el marco del Acuerdo de París con la "Primera Revisión de su Contribución Determinada a Nivel Nacional", donde se establecieron los objetivos del país para contribuir a los esfuerzos globales de mitigación y adaptación al cambio climático (República Argentina, 2016).

2017

Durante el año 2017, la SCC produjo una serie de documentos que reflejan las actividades y avances en materia de cambio climático en Argentina. El "Informe anual del GNCC - Informe de actividades 2017" recopiló el trabajo realizado durante ese año, proporcionando una visión general de las iniciativas y resultados del Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC, 2017a).

El "Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero. 2017" proporcionó una actualización anual de las emisiones, en línea con las obligaciones de reporte del país ante la CMNUCC (DNCC, 2017a).

Los informes técnicos de las mesas ampliadas n° 3 y n° 4 del GNCC ofrecieron un detalle de las deliberaciones y acuerdos alcanzados en estas reuniones ampliadas, que son espacios de diálogo y coordinación entre los diversos actores implicados en la política climática (GNCC, 2017b; GNCC, 2017c).

En cuanto a publicaciones, se presentó el Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático y el Plan de Acción Nacional de Transporte y Cambio Climático, delineando estrategias y compromisos para la gestión de bosques y la sectorización del transporte en relación con la problemática del cambio climático.

Por último, el "Segundo informe bienal de actualización a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático" incluyó el inventario de emisiones del año 2014 con ajustes a las Directrices del IPCC 2006, cumpliendo con los requerimientos internacionales y mostrando la evolución de la contabilidad de GE en el país (DNCC, 2017b).

2018

En 2018, la SCC desempeñó un rol central en la promoción de la agenda de cambio climático durante la presidencia argentina del Grupo de los Veinte (G20). Se elaboraron y presentaron múltiples documentos de trabajo para el Grupo de Trabajo de Sustentabilidad Climática del G20, destacándose por su contribución al diálogo global en temas como la alineación del financiamiento climático con las NDCs y las estrategias de desarrollo con bajas emisiones de GEI.

Paralelamente, la Secretaría mantuvo la dinámica de trabajo del GNCC, continuando con las mesas ampliadas que ya se habían establecido en años anteriores. Esto se evidencia en el informe de la quinta mesa ampliada, que refleja la continuidad en los esfuerzos de inclusión y participación en la formulación de políticas climáticas (GNCC, 2018).

Además, como parte de su compromiso con la integración de la acción climática en el desarrollo económico, la Secretaría lanzó la "Versión 1 - 2018" del Plan de Acción Nacional de Industria y Cambio Climático. Este documento significó un avance en la definición de objetivos y estrategias con la industria.

2019

En 2019, la SCC entregó documentos técnicos y reportes que reflejaron los avances en la gestión del cambio climático. El "Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero 2016-2019" proporcionó datos actualizados sobre las emisiones y los esfuerzos de reducción, mientras que los anexos técnicos para el programa Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (REDD+) presentaron resultados del manejo de las emisiones en el sector forestal (MAyDS, 2019).

Se publicó el ya mencionado PNAyMCC, así como versiones para sectores como el agro y la salud, que demostraron la integración transversal de la política climática en áreas esenciales. Además, se revisaron y actualizaron políticas de infraestructura y energía para incluir la sostenibilidad y la resiliencia climática.

Los reportes nacionales cumplieron una doble función: aseguraron que Argentina se mantuviera alineada con los compromisos globales y proporcionaron una plataforma para compartir avances y desafíos con el resto del mundo. La actualización de 2019 del informe bienal a la CMNUCC es un ejemplo destacado de estos esfuerzos.

El año cerró con un hito significativo: la promulgación de la Ley 27.520¹³ de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático, que estableció parámetros nacionales para la acción climática y reafirmó el compromiso de Argentina con las políticas ambientales. La ley le permitió a la SCC y al GNCC institucionalizar el proceso de crecimiento de la política climática y significó un paso decisivo y estratégico para la formulación de políticas climáticas nacionales.

2020

Durante el año 2020, la SCC enfrentó el desafío de operar en un contexto de pandemia global por el COVID-19 y bajo un nuevo contexto gubernamental luego de que, en diciembre de 2019, asumiera su mandato (2019-2023) el presidente Alberto Fernández, de la coalición de centro-izquierda "Frente de Todos". Pese a estas circunstancias, la secretaría mantuvo su compromiso con la acción climática, como lo demuestra la presentación de la "Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional", que reflejó una meta de reducción de emisiones más ambiciosa en comparación con la contribución anterior.

La secretaría también produjo informes anuales de gestión que ofrecieron una visión integral del trabajo realizado, adaptándose a las nuevas prioridades y restricciones

¹³ Si bien no fue un documento elaborado ni publicado por la SCC, se menciona porque fue un hito crucial para la política climática nacional argentina, en el cual la SCC participó de forma activa, tanto a nivel técnico como político.

impuestas por la pandemia. Los informes técnicos de resultados del año incluyeron un diálogo climático centrado en la construcción de la Visión 2030 para una Argentina sostenible e innovadora, y mesas ampliadas para discutir la NDC y recabar retroalimentación de la sociedad civil.

Además, se reglamentó la Ley de Presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global n° 27.520, un paso significativo para fortalecer el marco normativo del país en materia de cambio climático.

2021

En 2021 se destaca la "Actualización de la meta de mitigación" de la Segunda NDC, demostrando la ambición creciente del país en sus compromisos climáticos.

Se publicaron varios "Documentos de lineamientos técnicos específicos" que proporcionaron orientaciones para la elaboración de planes de respuesta al cambio climático y para la incorporación de enfoques de adaptación basados en ecosistemas y comunidades, evidenciando el esfuerzo por mejorar la capacidad interna de las provincias y la integración de estrategias de adaptación más inclusivas.

Además, se desarrollaron informes técnicos detallados como el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero para el Informe Bienal de Actualización (BUR) y sus respectivos booklets y fichas técnicas, que reflejaron la continuidad del trabajo minucioso en la transparencia y contabilidad de las emisiones de GE.

La "Memoria del registro REDD+" (MAyDS, 2021a) y el "Registro REDD+" (MAyDS, 2021b) actualizado subrayaron el compromiso con los resultados REDD+ y la gestión forestal responsable. El "Informe Anual GNCC 2021" y el "Informe de resultados 2021- Espacios de encuentro y capacitación" resaltaron la gestión anual y los esfuerzos de colaboración intersectorial y con la sociedad civil (GNCC, 2021).

2022

En 2022, el avance más significativo en la política climática de Argentina fue la publicación del Plan Nacional de Adaptación (DNCC, 2022a) y del nuevo PNAyMCC (DNCC, 2022b), documentos cruciales que delinearán las estrategias y acciones que el país seguirá para abordar los impactos del cambio climático.

Por otro lado, la SCC enfocó esfuerzos en la inclusión y la participación de comunidades indígenas y otros actores sociales en la política climática, como reflejan los documentos

de "Metodología para el desarrollo de procesos participativos con Pueblos Indígenas" y el "Manual Diálogos Interculturales: Cambio climático desde la visión de los Pueblos Indígenas". También se llevaron a cabo una serie de informes técnicos de resultados que documentaron los procesos participativos con Pueblos Indígenas en distintas regiones del país, subrayando un modelo de gobernanza climática participativa y resaltando la necesidad de integrar perspectivas diversas para una política climática más efectiva y representativa.

El "Informe Anual CAE 2022" (GNCC, 2022a) y los "Informes finales Proceso participativo con Pueblos Indígenas" (GNCC, 2022b) por región evidencian un año de gestión con énfasis en la retroalimentación y la evaluación continuas, buscando fortalecer la base para la toma de decisiones informada y la planificación a largo plazo en el marco del PNAyMCC. Además, se realizaron estudios como el "Estudio de percepción" (DNCC, 2022c) para comprender mejor la percepción del cambio climático entre la población y los efectos de las políticas implementadas.

Conclusiones de la sección

La sección proporciona un análisis descriptivo de la evolución de los documentos elaborados y publicados por la SCC entre 2016 y 2022.

Marcado por condiciones de borde favorables (habilitantes) como la entrada en vigor del Acuerdo de París (2016) y la sanción de la Ley N° 27.520 (2019), el período analizado se caracterizó por hitos significativos en la política climática, como la conformación del GNCC, la actualización de las NDC y la presentación de las dos versiones del PNAyMCC.

En 2016, la creación del GNCC representó un paso fundamental en la estructuración de la respuesta nacional al cambio climático. Los procesos iniciados y documentos publicados por el GNCC establecieron las bases para la acción climática y fomentaron la transparencia y participación. Los informes y documentos producidos durante el período analizado sugieren que la SCC cumplió con la función de coordinación de políticas climáticas.

La Primera Revisión de la NDC marcó el compromiso formal del país con el Acuerdo de París y sentó las bases de ambición para los siguientes años. Para 2017, se observa una consolidación de estos esfuerzos a través de documentos como el Informe anual del GNCC y el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero 2017, reflejando avances

en la articulación con las otras áreas de gobierno, en el compromiso con el reporte nacional ante la CMNUCC y en el desarrollo de instrumentos de monitoreo y evaluación.

La SCC mostró también un compromiso con el fomento de la cooperación internacional. En 2018, durante la presidencia argentina del G20, la SCC desempeñó un rol crucial en la promoción de la agenda de cambio climático a nivel global, produciendo documentos de trabajo para el G20 y manteniendo el impulso del GNCC a nivel nacional. El año 2019 fue significativo por la promulgación de la Ley 27.520, un hito en la política climática argentina.

La promoción de la integración de políticas climáticas en sectores clave fue otro rol que parece haber sido eficazmente abordado por la SCC, como se refleja en la publicación de planes de acción sectoriales específicos. La publicación del PNAyMCC y de planes de acción sectoriales, como el de bosques o el de transporte, evidencian la culminación de una etapa de trabajo para promover la integración y transversalización de la política climática.

En 2020, a pesar de la pandemia, la SCC actualizó la NDC y mantuvo su dinámica de trabajo, adaptándose a las nuevas circunstancias y manteniendo el enfoque de incremento de ambición, tanto en mitigación como en adaptación. Para 2021, la "Actualización de la meta de mitigación" de la NDC y la publicación de documentos de lineamientos técnicos subrayan el compromiso continuo de Argentina con sus metas climáticas y la mejora de la capacidad interna. Finalmente, 2022 se destaca por la publicación del nuevo PNAyMCC, evidenciando una nueva etapa de integración de la política climática que incluyó perspectivas diversas, como reflejan los documentos sobre la participación de los Pueblos Indígenas.

En resumen, el análisis revela un desarrollo progresivo y notable en la producción de documentos y estrategias por parte de la SCC, destacando un compromiso en aumento con la acción climática y la inclusión de enfoques participativos. Para entender mejor cómo se logró este progreso, resulta necesario investigar si fue debido a la ausencia de barreras significativas, a las estrategias efectivas para superarlas, a una combinación de ambas, o a otros factores. El análisis detallado de las entrevistas a actores clave en el próximo capítulo proporciona una perspectiva más orientada a entender mejor estos aspectos.

CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA

Introducción

La sección que se aborda a continuación contempla un análisis pormenorizado de la trayectoria presupuestaria de la SCC de la República Argentina durante el período 2016-2022. Se presenta una clarificación de los términos presupuestarios clave que, por su tecnicismo, pueden no ser ampliamente conocidos por el público general.

Además, se describe la metodología empleada para la obtención y sistematización de los datos presupuestarios, destacando el proceso meticuloso de selección y categorización de la información financiera que permitió estructurar los datos de forma coherente y sistemática.

Con el marco conceptual y la metodología claramente delineados, se procede al análisis en sí, entregando una visión precisa y objetiva de la administración financiera de la SCC, exenta de juicios de valor o interpretaciones subjetivas.

Definiciones de Presupuesto

En el contexto presupuestario, las categorías programáticas son estructuras que permiten organizar y clasificar las acciones gubernamentales para la asignación y gestión de recursos. A continuación, se detallan estas categorías con una explicación simplificada¹⁴

¹⁵:

- **Partida presupuestaria:** Se refiere a la clasificación de los recursos y gastos dentro del presupuesto. Cada partida presupuestaria tiene una denominación específica que indica el propósito o destino del gasto, como sueldos, compra de bienes, servicios, o inversiones.
- **Crédito:** En términos presupuestarios, el crédito representa el monto de dinero autorizado para ser gastado en una partida presupuestaria específica.

¹⁴Monitor Presupuestario (s.f.). Recuperado el 12 de noviembre de 2023, de <https://monitorpresupuestario.acij.org.ar/glosario>

¹⁵ El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina (s.f.). Recuperado el 12 de noviembre de 2023, de https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf

- Fuente interna: Hace referencia a la característica de los recursos financieros de origen nacional, como pueden ser impuestos, rentas de la propiedad estatal, entre otros.
- Fuente externa: Hace referencia a la característica de los fondos que provienen de fuera del país, como los préstamos internacionales, donaciones, ayuda exterior, o financiamiento de organismos internacionales.
- Presupuesto Inicial: Es el punto de partida financiero, la estimación de los recursos que serán necesarios durante el año fiscal. Esta se basa en las metas y objetivos planeados al inicio del año fiscal.
- Presupuesto Vigente: Refleja las cifras actualizadas del presupuesto inicial, ajustándose a las reasignaciones y modificaciones que se hacen necesarias por cambios en el entorno económico u operativo.
- Presupuesto Comprometido: Representan las obligaciones financieras que se han formalizado a través de contratos o acuerdos, garantizando así la asignación de fondos para las iniciativas previstas.
- Presupuesto Ejecutado: Son los fondos que han sido efectivamente utilizados en la ejecución de los proyectos y actividades. Indican la cantidad de recursos financieros que se han gastado realmente.
- Presupuesto Devengado: refiere a la cantidad de recursos que se consideran consumidos o utilizados en un período determinado, independientemente de si el pago se ha realizado efectivamente o no.
- Presupuesto Pagado: Indica el desembolso real de los fondos comprometidos y ejecutados, completando la transacción financiera y cerrando el ciclo de gasto.

Aclaraciones metodológicas

La metodología utilizada en la elaboración de las tablas presentadas en este análisis implica un proceso exhaustivo de procesamiento y síntesis de los datos originales. Dicha elaboración no es un traslado directo de la información de las fuentes, sino el resultado de múltiples etapas de transformación, que incluyen la reorganización, la representación y el establecimiento de nexos entre los conjuntos de datos para obtener una comprensión más profunda y una narrativa coherente.

En el anexo correspondiente, se incluyen las tablas originales que sirvieron como base para las tablas analíticas presentadas en este documento. Estas tablas de origen, si bien ya incorporan una reorganización significativa de los datos, se derivan directamente de las fuentes consultadas, proporcionando así un enlace transparente con la información primaria.

Las fuentes utilizadas para la recopilación de datos en esta sección son dos: el portal Presupuesto Abierto¹⁶ y la sección de Presupuesto de la página web oficial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible¹⁷. Aunque algunas tablas pueden atribuirse a una sola fuente, la mayoría requirió la correlación y la integración de información proveniente de ambas fuentes para construir una representación unificada y cohesiva de la evolución presupuestaria de la SCC y del MAyDS. Para asegurar la correcta identificación de las fuentes y la metodología utilizada, en el Anexo IV “Tablas de Presupuesto” se pueden consultar las tablas originales utilizadas para la construcción de los datos de las tablas presentes en esta sección, junto a los comentarios de aclaración metodológica correspondiente.

De esta manera, a partir de la revisión de las tablas anexas, de las aclaraciones metodológicas allí presentes y de la consulta de las fuentes originales, se puede replicar fácilmente el análisis aquí presentados. Esto asegura la transparencia y la rigurosidad del análisis presentado y permite una reconstrucción fiel de los resultados hallados y de las conclusiones expuestas.

Finalmente, para comprender mejor los datos relevados y realizar un análisis más detallado y específico, se consultó a una especialista en el área de presupuesto de la SCC entre el año 2016 y 2022. Gracias a esta consulta, se pudo detallar con mayor profundidad las causas de las variaciones de algunos de los datos analizados en las siguientes páginas.

¹⁶ Presupuesto Abierto (s.f.). Explorador de Apertura Programática. Recuperado el 10 de noviembre de 2023, de <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/destacado-explorador-programas>.

¹⁷ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (s.f.). Presupuesto y rendición de cuentas. Recuperado el 10 de noviembre de 2023, de <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/transparencia/presupuesto>.

Análisis de la evolución presupuestaria

En las siguientes secciones se realiza un análisis de la evolución presupuestaria del MAyDS en relación al resto de las carteras ministeriales del gobierno nacional, y de la SCC en relación al presupuesto total del MAyDS y también sobre el origen de sus fuentes. Debido a un contexto de alta inflación en el país¹⁸, el análisis se centra en la evaluación presupuestaria en términos porcentuales, en detrimento de un análisis nominal que pueda generar análisis confusos o errados

Evolución presupuestaria del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

La Tabla III.1 muestra la evolución del monto presupuestado y del % asignado en relación a lo presupuestado por el total de la Administración Pública Nacional. Entre 2016 y 2022, se observa una tendencia fluctuante en la proporción del presupuesto del MAyDS sobre el total de la APN, con un leve incremento en 2017 y una disminución en 2018. En 2019 no se encontraron datos, luego en 2020 se observa, una reducción a menos de la mitad en comparación a los valores proporcionales de 2018, y posteriormente un aumento progresivo en 2021 y 2022, casi llegando al máximo alcanzado en 2017. Este patrón refleja cambios en la asignación de recursos hacia el ambiente y el desarrollo sostenible en términos relativos dentro del presupuesto nacional.

Tabla III.1: Presupuesto asignado (Millones de Pesos), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Año	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Monto	4.697,5	6.428,3	7.631,9	Sin datos	6.076,9	1.2478,3	41.396,2
% sobre el Total APN*	0,191%	0,236%	0,216%	Sin datos	0,082%	0,151%	0,230%
Total general APN	2.210.184	2.633.515	3.379.235	4.910.491	7.691.933	10.996.114	18.116.810

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto (s.f.). Explorador de Apertura Programática. Recuperado el 10 de noviembre de 2023, de <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/destacado-explorador-programas>

¹⁸ Inflación anual, período 2016 - 2022: 2016 = 36%; 2017 = 24,8%; 2018 = 47,6%; 2019 = 53,8%; 2020 = 36,1%; 2021 = 50,9%; 2022 = 94,8%). Fuente: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-5-31>

Los cambios en la proporción del presupuesto del M_AyD_S respecto al total de la APN pueden indicar variaciones en la prioridad otorgada a las políticas del M_AyD_S dentro del contexto gubernamental general. Un incremento en el porcentaje sugiere una mayor asignación relativa de recursos para esta área, lo que podría interpretarse como un refuerzo en el compromiso del gobierno con las cuestiones ambientales. Por otro lado, una disminución podría reflejar una reducción relativa de esa prioridad en comparación con otras áreas de la administración pública.

Para contar con un análisis más completo, se realizó la Tabla III.2, que dispone la misma información que la Tabla III.1 (recién comentada), pero con datos del presupuesto ejecutado. Las tendencias, muy similares (sino iguales), confirman que este enfoque de análisis no da mayores resultados que la concepción de un ministerio con un presupuesto fluctuante en su nivel de importancia relativa respecto al resto de la APN.

Tabla III.2: Presupuesto Ejecutado (Millones de Pesos), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Año	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Monto	4.045,1	6.026,6	7.111,2	Sin datos	5.685,9	16.235,3	40.354,3
% sobre el Total APN	0,213%	0,244%	0,226%	Sin datos	0,079%	0,113%	0,228%
Total general APN	2.210.184	2.633.515	3.379.235	4.910.491	7.691.933	10.996.114	18.116.810

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto (s.f.).

Por ello, se procedió a realizar un análisis comparado a la posición relativa que presentó la asignación y la ejecución presupuestaria del M_AyD_S para el período analizado en relación al resto de los ministerios de la APN. Dicho análisis se presenta en la Tabla III.3, dispuesta a continuación.

Tabla III.3: Evolución de la cantidad de ministerios y del ranking del M_AyD_S en función de su posición relativa de asignación presupuestaria respecto al resto de los ministerios de la APN.

Variable/Año	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022

Cantidad de ministerios* (sin Presidencia ni JGM)	20	20 ¹⁹	20 ²⁰	No aplica	20	20	20
Ranking de MAyDS en Presupuesto asignado	15°	15°	15°	Sin datos	19°	20°	19°
Ranking de MAyDS en Ejecutado	15°	15°	15°	Sin datos	19°	20°	19°

Fuente Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto (s.f.).

* Se excluyó del análisis tanto a la Jefatura de Gabinete de Ministros como a la Secretaría General de Presidencia de la Nación. Se puede encontrar el desglose por año en el Anexo IV.

En la Tabla III.3 se observa que, sin contar a la Jefatura de Gabinete de Ministros (cartera con jerarquía ministerial), y sin analizar el año 2019, año en el cual el MAyDS pasó a ser una secretaría dentro de la Secretaría General de Presidencia de la Nación, en todo el período analizado se mantuvo constante el número de ministerios, en 20. En ese contexto, entre 2016 y 2018 el MAyDS mantuvo una posición constante en un rango medio-bajo de la tabla, ocupando la posición número 15° en términos de presupuesto asignado y ejecutado.

Luego, a partir de 2020, si bien el MAyDS volvió a tener jerarquía de ministerio, lo que podría interpretarse como una mejora en términos de peso o prioridad política para la temática ambiental respecto al año anterior, su posición en la asignación y ejecución presupuestaria experimentó un descenso respecto a los años anteriores, siendo relegada a la 19° posición. El MAyDS terminó de caer en posiciones en el año 2021, siendo relegada a la posición número 20°, para volver a la posición número 19° nuevamente en el año 2022. Esta caída de posiciones podría haber sido influenciada por el efecto de la pandemia del COVID-19, dado que, efectuando como condición de borde, habría desviado recursos sectores que requerían abordar y sostener políticas sociales y de salud.

En este sentido, si bien este análisis no considera la demanda de recursos y necesidades por cada tipo de política pública, en cada contexto y situación a lo largo del período analizado, el análisis de las posiciones relativas del MAyDS en la Tabla.II.3 y en la Figura

¹⁹ En 2017 el gobierno nacional dividió el Ministerio de Hacienda y Finanzas en dos ministerios. Sin embargo, dicho cambio no fue reflejado en la presente tabla a los efectos de facilitar la comprensión del análisis.

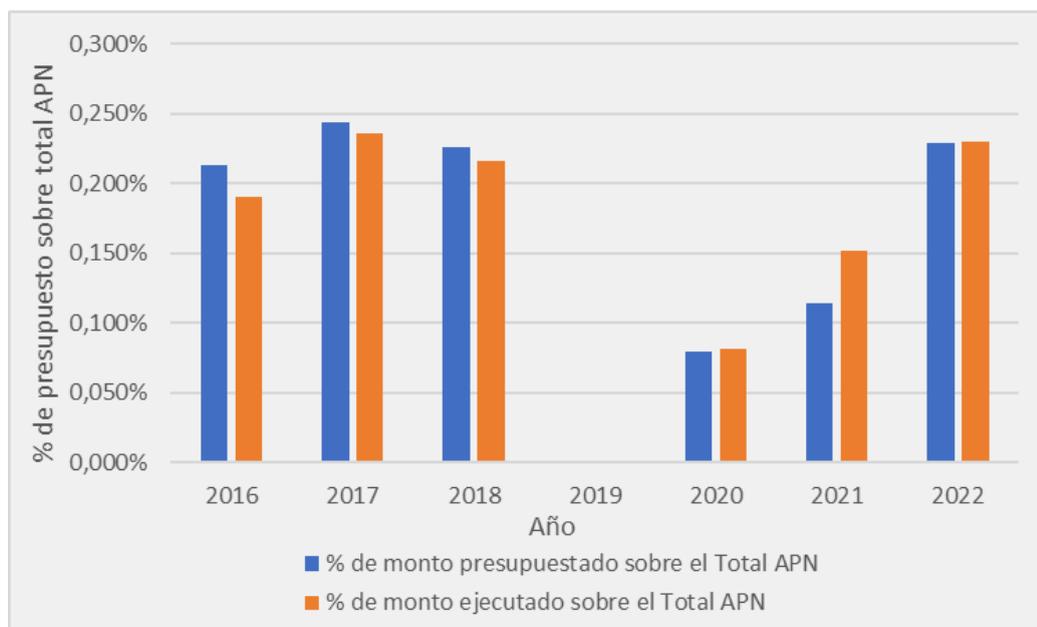
<https://chequeado.com/el-explicador/ministerios-cuantos-y-cuales-fueron-en-cada-gestion/>

²⁰ En septiembre de 2018, el gobierno nacional redujo la cantidad de ministerios a 10. Dado que no se cuentan datos de ranking presupuestario asignado para ambiente en relación al resto de los ministerios en 2019, el impacto de este cambio es de solo 3 meses. Por ello, para la practicidad del análisis, se mantiene el número de 20 ministerios ya explicado para 2017 (por más que fueran 21 y luego 10).

<https://chequeado.com/el-explicador/ministerios-cuantos-y-cuales-fueron-en-cada-gestion/>

III.1 deja un resultado concreto. En términos de asignación y ejecución presupuestaria relativa, tanto su posición inicial en el año 2016 como la evolución de su posición en los años siguientes podría interpretarse como una baja prioridad otorgada a las políticas de ambiente y desarrollo sostenible respecto a otras áreas de gobierno durante el período analizado.

Figura III.1: % de presupuesto vigente y ejecutado del MAyDS sobre el total de APN.



Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto (s.f.) y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (s.f.). Presupuesto y rendición de cuentas. Recuperado el 10 de noviembre de 2023, de Argentina.gob.ar/Ambiente/Transparencia/Presupuesto.

Evolución presupuestaria de la Secretaría de Cambio Climático

En esta sección se presenta un análisis de la participación presupuestaria de la SCC en el MAyDS, y de cómo se distribuye su composición respecto al origen de sus fuentes (interna o externa). Además, muestra la evolución de cantidad de proyectos con partida presupuestaria y crédito asignado. De esta manera, se detalla cómo se ha asignado y evolucionado el presupuesto de la SCC destacando las fluctuaciones y tendencias que han surgido a lo largo de estos años.

Tabla III.4: Presupuesto vigente en millones de pesos SCC, total y % sobre el total presupuestado del MAyDS.

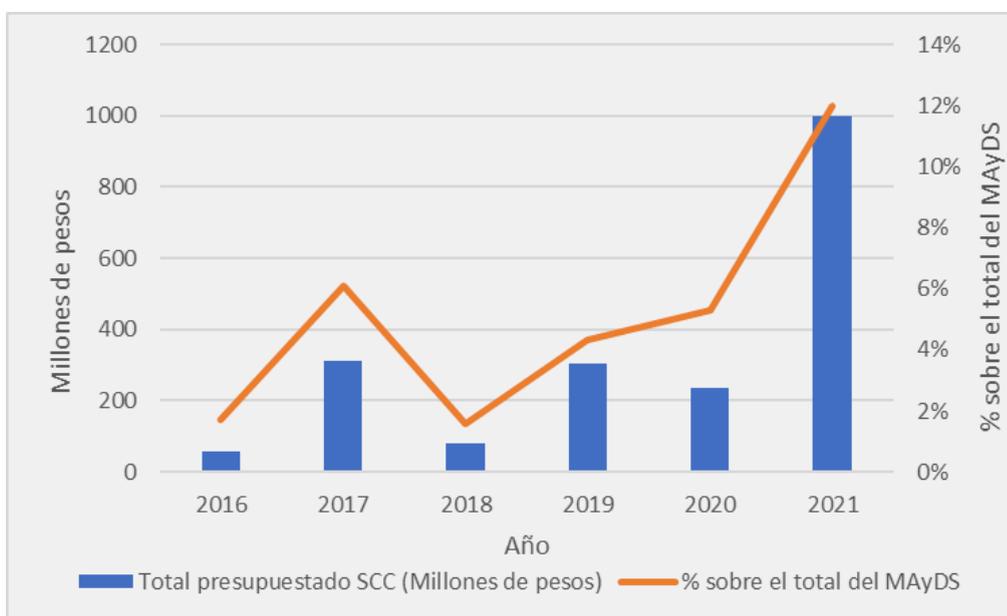
AÑO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio

Total presupuestado (millones de pesos)	57,1	313	81	304,6	234,6	999,6	529,4	-
% sobre el total del MAyDS	2%	6%	2%	4%	5%	12%	Sin datos	5,3%

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto (s.f.) y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (s.f.).

La Tabla III.4 y la Figura III.2 muestran la asignación presupuestaria de la SCC dentro del MAyDS. Al analizarla, se observa una tendencia marcada en relación a la importancia relativa otorgada a esta secretaría dentro del ministerio en términos presupuestarios. Si bien en el año 2021 la SCC sufrió un aumento significativo en su asignación presupuestaria dentro del ministerio (pasó del 5% al 12%), la proporción promedio en los años para los cuales se contó con datos se mantuvo en torno al 5,4%. Este patrón sugiere que, pese a variaciones anuales y de una tendencia que muestra un crecimiento moderado, la prioridad financiera asignada a la SCC dentro del ministerio no ha sido preponderante en el marco temporal considerado.

Figura III.2 - Presupuesto vigente en millones de pesos, total SCC y % sobre el total presupuestado del MAyDS



Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto (s.f.) y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (s.f.).

La Tabla III.5 y la Figura III.3 revelan una ejecución presupuestaria de la SCC que, pese a las fluctuaciones anuales, se mantuvo por encima del 75% a lo largo del período 2016-2022. Con un promedio de ejecución del 85%, el análisis parece indicar que la SCC presenta una buena capacidad para gestionar y utilizar los fondos asignados. De la misma manera, la Figura III.1 muestra la evolución de los porcentajes ejecutado y sin ejecutar del presupuesto vigente de la SCC entre los años 20016-2022.

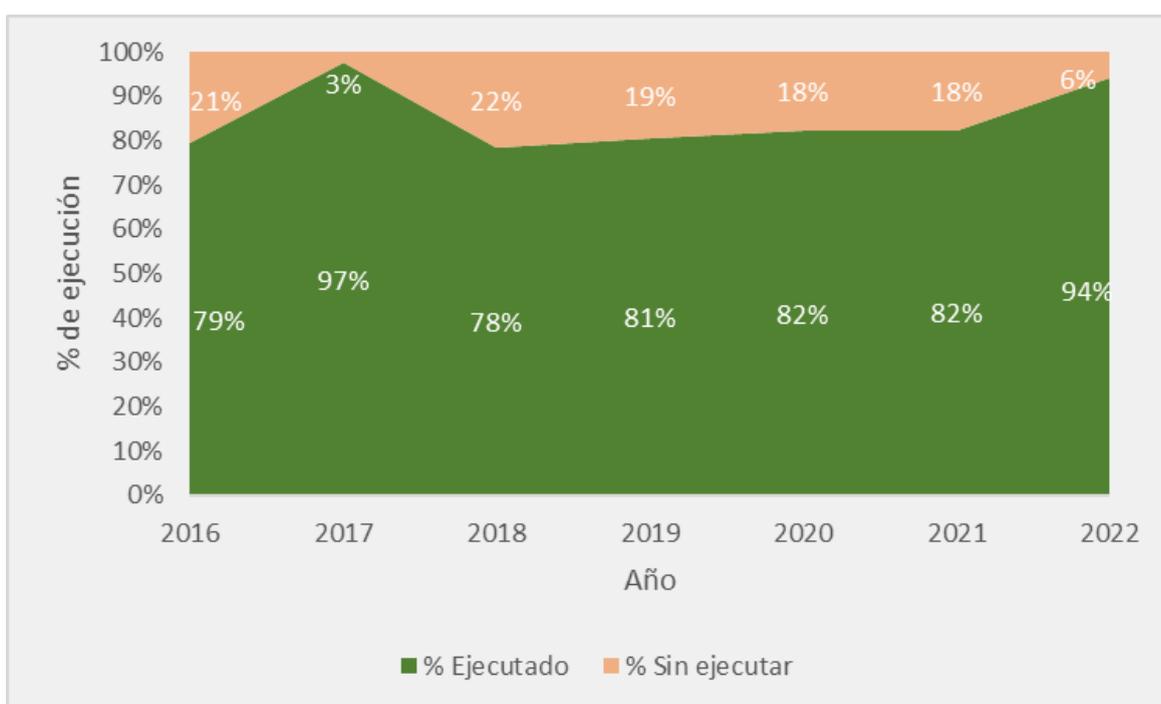
Tabla III.5: % de ejecución presupuestaria, Secretaría de Cambio Climático.

PROGRAMAS / AÑO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio
Total general	79%	97%	78%	81%	82%	82%	94%	85%

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto (s.f.) y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (s.f.).

Sin embargo, esta eficiencia en la ejecución se produce en un marco de asignaciones presupuestarias que, en términos relativos dentro del MAyDS y de la APN en general, han sido bajas. Además, no se tiene conocimiento de los objetivos y los parámetros comunes de ejecución presupuestaria propios del MAyDS. Por ello, aunque la SCC ha logrado ejecutar la mayoría de sus fondos disponibles, la evolución del porcentaje de ejecución presupuestaria podría sugerir que existe un margen de crecimiento o mejora en su aprovechamiento y utilización.

Figura III.3: Evolución del % de ejecución presupuestaria, SCC.



Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto (s.f.) y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (s.f.).

La Tabla III.6 muestra la cantidad de proyectos con partida presupuestaria y crédito asignado por la SCC a lo largo del periodo 2016-2022. Se inició con 3 proyectos en 2016, aumentando a 5 en 2017, y experimentando un salto cualitativo con un significativo incremento (16) en 2018. Hubo una leve disminución en 2019, manteniéndose en una cifra similar en 2020. En 2021 se observa un nuevo salto cualitativo, llegando a 22 proyectos, disminuyendo ligeramente a 19 en 2022. Estos números podrían sugerir una ampliación en la diversidad de iniciativas a lo largo del tiempo y una expansión en los programas, proyectos y actividades adoptadas por la SCC.

Sin embargo, este aumento podría deberse también a que, según la especialista en presupuesto consultada, *“..previo a 2016, la mayoría de los proyectos con financiamiento externo vigentes en la SCC no tenían reflejo presupuestario en el presupuesto nacional. Esta situación se fue salvando con el correr de los años”*. Esta explicación por parte de la especialista consultada muestra la necesidad de analizar los datos en su debido contexto. En este caso, según el comentario citado, los datos de la Tabla II.6 no describen el verdadero progreso de la cantidad de proyectos (y financiamiento asociado registrado) vigentes en la SCC para los primeros años de análisis.

En particular, la Tabla III.6 junto con el contexto señalado por la especialista, parecerían sugerir que el salto entre 2016 y 2018 de la cantidad de proyectos vigentes en la SCC se podría explicar por la incorporación de proyectos ya vigentes pero no reflejados en el presupuesto nacional. En cuanto al monto de presupuesto asociado y reflejado en los años mencionados, la Tabla III.4 y la Figura III.2 no muestran una correlación que permita concluir de forma concreta el impacto del registro oficial de dichos proyectos, por lo que permanece incierto el análisis presupuestario considerando en el contexto mencionado.

Tabla III.6: Cantidad de proyectos con partida presupuestaria y crédito asignado, Secretaría de Cambio Climático.

AÑO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Cantidad de proyectos	3	5	16	15	13	21	18

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto (s.f.) y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (s.f.).

El análisis de la Tabla III.7 revela una variación en la distribución presupuestaria de la SCC entre fuentes internas y externas. Se observa una mayor dependencia de fondos internos en los primeros años, con un cambio en la composición desde su planificación (Crédito Inicial) en 2020. La fluctuación observada en la Tabla III.7, donde los fondos internos planificados disminuyen al momento del pago y, en contraste, los fondos externos aumentan, sugiere un reajuste en la estrategia financiera de la SCC.

Este patrón podría implicar una adaptación a las disponibilidades reales de financiamiento, recurriendo más a fuentes externas cuando los fondos internos son insuficientes o cuando se presentan oportunidades de financiamiento más favorables en el ámbito internacional. Estos cambios en la composición de las fuentes de financiamiento, tanto en 2020 como a lo largo de cada año, es un dato relevante, ya que podría indicar un aumento en la cooperación internacional o la obtención de financiamiento externo para proyectos de cambio climático. Esto puede reflejar una estrategia proactiva para maximizar los recursos disponibles y asegurar la continuidad y expansión de las iniciativas de cambio climático a través del desarrollo de proyectos con financiamiento internacional.

Tabla III.7: % de distribución presupuestaria por tipo de fuente, Secretaría de Cambio Climático.

AÑO		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
% fuente interna sobre el total	\$ Cred. Inicial	89%	90%	sin datos	95%	64%	sin datos	sin datos
	\$ Cred. Vigente	70%	80%	sin datos	64%	38%	sin datos	sin datos
	\$ Comprometido	68%	77%	sin datos	71%	41%	sin datos	sin datos
	\$ Devengado	68%	77%	sin datos	71%	42%	sin datos	sin datos
	\$ Pagado	67%	76%	sin datos	70%	42%	sin datos	sin datos
% fuente externa sobre el total	\$ Cred. Inicial	11%	10%	sin datos	5%	36%	sin datos	sin datos
	\$ Cred. Vigente	30%	20%	sin datos	36%	62%	sin datos	sin datos
	\$ Comprometido	32%	23%	sin datos	29%	59%	sin datos	sin datos

	\$ Devengado	32%	23%	sin datos	29%	58%	sin datos	sin datos
	\$ Pagado	33%	24%	sin datos	30%	58%	sin datos	sin datos

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto (s.f.) y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (s.f.).

La Tabla III.8 refleja el ratio de distribución presupuestaria entre fuentes internas y externas de la SCC. Muestra la misma tendencia que la Tabla III.7. En todos los años la evolución intra-anual de la ejecución del presupuesto produjo un aumento de la importancia del financiamiento internacional, hecho que parece haberse potenciado desde su planificación inicial en el 2020. Esto podría indicar una dependencia creciente de la financiación internacional para los proyectos de cambio climático durante el período analizado.

Tabla III.8: Ratio de distribución presupuestaria fuente interna / fuente externa, Secretaría de Cambio Climático.

AÑO		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ratio fuente interna / fuente externa	\$ Cred. Inicial	12%	11%	sin datos	5%	56%	sin datos	sin datos
	\$ Cred. Vigente	43%	25%	sin datos	56%	164%	sin datos	sin datos
	\$ Comprometido	47%	30%	sin datos	41%	145%	sin datos	sin datos
	\$ Devengado	47%	30%	sin datos	41%	138%	sin datos	sin datos
	\$ Pagado	48%	32%	sin datos	43%	137%	sin datos	sin datos

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto (s.f.) y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (s.f.).

Las Tablas III.7 y III.8 ilustran un incremento intra-anual en el porcentaje del presupuesto derivado de fuentes externas respecto al total. Según una especialista en presupuestos de la SCC, este fenómeno se atribuye a las interacciones entre los proyectos con financiamiento externo y la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) durante el período en cuestión. Inicialmente, los proyectos presentaban a la OPN solicitudes de créditos presupuestarios que alineaban con sus planificaciones detalladas. Sin embargo, estas solicitudes eran comúnmente rechazadas, resultando en la asignación de un crédito

inicial menor al propuesto. Posteriormente, cuando los proyectos demostraban un alto grado de ejecución y efectividad, se procedía a solicitar y aprobar extensiones de créditos, reflejando así un porcentaje de monto pagado mayor al del crédito inicial.

Conclusiones de la sección

El análisis de las tendencias presupuestarias de la SCC dentro del MAyDS y en el contexto más amplio de la APN revela una narrativa compleja y matizada.

La proporción del presupuesto asignado a la SCC dentro del MAyDS, con un promedio en torno al 5%, representa la asignación promedio más baja en comparación a las otras áreas del MAyDS para el período analizado²¹. Esta tendencia, potenciada aún más por la baja participación del MAyDS dentro del presupuesto de la APN, refleja una priorización relativa menor de las políticas de cambio climático dentro del esquema general del gasto público nacional.

Sin embargo, esta perspectiva de menor priorización presupuestaria contrasta con la alta eficiencia en la ejecución de los fondos asignados por la SCC. Con un promedio de ejecución del 85%, la Secretaría demuestra una gestión efectiva y eficiente de sus recursos. Este contraste es aún más notable considerando el crecimiento progresivo en el número de proyectos gestionados por la SCC, lo que indica una expansión y diversificación de las iniciativas y actividades relacionadas con el cambio climático, a pesar de las restricciones presupuestarias.

Un aspecto destacado en el análisis es el aumento en la participación de la financiación externa en comparación con la interna, especialmente en el año 2020. Este cambio progresivo en la composición de las fuentes de financiamiento plantea preguntas sobre la sostenibilidad y la independencia financiera de la acción climática en Argentina a largo plazo. La creciente dependencia de los fondos externos podría interpretarse como un esfuerzo por maximizar los recursos disponibles para abordar de manera efectiva el cambio climático, pero también sugiere una vulnerabilidad ante las fluctuaciones en la disponibilidad de estos fondos internacionales.

En conclusión, el panorama presupuestario de la SCC dentro del MAyDS y la APN refleja un equilibrio entre una asignación presupuestaria relativamente limitada y una gestión eficaz y expansiva de proyectos y programas de cambio climático. La eficiencia en la

²¹ Para mayor detalle, revisar Anexo IV, Tabla 9: Evolución del % de la asignación de crédito presupuestario en relación al total, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

ejecución del presupuesto y el aumento en el número de proyectos subrayan la capacidad de la SCC para adaptarse y responder a los desafíos climáticos con recursos limitados, mientras que la creciente dependencia de la financiación externa plantea desafíos cruciales para el futuro de la política climática en Argentina.

CAPÍTULO IV: PERCEPCIÓN DE DESEMPEÑO Y DE BARRERAS POR PARTE DE ACTORES CLAVE

Resultados de las Entrevistas

Análisis del proceso

En el proceso de recopilación de datos para comprender las dinámicas y desafíos de las políticas climáticas en Argentina, se llevó a cabo una serie de entrevistas semi-estructuradas que involucraron a un total de 20 participantes (de un total de 26 solicitadas). Estos participantes representaron distintos roles y aportaron perspectivas diversas, lo cual es fundamental para un análisis exhaustivo y representativo. Los roles se clasificaron en tres categorías principales:

- Actores clave de la Sociedad Civil / del Consejo Asesor Externo (CAE) (4)
- Asesores SCC y Personal técnico DNCC (8)
- Funcionarios (8), con roles específicos como Director/a de nacional de Cambio Climático (CC), Secretario/a nacional de CC, y Coordinador/a de Adaptación, de Mitigación o del GNCC (este último rol, si bien no fue un funcionario con designación, se lo consideró para esta categoría por el tipo de funciones desarrolladas en su rol)

Tabla IV.1: Cantidad de entrevistados, por rol y tipo de rol.

Tipo de rol / Rol	Número
Actores de la Soc. Civil / Miembro CAE	4
Asesor SCC / Personal técnico DNCC	8
Personal técnico DNCC	6
Asesor/a de la SCC	2
Funcionario/a	8
Director/a de nacional de CC	3
Secretario/a nacional de CC	2
Coordinador/a de Adapt / Mitig. / GNCC	3

Total general	20
----------------------	-----------

Fuente: Elaboración propia en base a respuestas de entrevistas.

La duración de las entrevistas varió según el rol del entrevistado, reflejando potencialmente la profundidad de la información proporcionada y la complejidad de los temas abordados. A continuación, se presenta un análisis detallado de la cantidad de personas entrevistadas, los roles implicados, y los minutos dedicados por categoría y en promedio a la duración de las entrevistas. Este análisis no solo evidencia el nivel de compromiso y la importancia asignada a cada perspectiva, sino que también permite identificar tendencias en la participación que pueden ser indicativas de la relevancia y el impacto de distintos actores en la política climática nacional.

Tabla IV.2: Cantidad y promedio de minutos de entrevistas, por rol y tipo de rol.

Rol	Promedio de Duración de la entrevista (minutos)	Suma de Duración de la entrevista (minutos)
Actores de la Soc. Civil / Miembro CAE	41,75	167
Actores de la Soc. Civil / Miembro CAE	41,75	167
Asesor SCC / Personal técnico DNCC	55,50	444
Personal técnico DNCC	55,33	332
Asesor/a de la SCC	56,00	112
Funcionario/a	57,00	456
Director/a de nacional de CC	41,00	123
Secretario/a nacional de CC	60,50	121
Coordinador/a de Adapt / Mitig. / GNCC	70,67	212
Total general	53,35	1067

Fuente: Elaboración propia en base a respuestas de entrevistas.

Al analizar la duración promedio de las entrevistas por tipo de rol, los funcionarios ocupan el mayor tiempo con un promedio de aproximadamente 57 minutos por entrevista, lo que sugiere una discusión más detallada o un mayor nivel de involucramiento en la temática. Por su parte, los asesores y el personal técnico DNCC promedian unos 55 minutos, mientras que los actores de la sociedad civil y miembros del CAE tienen un promedio de aproximadamente 42 minutos.

Este patrón en la duración de las entrevistas puede reflejar la profundidad y complejidad de los temas tratados según el rol de los entrevistados. En cuanto a la suma total de minutos, se dedicaron 1067 minutos en total a las entrevistas, lo que demuestra un compromiso significativo con el proceso de recopilación de información y con el objetivo de comprender en profundidad las dinámicas y desafíos de las políticas climáticas en Argentina. Este tiempo total refleja la importancia de cada perspectiva y la necesidad de integrar diversos puntos de vista para formar una imagen completa de la situación del cambio climático y la respuesta política en el país.

Análisis de las respuestas

Introducción

A continuación, se presenta un análisis detallado del conjunto de respuestas a cada una de las preguntas realizadas en las entrevistas. Para asegurar la coherencia con el orden de preguntas establecido y de respuestas obtenidas en las entrevistas, dicho análisis mantiene el mismo orden. En todas las preguntas donde se solicitó a los entrevistados una respuesta cuantitativa, la escala de puntuación es la siguiente: la nota máxima es 5 y la nota mínima es 1. Al mencionar las puntuaciones obtenidas se utiliza la referencia “ / 5” para recordar la escala. Por ejemplo, “3,12 / 5” muestra una nota de 3,12 recordando la escala del 1 al 5.

El análisis de resultados se orienta hacia una interpretación detallada de las respuestas de las entrevistas, dando especial importancia a las dos primeras preguntas por su contenido informativo y su relevancia temática. La segunda pregunta, en particular, se distingue por su profundidad analítica y la riqueza de datos que aporta, razón por la cual su análisis ocupa una sección significativa de este estudio.

Se había anticipado y comunicado a los entrevistados que las preguntas iniciales eran las más densas en contenido, y que las preguntas 3 a 7 harían referencia a tópicos ya analizados en las primeras dos preguntas, por lo que probablemente serían más concisas expectativa que se confirmó con las respuestas obtenidas.

Este patrón ha influido en la estructura del análisis; las respuestas a las preguntas del 3 al 7, si bien valiosas, se presentan de forma más sintética. La decisión de dar prioridad en el análisis a las dos primeras preguntas se alinea con la intención de reflejar con precisión el enfoque principal y la riqueza de las discusiones de las entrevistas, garantizando así un

entendimiento exhaustivo y diferenciado de las complejidades de la política climática y las barreras identificadas, todo ello basado en las perspectivas de los entrevistados

Pregunta 1: Desempeño de la Política Climática

La primera pregunta, “¿Cómo situaría usted a Argentina en términos de desempeño de política climática en el período analizado (2016-2022)?”, constó de dos respuestas: una cualitativa y una cuantitativa. A su vez, de las respuestas cualitativas también se desprende un análisis cuali-cuantitativo que identifica patrones en las respuestas obtenidas. De esta manera, se presentan a continuación tres análisis:

- i. Análisis cualitativo
- ii. Análisis cuantitativo
- iii. Análisis cuali-cuantitativo

Análisis cualitativo

El análisis de las respuestas recabadas refleja un panorama complejo en cuanto a la evolución de la política climática en Argentina. Los entrevistados reconocen un periodo significativo de crecimiento y formalización en este ámbito, especialmente tras la adopción del Acuerdo de París. Antes de 2016, la acción climática en el país se caracterizaba por su menor escala y enfoque ad-hoc. Sin embargo, durante este periodo, se observó un notable aumento en el desarrollo técnico, aunque este avance no siempre se tradujo en políticas climáticas efectivas.

En la evaluación del desempeño de la política climática, se destacan tanto aspectos positivos como negativos. En este sentido, uno de los entrevistados del personal técnico comentó “...hubo avances en los planes y en la NDC. El período en general fue bueno en el diseño de la política. Tenemos buenos documentos pero poco en la práctica”. Por un lado, se reconoce el progreso significativo en la política climática de Argentina, evidenciado por la creación del GNCC, la promulgación de la Ley 27.520, las publicaciones del PNAyMCC, y las actualizaciones de la NDC y la LTS. Estos avances reflejan una mejora en la política climática, aunque también se subraya la necesidad de continuar mejorando. En este sentido, las respuestas reflejan la noción de que, en comparación con otros países de la región, Argentina ha logrado un desarrollo notable y una institucionalización sólida de sus políticas climáticas.

Sin embargo, un tema recurrente en las entrevistas fue la falta de implementación efectiva y la desconexión entre el diseño de políticas y su aplicación práctica. “Fueron dos

períodos diferentes, con hitos nacionales importantes, pero con una contradicción general en ambos, la falta de implementación efectiva y con hitos nacionales importantes” comentó uno de los entrevistados. A pesar del desarrollo normativo y de políticas, la implementación real en el terreno es insuficiente, lo que resalta la necesidad de mayor coherencia y eficacia en la aplicación de las políticas climáticas. Se identificaron así contradicciones entre los objetivos declarados en la política climática y las acciones concretas, especialmente en sectores clave como energía y agricultura.

Los entrevistados también enfatizan la falta de integración y participación activa de sectores relevantes y la sociedad civil en la formulación e implementación de políticas. Esta falta de participación es crítica para el éxito de las políticas climáticas, ya que una mayor inclusión de diferentes actores podría contribuir a una implementación más efectiva y coherente.

El impacto de factores externos, como la pandemia, también es reconocido en el progreso de la política climática. La pandemia presentó desafíos únicos, pero también oportunidades para avanzar en la planificación y la articulación con actores clave, incluyendo a las provincias y la sociedad civil.

Las respuestas reflejan una percepción de evolución y cambios en el enfoque de la política climática a lo largo del período, con mención a diferentes administraciones gubernamentales. La influencia de los ciclos de gobierno fue evidente, pero se mantuvieron políticas de Estado institucionalizadas más allá de los cambios de administración.

En cuanto a la institucionalización y articulación, se destaca la importancia de una mayor institucionalización de las políticas climáticas y la necesidad de una articulación más efectiva entre diferentes niveles de gobierno. Algunos entrevistados mencionan que el cambio de gobierno en 2016 llevó a avances significativos en la estructura organizativa de la política climática. La dirección de cambio climático se elevó en importancia, se crearon nuevas coordinaciones, y la Secretaría de Ambiente se transformó en ministerio.

Respecto a las tendencias observadas, existe un reconocimiento general de avances en la planificación y desarrollo normativo en materia de cambio climático. Sin embargo, hay una preocupación compartida por la falta de aplicación práctica y efectiva de las políticas desarrolladas. Se observa una crítica hacia la coherencia interna y la integración sectorial en la implementación de políticas climáticas.

En términos de coincidencias y discrepancias, la mayoría de los entrevistados coincide en que, aunque se han logrado avances en el diseño y formalización de políticas climáticas, la implementación práctica y la coherencia entre diferentes sectores y niveles de gobierno son insuficientes. No obstante, las respuestas varían en cuanto al grado de optimismo o pesimismo sobre los progresos realizados, reflejando diferentes perspectivas sobre la efectividad y el impacto real de las políticas climáticas en Argentina.

Análisis cuantitativo

Tabla IV.3: Nota promedio de desempeño de política climática. Escala de puntuación: 1 (mínimo) - 5 (máximo).

Cantidad de respuestas	Promedio de Desempeño política climática
20	3,3375

Fuente: Elaboración propia en base a respuestas de entrevistas.

El promedio general de 3.33 sobre 5 (3,33 / 5) indica una percepción moderadamente positiva del desempeño de la política climática en Argentina. Al hacer un análisis más pormenorizado y segmentado por tipo de actor entrevistado, se puede ver que la dispersión de calificaciones es baja, con ninguna calificación promedio alcanzando el 4, lo que sugiere que todos los grupos reconocen que hay un margen significativo para mejorar la eficacia de las políticas climáticas.

Tabla IV.4: Nota promedio de desempeño de política climática, por tipo de rol. Escala de puntuación: 1 (mínimo) - 5 (máximo).

Tipo de rol	Cuenta de Desempeño política climática	Promedio de Desempeño política climática
Actores de la Soc. Civil / Miembro CAE	4	3,1875
Asesor SCC / Personal técnico DNCC	8	3,40625
Funcionario/a	8	3,34375
Total general	20	3,3375

Fuente: Elaboración propia en base a respuestas de entrevistas

La sociedad civil, que a menudo tiene un papel de observador y evaluador externo de las políticas gubernamentales, con una calificación promedio de 3,19 / 5, califica el desempeño como ligeramente por encima de la mitad de la escala. Esto podría sugerir que reconocen ciertos avances, pero aún ven espacio significativo para mejoras. Es

posible que esto se relacione con que evidencian la necesidad de mayor acción en áreas como la participación ciudadana y la transparencia en la implementación de políticas.

El personal técnico y los asesores, que están más involucrados en el desarrollo e implementación de políticas, ven el desempeño con un optimismo cauteloso, calificándolo ligeramente por encima de la sociedad civil. Con una calificación promedio de 3,40, su visión más positiva podría reflejar una comprensión más cabal de los esfuerzos internos y los desafíos enfrentados en la implementación de políticas climáticas.

Los funcionarios, que tienen un conocimiento de primera mano de la discusión, negociación y planificación de las políticas del gobierno, otorgan una calificación promedio de 3,39, muy similar a la del personal técnico. Esto podría interpretarse como un reconocimiento de los esfuerzos realizados, mientras que también permanecen conscientes de las limitaciones y los obstáculos que aún persisten.

Las calificaciones y su segmentación reflejan una visión realista y moderada del desempeño climático del país por parte de todos los actores entrevistados, ya sean actores clave de la sociedad civil, personal técnico o funcionarios. Los puntos de vista pueden variar ligeramente entre los grupos, pero en general hay un consenso de que Argentina ha hecho progresos, pero no ha alcanzado un nivel de desempeño que pueda considerarse plenamente satisfactorio o efectivo.

Análisis cuali-cuantitativo

Analizando la distribución de las respuestas según el rol de los participantes, se puede observar que todos los perfiles han contribuido a identificar conceptos clave relacionados con el desempeño de la política climática en Argentina. La participación de una variedad de roles, desde directores nacionales de cambio climático hasta asesores de la SCC y actores de la sociedad civil, sugiere una comprensión integral y multifacética de la situación climática del país.

La presencia de múltiples perspectivas en la identificación de los conceptos indica que, independientemente de la cantidad de respuestas por perfil, existe un consenso en reconocer ciertos temas críticos en la política climática. Por ejemplo, el hecho de que los conceptos de "liderazgo de la SCC / Avance en hitos de política climática" y "Falta de priorización e implementación efectiva por áreas sustantivas" hayan sido mencionados por participantes en todos los niveles jerárquicos y sectores, demuestra que la evaluación del desempeño político climático y sus deficiencias es una preocupación compartida.

El análisis cualitativo previo destacó tanto los logros como los desafíos en la política climática argentina, resaltando el crecimiento y la formalización en este ámbito tras la adopción del Acuerdo de París. Se reconocieron avances significativos evidenciados por la creación del GNCC, la Ley 27.520, las publicaciones del PNAyMCC, y las actualizaciones de la NDC y la LTS. Sin embargo, se señaló consistentemente la desconexión entre el diseño y la implementación de políticas, junto con la necesidad de una participación más activa de todos los sectores relevantes y la sociedad civil.

La interpretación de la tabla presentada comprende que, dado que todos los perfiles mencionan estos conceptos, existe una conciencia común sobre estos temas críticos en lugar de una diferencia en la priorización. La diversidad de roles que reconocen los mismos desafíos subraya que la efectividad de la política climática es una cuestión transversal que afecta a todas las áreas y niveles de gobierno y sociedad. Esto refuerza la importancia de abordar las áreas de mejora identificadas en el análisis cualitativo, tales como la coherencia interna, la integración sectorial y la implementación práctica, para lograr una política climática cohesiva y efectiva en Argentina.

Pregunta 2: Barreras para la SCC

Para el análisis de las respuestas a la pregunta 2, “*¿Considera que hubo obstáculos / barreras en el desarrollo de la política climática nacional para la secretaría de cambio climático durante el tiempo que se relacionó con dicha institución? Si es así, ¿cuáles?*”, se presenta la siguiente estructura de análisis:

- i. Introducción
- ii. Clasificación de barreras
- iii. Análisis cuali-cuantitativo
- iv. Análisis cualitativo
- v. Análisis cuantitativo

Introducción

Tras una evaluación exhaustiva del desempeño de la política climática argentina en el período 2016-2022, donde se identificaron hitos significativos y desafíos persistentes, es imperativo profundizar en la comprensión de los obstáculos que se han interpuesto en el camino hacia una acción climática efectiva. El desempeño, marcado por avances en la estructuración y la adopción de marcos normativos clave, ha estado simultáneamente acompañado de complejidades inherentes al contexto institucional, financiero y social en

el que se desenvuelve la política climática. Es en esta encrucijada donde se hace necesario desentrañar las barreras que han dificultado la implementación de estrategias climáticas coherentes y robustas.

La segunda pregunta de la investigación se adentra en el terreno de las barreras, utilizando un enfoque que combina el análisis cualitativo con la precisión cuantitativa. Para ello, se ha construido una clasificación que ordena las categorías, subcategorías y barreras identificadas a partir de las respuestas recopiladas. Esta clasificación no solo refleja la diversidad y la complejidad de los obstáculos percibidos, sino que también proporciona una base para cuantificar la frecuencia y la injerencia de cada barrera en el conjunto de las respuestas.

El desarrollo que sigue detalla con meticulosidad las barreras identificadas dentro de las categorías emergentes, ofreciendo una descripción exhaustiva de cada una. A través de este análisis, se revelan las múltiples dimensiones de los desafíos enfrentados, desde la obtención y gestión de financiamiento hasta la participación ciudadana y la consolidación institucional. Cada categoría se acompaña de explicaciones detalladas de las barreras específicas, brindando así una comprensión integral de los factores que han moldeado la actualidad de la política climática argentina.

La sección culmina con un análisis cuantitativo que ilustrará la frecuencia con que se identificaron ciertas barreras en las respuestas recabadas, proporcionando una perspectiva cuantificable de su relevancia y su impacto en el ámbito de la política climática. Este análisis permite no solo entender qué barreras son las más percibidas, sino también ponderar la urgencia y la importancia de abordar cada una para facilitar un avance más decidido y efectivo en la lucha contra el cambio climático.

[Clasificación de barreras](#)

Tal como se anticipó, a continuación se muestra una sistematización de todas las barreras identificadas en las entrevistas, clasificadas por categorías y subcategorías. Las categorías utilizadas forman parte del conjunto de categorías identificado en el marco conceptual y sobre el cual se mencionó en dicha sección que se clasificarían las barreras identificadas en las entrevistas. Sin embargo, se agregó un nuevo nivel de análisis, el de subcategorías. Las subcategorías son una forma de categorización intermedia, lo que permite agrupar a las barreras a partir de conceptos y patrones comunes entre ellas, pero con el diferencial de una pérdida menor en el nivel de definición y detalle específico, algo que sucede con el nivel de categorías.

A la luz de la literatura revisada y expuesta en la sección Marco Conceptual, algunas barreras mencionadas a continuación son o podrían ser consideradas como condiciones de borde. Por ello, y para dar mayor claridad a la sistematización, se realiza la siguiente aclaración:

- Aquellas barreras que, por su identidad, se encuentran en un límite fino donde, dependiendo de la perspectiva donde se las mire, podrían ser consideradas como barreras o como condiciones de borde, serán marcadas con un asterisco (*).
- Por otro lado, aquellas barreras, por su identidad, son efectivamente condiciones de borde, serán marcadas con dos asteriscos (**).

A los efectos de asegurar una representación fiel de la información relevada en las entrevistas, y de facilitar la agilidad y claridad de lectura, dicha segmentación entre barreras y condiciones de borde es abordada de forma orgánica. Dicho de otro modo, no se realiza una sección específica para el desarrollo y análisis de las barreras que podrían ser o son consideradas condiciones de borde, sino que se analizan junto al resto de las barreras identificadas.

Barreras institucionales

Articulación y colaboración con áreas y entidades sustantivas

- Deficiencia en la articulación intersectorial, con falta de comprensión del cambio climático como asunto transversal.
- Resistencia de los sectores clave, particularmente energía y agricultura, a adoptar un enfoque climático en su agenda.
- Problemas de comunicación y colaboración efectiva con el Consejo Asesor Externo y falta de respuesta de ministerios clave.
- Desafíos en la articulación intra-sectorial dentro del mismo ministerio y entre distintas jurisdicciones.

Orden, claridad y estabilidad institucional

- Organización institucional ambigua y en constante cambio que genera confusión y dificultades en la implementación de políticas.
- Desafíos en la comunicación interna para hacer comprensible y relevante la importancia del cambio climático.
- Falta de claridad en los roles y responsabilidades dentro de las instituciones.
- Falta de estabilidad institucional con cambios frecuentes en el liderazgo y la estructura organizativa

Estructura institucional y gobernanza

- GNCC no asegura medidas efectivas y proactivas de áreas competentes.
- Rol limitado del CAE en la generación de aportes para el plan de cambio climático.
- Arquitectura institucional que no promueve la cooperación necesaria para abordar la problemática del cambio climático.

Barreras económico-financieras

Acceso, identidad, dinámicas y burocracia del financiamiento internacional:

- Dificultad para conseguir financiamiento internacional destinado a la implementación de políticas climáticas**.
- Financiamiento internacional orientado principalmente a estudios y planificación, con poca asignación para implementación**.
- Gestión ardua del financiamiento internacional con la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), complicada por medidas burocráticas para evitar la generación de deuda.
- Dependencia de financiamiento internacional que condiciona el desarrollo de la política climática.
- Ciclos de proyectos internacionales engorrosos y burocráticos que demandan tiempo en gestiones administrativas**.
- Falta de adaptación de financiadores y agencias implementadoras internacionales a la realidad nacional.
- Retención de talento dificultada por la precarización laboral de las dinámicas del financiamiento internacional

Financiamiento nacional

- Falta de presupuesto nacional asignado para la implementación de políticas climáticas*.
- Falta de estructuras y procedimientos claros para la gestión de recursos financieros nacionales.
- Ausencia de incentivos financieros y de inversión en el sistema científico tecnológico nacional.
- Precarización laboral con la contratación de personal bajo modalidades que no ofrecen beneficios laborales adecuados*.
- Dificultades financieras nacionales que restringen la capacidad de acción y planificación de la SCC**.

Barreras políticas

Voluntad y peso político

- Fluctuación en la voluntad política para impulsar la agenda climática, afectando la continuidad y el ímpetu de iniciativas de cambio climático*.
- Falta de peso político del ministerio de ambiente y conocimiento insuficiente sobre cambio climático en la alta dirección política*.
- Discrepancia entre la retórica política y las acciones concretas en materia de cambio climático.
- Falta de seguimiento y concreción de medidas necesarias para abordar el cambio climático.

Planificación y estrategia a largo plazo

- Falta de una visión a largo plazo y planificación prospectiva coherente y efectiva en la política climática.
- Falta de continuidad en las políticas y programas relacionados con el cambio climático con cada cambio de gobierno.
- Desconexión entre la planificación climática y otros planes de desarrollo nacional y sectorial.
- Ausencia de metas claras y alcanzables en las estrategias de cambio climático.

Participación de la sociedad civil

- Limitaciones en la inclusión efectiva de la sociedad civil en la formulación y aplicación de la política climática.
- Espacio limitado para una participación activa y significativa de la sociedad civil.
- Falta de intercambio efectivo de información y consulta con la sociedad civil en el proceso de revisión de documentos clave.

Barreras técnicas y de información

Sostenimiento de equipos

- Condiciones inadecuadas para la retención a largo plazo del personal especializado.
- Retención de talento dificultada por la alta demanda de perfiles técnicos especializados en cambio climático de las agencias de cooperación y organismos internacionales.

Formación de capacidades especializadas

- Carencia en la formación técnica especializada en temas de cambio climático específicos.

- Falta de experiencia en la gestión presupuestaria dentro de la SCC, dificultando la coordinación con la ONP.
- Falta de programas de formación continua y actualización en temas de cambio climático.
- Falta de personal capacitado en sectores de aplicación como energía y agricultura, afectando la capacidad de la SCC para una política climática transversal.
- Falta de capacidades a nivel subnacional
- Falta de información nacional especializada de cambio climático

Barreras regulatorias

Falencias de leyes climáticas aprobadas

- Ausencia de instrumentos de financiación específicos para la Ley 27.520.
- Falta de reglas claras en la Ley 27.520 para la institucionalización del GNCC.
- Falta de normativa e instituciones locales

Barreras culturales y de concientización

Comprensión y demanda de la sociedad

- Déficit en la comprensión general sobre la magnitud y la inminencia del cambio climático.
- Falta de demanda social que presione por cambios efectivos y medidas concretas.
- Dispersión en la comprensión y el interés por el cambio climático entre diferentes grupos sociales y provincias.
- Falta de campañas de educación y sensibilización adecuadas.

Análisis cuali-cuantitativo

Es importante aclarar que el gráfico III.1 no presenta la cantidad de barreras identificadas por tipo de categoría, sino la cantidad de veces que una categoría es, implícitamente, referenciada en la búsqueda de identificar y describir barreras para responder la pregunta III.1 por parte de los entrevistados. Es decir, presenta la frecuencia de la aparición implícita de las categorías en las respuestas de los entrevistados.

El gráfico indica que las barreras institucionales, las políticas y las económico-financieras son las más frecuentemente identificadas por los entrevistados, representando el 24%, 25% y 25% respectivamente. En total, representan el 74% de las menciones. Si a ello se

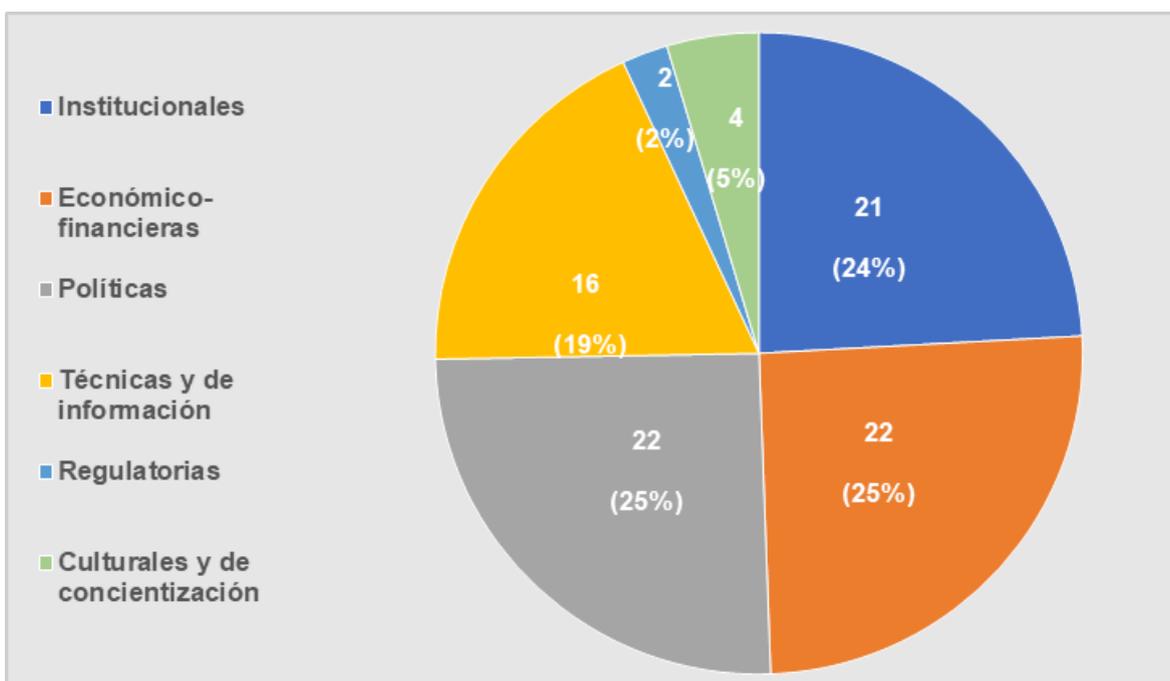
le suman las barreras técnicas y de información, que representan al 19% de las menciones, entre esas 4 categorías se abarca el 90% de las menciones.

La importancia de las barreras políticas y económico-financieras refleja la importancia que los entrevistados atribuyen a la dinámica política y a las restricciones financieras en la formulación de políticas. En cuanto a las barreras institucionales, se destaca la percepción de que las estructuras y los procesos institucionales pueden ser grandes obstáculos para la implementación efectiva de la política climática.

Las barreras técnicas y de información también presentan un alto grado de relevancia entre la visión de los entrevistados, mostrando que mejorar la capacidad técnica y el flujo de información es crucial para superar los obstáculos de la política climática. Las barreras culturales y de concientización, aunque menos mencionadas, con un 5%, siguen siendo un aspecto relevante que puede influir en la aceptación y el apoyo público a políticas climáticas. Finalmente, con menos peso, con un 2% de frecuencia se mencionan barreras regulatorias, mostrando que todavía hay ciertos aspectos a mejorar en dicho marco.

Este desglose en la frecuencia de las categorías proporciona una perspectiva crítica sobre los retos multifacéticos que se enfrentan en el ámbito de la política climática, sugiriendo que las reformas institucionales, junto con la superación de los desafíos políticos y financieros, son esenciales para avanzar en la agenda climática del país.

Figura IV.1: Distribución de frecuencia de aparición implícita de categorías de barreras

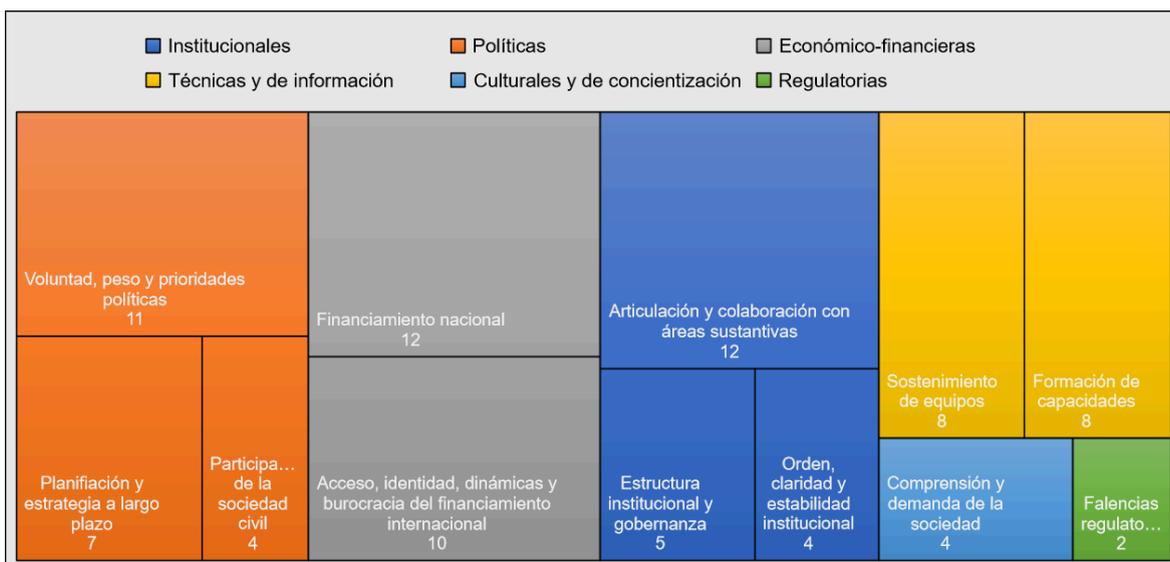


Fuente: Elaboración propia en base a resultados de entrevistas.

Ya en un nivel más desagregado, algo similar ocurre con el gráfico III.2, ya que no presenta la cantidad de barreras identificadas por tipo de subcategoría, sino la cantidad de veces que una subcategoría es, implícitamente, referenciada en la búsqueda de identificar y describir barreras para responder la pregunta 2 por parte de los entrevistados. Es decir, presenta la frecuencia de la aparición implícita de las subcategorías de barreras en las respuestas de los entrevistados.

El gráfico III.2 refleja /destaca la predominancia de obstáculos políticos, institucionales y económico-financieros. De un total de 20 entrevistados, las categorías "Articulación y colaboración con áreas sustantivas" y "Financiamiento nacional" emergen como las más citadas, con 12 menciones cada una. La recurrencia de temas como la articulación con áreas sustantivas y el financiamiento nacional pone de relieve problemas estructurales y de coordinación interna. Esto sugiere que los desafíos de la cooperación intersectorial y la insuficiencia de recursos financieros internos son percibidos como obstáculos significativos en el avance de la política climática.

Figura IV.2: Distribución de frecuencia de aparición implícita de subcategorías de barreras



Fuente: Elaboración propia en base a respuestas de entrevistas

Al igual que en el análisis del gráfico III.1, en el gráfico III.2 la significativa mención a la voluntad política sugiere la influencia que tienen las prioridades políticas en el desempeño de la política climática. La formación de capacidades y sostenimiento de equipos, con 8 menciones cada uno, sugiere que el fortalecimiento interno y la retención de talento son también relevantes. Factores como la estabilidad institucional, la planificación a largo plazo, y la participación de la sociedad civil, aunque con menos menciones, también presentes, reflejan la necesidad de una gobernanza coherente y la inclusión de la ciudadanía en la formulación de políticas.

Finalmente, la mención menos frecuente a barreras culturales podría indicar que, a pesar de ser relevantes, se perciben como menos inmediatas o críticas en comparación con las institucionales y financieras. Las falencias regulatorias, aunque menos mencionadas, indican áreas de mejora en la estructura normativa para la política climática efectiva.

Análisis cualitativo

Barreras económico-financieras

Acceso, identidad, dinámicas y burocracia del financiamiento internacional

Esta subcategoría refleja una complejidad subyacente en la gestión de los recursos financieros internacionales destinados a la política climática en Argentina. Los entrevistados señalan múltiples desafíos en este ámbito, desde el proceso de obtención hasta la aplicación efectiva de los fondos.

Una gran cantidad de respuestas resaltaron que era muy difícil conseguir financiamiento climático internacional destinado a la implementación de políticas climáticas. En el mismo sentido, identificaron que el financiamiento recibido estaba destinado desde su origen (por el financiador) principalmente a estudios y planificación, con muy poca asignación implementación, salvo excepciones muy específicas y puntuales. Uno de los funcionarios entrevistados comentó *“Todo el financiamiento que se recibió fue para estudios, para planificación, pero casi nada para implementación efectiva”*. Esta limitación en la distribución de fondos resalta como la desconexión entre la planificación y la acción efectiva identificada en la evaluación del desempeño de la política climática parece indicar un correlato con el tipo de financiamiento internacional recibido.

Por otro lado, la gestión del financiamiento internacional con la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) durante la primera gestión (2016-2019) fue descrita como una tarea ardua. Se mencionó que las medidas burocráticas impuestas para evitar la generación de

deuda complicaron significativamente la recepción y ejecución de donaciones. Esto condujo a situaciones en las cuales se debió justificar ante los donantes la inacción de los fondos donados. La falta de experiencia en la gestión presupuestaria dentro de la SCC agravó estas dificultades, dificultando aún más la coordinación con la ONP para ejecutar proyectos²². En este sentido, uno de los funcionarios entrevistados declaró *“Con el objetivo de evitar generar deuda, desde la ONP se generaron trabas burocráticas que dificultaban la posibilidad de recibir y/o ejecutar donaciones. Esto generaba la necesidad de dar explicaciones a los donantes sobre por qué no se podía ejecutar la plata donada. Y, a su vez, había una falta de expertise en el manejo presupuestario desde la SCC.*

Además, varios entrevistados mencionaron una falta de acceso al financiamiento internacional, lo que, junto con la insuficiencia de capacidades para gestionarlo adecuadamente, parecería ser un punto crítico en el diseño y la implementación de la política climática desde la SCC, ya que, como ya se mencionó, depende del mismo.

A su vez, se observó en las respuestas relevadas que la necesidad de recurrir a financiamiento internacional condiciona el desarrollo propio de la política climática. Dado que cada financiador tenía sus propios intereses sobre qué y cómo financiar, y estos no siempre estaban alineados a los objetivos trazados por la gestión de turno, los equipos técnicos quedaron en muchas ocasiones condicionados a realizar el doble de trabajo a través de dos vías paralelas: tanto por los objetivos del proyecto que financia su contratación como por los objetivos trazados por el funcionario responsable del área donde trabaja. Uno de los especialistas técnicos entrevistados comentó en este sentido *“el hecho de que los equipos se financien por plata del financiamiento internacional también hace que el trabajo se oriente hacia los objetivos de los proyectos (ósea, de los financiadores) que no siempre están alineados a los objetivos nacionales”.*

Además, los entrevistados identificaron que la ausencia de financiamiento local para el sostenimiento de equipos y la dependencia del financiamiento internacional resalta la vulnerabilidad de la SCC en términos financieros. Los ciclos de proyectos internacionales fueron descritos como engorrosos y excesivamente burocráticos, demandando una cantidad desproporcionada de tiempo en gestiones administrativas, lo que se traduce en un desvío de recursos humanos de las actividades sustantivas de la política climática. Otra especialista técnica declaró *“no hay financiamiento local para mantener equipos. Tenés que buscar financiamiento internacional, y para eso se necesitan capacidades.*

²² Si bien esta barrera corresponde a la categoría “formación de capacidades”, se presenta aquí por cuestiones de conexión argumental en la redacción

Además, los ciclos de proyectos son muy engorrosos, con mucha burocracia y plazos que te dificultan la correcta implementación y te exigen como técnico a dedicarle mucho tiempo a cuestiones administrativas.”

Asimismo, las fluctuaciones económicas y la falta de comprensión y adaptación de los financiadores y las agencias implementadoras internacionales sobre la realidad nacional añaden capas adicionales de complejidad a la implementación de los proyectos. Cada proyecto tiene su vigencia, requisitos y mecanismos de implementación financiera, y no siempre se pueden cubrir las necesidades de financiamiento para los equipos técnicos, lo que suele generar incertidumbre e inestabilidad y hasta baches temporales en las contrataciones y cobros para el personal propio de las áreas.

Las respuestas mencionaron que esto genera a su vez que la formación de personal especializado se convierta en una inversión perdida debido a la incapacidad propia del área de retener talentos. Los perfiles técnicos especializados en cambio climático con experiencia en el Estado son perfiles muy requeridos por múltiples actores del sistema de cooperación internacional (bancos multilaterales, organismos de cooperación internacional, agencias de implementación, etc.) y del sector privado. Por ello, y debido a la precarización laboral percibida, son varios los cuadros técnicos que, en búsqueda de mejores oportunidades, abandonan la SCC.

Una especialista técnica comentaba en este sentido *“La gente que empuja desde lo técnico, lo hace por compromiso y convicción. Pero las condiciones están dadas para que se vayan. De esta manera, se te va gente con mucho conocimiento técnico, que aprendieron cómo funciona el Estado, que tiene contactos dentro de su burocracia para facilitar y agilizar los procesos administrativos y de búsqueda de información. Todo este conocimiento es difícil de generar”*. Esto no solo afecta la retención de talento, sino que también perjudica la continuidad y la acumulación de conocimiento técnico y administrativo dentro de la secretaría.

Financiamiento nacional

Los entrevistados mencionaron específicamente una serie de barreras relacionadas con el "Financiamiento nacional", que afectaron la implementación de políticas climáticas durante el período de su interacción con la Secretaría de Cambio Climático.

Una de las dificultades resaltadas fue la falta de presupuesto nacional asignado para la implementación de políticas climáticas. Esta situación llevó a una dependencia del

financiamiento internacional, que como se mencionó anteriormente, tendía a focalizarse en estudios y planificación más que en acciones concretas. La falta de fondos nacionales limitó la capacidad de la Secretaría para llevar a cabo proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático de manera autónoma.

Además, se abordó la problemática de la falta de estructuras y procedimientos claros para la asignación y gestión de recursos financieros nacionales. Un entrevistado destacó la dificultad para trabajar con la Oficina Nacional de Presupuesto, donde las políticas orientadas a la prevención de endeudamiento generaron obstáculos burocráticos que dificultaron la aceptación y ejecución de donaciones y financiamientos externos.

Otro aspecto señalado fue la ausencia de incentivos financieros y de inversión en el sistema científico tecnológico nacional, que es crucial para la generación de conocimiento e información necesaria para la adaptación al cambio climático. La falta de financiamiento afectó negativamente la capacidad de investigación y desarrollo en instituciones clave como el Instituto Nacional del Agua, INTA y CONICET, de los cuales depende la Secretaría para obtener datos y estudios relevantes.

También se mencionó que la falta de financiamiento nacional llevó a una precarización laboral en el sector, con la contratación de personal bajo modalidades que no ofrecían beneficios laborales adecuados, como la obra social o vacaciones pagadas. *“La gente que empuja desde lo técnico, lo hace por compromiso y convicción. Pero las condiciones están dadas para que se vayan. De esta manera, se te va gente con mucho conocimiento técnico, que aprendieron cómo funciona el Estado, que tiene contactos dentro de su burocracia para facilitar y agilizar los procesos administrativos y de búsqueda de información. Todo este conocimiento es difícil de generar.”* explicaba una especialista de los equipos técnicos de la secretaría. Esta situación contribuyó a la alta rotación de personal y a la pérdida de conocimiento técnico acumulado, lo cual debilitó la capacidad institucional de la Secretaría.

Por último, los entrevistados expresaron que las dificultades financieras nacionales no solo restringieron la capacidad de acción y planificación de la Secretaría, sino que también influyeron en la capacidad de reacción ante emergencias y en la posibilidad de establecer políticas climáticas a largo plazo. La falta de un financiamiento nacional sostenible y predecible fue percibida como un impedimento significativo para la consolidación de la política climática en el país.

Barreras institucionales

Articulación y colaboración con áreas y entidades sustantivas

Esta categoría refleja los obstáculos en la coordinación intersectorial dentro del aparato gubernamental de Argentina, lo cual se manifiesta en la dificultad de integrar efectivamente la política climática en todas las áreas pertinentes.

Los entrevistados señalaron un notable déficit en la articulación intersectorial, sugiriendo que no se ha alcanzado aún una comprensión holística del cambio climático como un asunto que permea todos los aspectos de la gobernanza. *“La principal barrera es la falta de apropiación de la agenda por parte de los sectores responsables de la implementación de la política climática”* comentó en su entrevista un funcionario clave de la SCC. Esta falta de integración se hizo patente en la resistencia de los sectores clave, particularmente los que más contribuyen a las emisiones, como son los de energía y agricultura. Resaltan que, pese a los intentos de la SCC por promover una colaboración efectiva y fomentar la incorporación de criterios climáticos en las políticas sectoriales, dichas áreas han mostrado, con algunas excepciones, una predisposición limitada para adoptar un enfoque climático en su agenda.

Por ejemplo, una respuesta describió que durante el periodo de la segunda gestión (2020-2022), hubo desencuentros con la Cancillería en materia de negociaciones climáticas, donde dicha cartera no siempre compartía la información necesaria y correspondiente con la SCC. Este desencuentro sugiere una falta de cohesión dentro del gobierno en torno a la estrategia climática internacional de Argentina.

Esta barrera también se evidenció en la interacción con actores de la sociedad civil a través del CAE. Según lo mencionado por representantes de este sector, hubo intentos por discutir aspectos críticos con los ministerios de energía y agricultura que no obtuvieron respuesta, poniendo de relieve un problema de comunicación y colaboración efectiva. *“Hay mucha resistencia de los sectores más emisores y claves (energía y agricultura), se ve menos predisposición de su lado en la implementación”* explicó una persona de la sociedad civil que participó en el CAE durante el período analizado.

En cuanto a la articulación intra-sectorial dentro del mismo ministerio, los entrevistados señalaron que, en ciertos casos, la SCC enfrentó dificultades para coordinar acciones y políticas climáticas incluso dentro de la propia estructura organizativa del MAyDS. Se hizo mención a que la falta de una estrategia coordinada obstaculizó la capacidad de la SCC

para implementar proyectos que requerían la cooperación de múltiples divisiones dentro del ministerio.

Por último, la articulación entre distintas jurisdicciones fue, aunque de forma diferente, también problemática. Entre las dificultades mencionadas los entrevistados destacaron que las variaciones en las características, las situaciones y el nivel de progreso en materia de política climática propio de cada jurisdicción presentaron un obstáculo notable en el trabajo de articulación de la SCC para territorializar la política climática. *“Falta articulación federal con algunas jurisdicciones, es difícil generar algo que sirva a todos y existe cierta subrepresentación de algunas provincias, tanto en el GNCC como en el liderazgo desde la sociedad civil”* mencionó una de las personas entrevistadas”.

Orden, claridad y estabilidad institucional

Dentro de esta categoría se hallan las barreras identificadas por los entrevistados respecto a la falta de una estructura institucional clara y estable ha sido un impedimento significativo para el avance efectivo en la lucha contra el cambio climático.

Los entrevistados indicaron que la Secretaría de Cambio Climático, junto con otras entidades gubernamentales relacionadas, a menudo enfrentaron desafíos derivados de una organización institucional ambigua y en constante cambio. Esta situación generó confusión y dificultades en la implementación de políticas, ya que no siempre estaba claro cuáles eran las responsabilidades específicas de cada entidad o cómo debían interactuar entre ellas.

Una problemática resaltada fue la falta de reglas claras en la Ley 27.520 para la institucionalización del Gabinete Nacional de Cambio Climático, lo que generó incertidumbre sobre su funcionamiento y alcance²³. Algunos entrevistados se cuestionaron sobre su lugar operativo dentro de la estructura gubernamental y sobre las decisiones que deberían pasar por su aprobación, como la actualización de la meta de la segunda NDC (2021), que no fue aprobada por el GNCC, en contraste con otros documentos como la LTE y el PNAyMCC que sí lo hicieron.

La falta de claridad en la ubicación y el papel específico del GNCC se tradujo en una falta de coordinación efectiva con otras entidades del gobierno. Esto fue particularmente evidente en la comunicación interna, donde hubo un desafío constante para traducir la

²³ Si bien esta barrera corresponde a la categoría “barreras regulatorias”, se presenta aquí por cuestiones de conexión argumental en la redacción

importancia del cambio climático y hacerlo comprensible y relevante para todos los sectores involucrados en la implementación de políticas.

Estructura institucional y gobernanza

En la categoría se encuentran las barreras identificadas por los entrevistados que se enfocaron en la configuración y el funcionamiento efectivo de las entidades gubernamentales encargadas de la política climática.

Algunos entrevistados señalaron que, aunque el Gabinete Nacional de Cambio Climático fue un gran paso hacia la mejora de la estructura de gobernanza de la política climática, no logró resolver completamente el problema de la falta de impulso de las áreas competentes. A pesar de su establecimiento, el GNCC no aseguró que las entidades gubernamentales responsables tomaran medidas efectivas y proactivas, lo cual sugiere que la estructura de gobernanza podría requerir un mecanismo más efectivo para impulsar la acción climática en todos los sectores pertinentes.

Se mencionó el rol limitado del Consejo Asesor Externo, creado por la Ley 27.520 a fin de 2019, en la generación de aportes significativos para el plan de cambio climático. La participación y la influencia del CAE en la formulación de políticas y estrategias fueron descritas como mínimas, lo que resalta una desconexión entre los mecanismos consultivos y los procesos decisorios dentro de la estructura de gobernanza.

Además, algunos entrevistados mencionaron que la arquitectura institucional actual no logra fomentar la cooperación necesaria para abordar una problemática tan transversal como el cambio climático - *“aún con el GNCC, no se logra avanzar en serio porque cada área tiene y se ocupa de su propia competencia”*. La tendencia de cada institución de proteger sus propios intereses se identificó como un obstáculo para la implementación de una política climática integral y unificada.

Barreras políticas

Voluntad y peso político

En la categoría de "Voluntad, peso y prioridades políticas", los entrevistados destacaron la influencia determinante que las decisiones políticas y la voluntad de los actores políticos tienen en la formulación e implementación de políticas climáticas. A través de sus respuestas, se identificaron patrones que sugieren una alineación variable de la

política climática con las prioridades políticas de los diferentes gobiernos a lo largo del tiempo.

Los entrevistados mencionaron casos específicos donde la voluntad política para impulsar la agenda climática fluctuó, afectando la continuidad y el ímpetu de las iniciativas de cambio climático. Se señaló que, en ciertos momentos, las prioridades políticas se inclinaban hacia temas considerados más inmediatos o políticamente beneficiosos, lo cual relegaba a un segundo plano la política climática. Esta situación se reflejó en la asignación de recursos, la atención política y la capacidad de influir en la toma de decisiones. *“Se ve poca voluntad para accionar” o “más allá del compromiso técnico de algunos sectores, la prioridad suele estar en otros temas”* comentaron algunos de los entrevistados.

Asimismo, los entrevistados aludieron a la falta de peso político del ministerio de ambiente en el escenario político nacional, lo cual repercutió en una menor capacidad para influir en la agenda política más amplia. En algunos casos, los ministros de ambiente no poseían suficiente conocimiento sobre el tema del cambio climático, con lo cual sugerían que esto era un reflejo de la priorización de las acciones climáticas dentro de las actividades del gobierno.

Se hizo hincapié en que la falta de prioridad política a nivel interno resultaba en barreras alrededor del financiamiento y en una falta de financiamiento local para mantener equipos, lo que destacaba la necesidad de capacidades para gestionar tanto la política como sus implicaciones financieras, algo ya mencionado en categorías previas.

A su vez, los entrevistados subrayaron la discrepancia entre la retórica política y las acciones concretas en materia de cambio climático. *“Se incluye en el discurso, pero no en la prioridad política”* fue un comentario repetido por varios de los entrevistados. Se observó que, aunque el cambio climático a menudo figuraba en la narrativa presidencial y ministerial como una prioridad, esto no se traducía consistentemente en la implementación de políticas. El peso de la temática climática en el discurso político era evidente, en parte porque abordar el cambio climático resonaba positivamente a nivel internacional y apelaba a la conciencia social dentro del país.

No obstante, se identificó que la presidencia y los niveles ministeriales superiores tendían a tratar la cuestión climática más como un tema narrativo que como una prioridad real en la agenda de implementación. A pesar de los compromisos expresados en foros internacionales y las promesas hechas ante la sociedad, los entrevistados indicaron que

las acciones para materializar esos compromisos eran insuficientes o incoherentes con el nivel de urgencia comunicado en el discurso. La falta de seguimiento y concreción de las medidas necesarias para abordar el cambio climático se presentó como un patrón recurrente, afectado por la variabilidad en la atención política según la temática y la época.

En este marco, se destacó la falta de una estrategia climática transversal y coherente en la estructura gubernamental, lo que se señaló como un obstáculo significativo para el progreso de la política climática. La discrepancia entre la narrativa y la acción efectiva se reflejó en la dificultad para movilizar los ministerios y otros entes gubernamentales hacia una implementación real y efectiva de las medidas de cambio climático. *“Es peso pero de nicho, no permea de forma real, hay otras prioridades en la política pública, falta transversalizar realmente la temática”* comentó una de las especialistas técnicas entrevistada. Esto, según las respuestas, obstaculizó significativamente el trabajo de articulación intersectorial de la SCC y limitó el campo de acción y la capacidad de respuesta del país ante los desafíos del cambio climático.

En resumen, las respuestas reflejan que, si bien hubo avances en el desarrollo de la política climática en el período analizado, la voluntad política, el peso y las prioridades asignadas a la política climática han sido variables y, en muchas ocasiones, insuficientes para impulsar cambios significativos y sostenidos en la respuesta de Argentina al cambio climático. La falta de una visión unificada y de un compromiso político estable se presentó como un obstáculo clave en el fortalecimiento de la política climática del país.

Planificación y estrategia a largo plazo

Dentro de esta categoría se hallan las barreras identificadas por los entrevistados respecto a la dificultad para desarrollar y mantener una estrategia coherente y sostenible frente al cambio climático. Las respuestas indicaron que la planificación a largo plazo en la política climática enfrentó varios obstáculos, tanto en su concepción como en su implementación.

Se mencionó que la falta de una visión a largo plazo y la ausencia de una planificación prospectiva en la política climática limitaron la capacidad del país para diseñar e implementar estrategias coherentes y efectivas. Un entrevistado explicó *“La falta de una visión a largo plazo y una planificación prospectiva sólida en la política climática limitó la capacidad de diseñar estrategias coherentes a largo plazo con objetivos, sectores estratégicos e inversiones planificadas”*. Esta situación se atribuyó a una combinación de

factores, incluyendo la fluctuación en las prioridades políticas con los cambios de gobierno y una tendencia a concentrarse en objetivos a corto plazo que no siempre estaban alineados con las necesidades de una política climática efectiva y sostenible.

Los entrevistados subrayaron que la planificación a largo plazo se vio obstaculizada por una parcial falta de continuidad en las políticas y programas relacionados con el cambio climático. Cada cambio de administración trajo consigo algunos cambios en la dirección de las políticas sectoriales en todas las carteras de gobierno, lo que a menudo resultó en la revisión o el abandono de planes previamente establecidos.

“Un ejemplo claro de esta discontinuidad es el PNAyMCC, donde la introducción de una nueva versión del plan no se basó en la continuación o mejora del anterior, sino que se emprendió como una iniciativa nueva, sin considerar de manera significativa los esfuerzos anteriores” comentó un entrevistado. Esta inestabilidad en la política climática dificultó la creación de un marco estratégico duradero que pudiera resistir los cambios políticos y garantizar la continuidad de las acciones frente al cambio climático.

Además, se señaló que las estrategias de cambio climático carecieron a menudo de una integración efectiva con otros planes de desarrollo nacional y sectorial. Esta desconexión entre la planificación climática y otras áreas de política y desarrollo impidió la creación de una estrategia climática que estuviera plenamente integrada en el tejido del desarrollo nacional.

La falta de metas claras y alcanzables en las estrategias de cambio climático también fue mencionada como una barrera, al mencionar que algunos planes y proyectos desarrollados no incluyeron objetivos específicos o indicadores de éxito, lo que hacía difícil medir el progreso y ajustar las políticas según fuera necesario.

Participación de la sociedad civil

En la categoría "Participación de la sociedad civil", las respuestas de los entrevistados resaltaron las limitaciones en la inclusión efectiva de la sociedad civil en la formulación y aplicación de la política climática. Las barreras específicas identificadas apuntan a una participación insuficiente y a veces superficial en los procesos de toma de decisiones relacionados con el cambio climático.

Los entrevistados reconocieron que, si bien el GNCC no está obligado a incorporar los comentarios del CAE, sí tiene la obligación de responderlos. Se señaló que la SCC atendía a esta obligación, pero que áreas clave como Agricultura y Energía no

respondieron a las consultas ni participaron en las reuniones, derivando en una falta de compromiso con el proceso consultivo y con la integración de la perspectiva de la sociedad civil en la toma de decisiones.

Además, la participación restringida de la sociedad civil más allá del ámbito informativo representó una barrera para la SCC al intentar incorporar la visión civil en la política climática. El espacio limitado para una participación activa y significativa redujo las oportunidades para que la SCC capitalizara el conocimiento y el interés de la sociedad civil en la implementación de políticas climáticas efectivas. Un miembro de la sociedad civil que formó parte del CAE dejó un comentario ilustrador en esta línea: *“La amplitud de la participación de la sociedad civil sigue siendo escasa, aún con el CAE. Se necesita una participación más relevante que no sea solo a modo informativo, sino participativo de verdad. El espacio actualmente dispuesto para la participación no permite incorporar la visión de la sociedad civil.”*.

El papel del CAE, descrito como casi nulo en la generación de aportes significativos, representó un desafío adicional para la SCC. La incapacidad de involucrar efectivamente a este consejo en la discusión de temas importantes debilitó el proceso de diseño de políticas y redujo la calidad y relevancia de las estrategias climáticas. La falta de un intercambio efectivo de información y la insuficiente consulta sobre los documentos relevantes para la política climática disminuyeron la capacidad de la SCC para diseñar e implementar políticas que reflejaran una comprensión completa de la problemática climática y las necesidades de la sociedad.

Barreras técnicas y de información

Sostenimiento de equipos

En la categoría de "Sostenimiento de equipos", los entrevistados destacaron desafíos específicos en la retención de un personal calificado dentro de las instituciones encargadas de la política climática, como la Secretaría de Cambio Climático y los sectores de aplicación clave.

Según las respuestas, este problema es multifacético, incluyendo no solo la falta de un marco laboral que ofrezca seguridad y estabilidad a largo plazo para los especialistas en cambio climático, sino también la inadecuación de las estructuras contractuales. Se mencionó que estas estructuras no ofrecen la seguridad laboral o las oportunidades de crecimiento profesional necesarias, lo que conduce a una alta tasa de rotación de

personal y al traslado de talentos hacia organizaciones que proporcionan condiciones más favorables.

Un punto crítico fue la dinámica de trabajo bajo contratos de consultoría, lo que implicaba que el personal técnico dedicaba tiempo a proyectos que no necesariamente estaban alineados con los objetivos de la Secretaría. La imposibilidad de premiar el esfuerzo adicional o de sancionar el desempeño deficiente creaba un entorno de trabajo percibido como injusto. La dificultad para reemplazar a los empleados que no cumplían con las expectativas o no contribuían adecuadamente a los objetivos de la Secretaría, debido a su afiliación a proyectos específicos o su condición de planta, sumada al congelamiento de nuevas contrataciones en ciertos momentos y áreas, presentó un obstáculo adicional en la gestión de recursos humanos. *“Esto, comparado con gente que siempre daba un poco más para lograr objetivos para la SCC, por fuera de su proyecto particular, generaba una injusticia laboral”* comentó un funcionario público.

En términos de compensación, los entrevistados señalaron que los salarios ofrecidos por la Secretaría no fueron ni son competitivos comparados con el mercado laboral más amplio, y aunque levemente mejores que otros contratos gubernamentales, aún se consideraban insuficientes para retener talento. *“Se contrata gente por proyectos para tener equipo, y esa gente tiene que cumplir con los objetivos del proyecto pero también con las demandas y exigencias que plantea la planificación política por fuera de dicho proyecto (te pagan por reportes pero hay que hacer mucho más, la gente se quema y se va porque además no se paga bien)”* comentó una de las especialistas técnicas. En el mismo sentido, se mencionó que, producto de la informalidad contractual se dieron condiciones de trabajo precarias, incluyendo la falta de beneficios básicos como la cobertura de salud, aportes al sistema previsional y aguinaldo, lo que aumentó la propensión del personal a buscar alternativas laborales más atractivas.

En este sentido, se concluyó que la falta de mecanismos para reconocer y recompensar el esfuerzo se traducía en una desmotivación que, junto con la falta de oportunidades de desarrollo profesional, llevó a una inevitable fuga de talentos técnicos altamente cualificados. Esto, se menciona, resultó y aún resulta en una pérdida de conocimiento acumulado, relaciones interinstitucionales y experiencia en la navegación de la burocracia estatal, que son elementos cruciales para la eficacia de la política climática. La dificultad para mantener equipos estables y comprometidos con la causa climática emerge de esta

manera como un factor crítico que afectó la capacidad de acción transversal e integrada requerida para una política climática efectiva.

Formación de capacidades

Los entrevistados resaltaron una deficiencia en la formación especializada y en la generación de capacidades enfocadas en el cambio climático, lo cual constituye un aspecto crítico para el diseño e implementación de políticas efectivas en la SCC. Esta limitación en la capacitación técnica específica impide que los profesionales puedan abordar adecuadamente las problemáticas ambientales complejas. Adicionalmente, se percibe la falta de programas de educación continua y mecanismos de actualización en temas de cambio climático, necesarios para mantener al personal técnico informado sobre los avances científicos y mejores prácticas en la materia.

Según las entrevistas, existe una insuficiencia en la formación de capacidades específicas para el cambio climático. Esto se extiende tanto a la formación de nuevos profesionales especializados como a la educación continua del personal existente en las instituciones gubernamentales. Uno de los especialistas consultados concluyó *“faltan capacidades en temas de cambio climático, tanto en la secretaría como en las otras áreas de gobierno. Esto va mejorando de a poco, es un proceso normal de mejora, pero falta”*. La carencia de expertos en áreas críticas, como la gestión de fenómenos meteorológicos extremos en regiones específicas, fue identificada como una barrera significativa para la implementación de políticas climáticas efectivas.

Los entrevistados también subrayaron que, más allá de la SCC, los sectores de aplicación como energía y agricultura enfrentan retos similares en cuanto a la formación de capacidades. La falta de personal capacitado en estos sectores afecta directamente la capacidad de la SCC para llevar a cabo una política climática transversal e integrada, ya que la implementación efectiva de las políticas climáticas requiere de la colaboración y el conocimiento técnico en todas las áreas sustantivas del gobierno.

En este sentido, los entrevistados señalaron que la limitación en el conocimiento especializado se traduce en una dificultad para integrar la información y los estudios producidos por la SCC en la generación de políticas sectoriales orientadas al desarrollo. Por ejemplo, se observó que los equipos técnicos de los ministerios relevantes no consideran los informes y datos de la SCC, tales como el Informe Bienal de Actualización, para incorporar la perspectiva climática en sus políticas sectoriales.

Barreras regulatorias

Falencias regulatorias

Algunos entrevistados mencionaron la falta de claridad en la Ley 27.520 respecto a la institucionalización y las competencias del GNCC. La ambigüedad en torno a la ubicación operativa del GNCC y la pregunta de qué decisiones requieren su aprobación siguen siendo puntos de incertidumbre que afectan la gobernanza de la política climática.

Además, la ausencia de instrumentos de financiación específicos para la Ley 27.520 fue otra barrera destacada, indicando que, a pesar de tener un marco legal para la acción climática, no se establecieron los medios financieros para su implementación, comprometiendo la capacidad de la ley para funcionar como un catalizador de la acción climática a nivel nacional.

Barreras culturales y de concientización

Comprensión de la problemática y demanda de la sociedad

Los entrevistados refirieron a la "Comprensión de la problemática y demanda de la sociedad" como una barrera significativa en el avance de la política climática nacional. Indicaron que existía un déficit en la comprensión general sobre la magnitud y la inminencia del cambio climático tanto en la sociedad como en los niveles gubernamentales. Esta falta de comprensión se traducía en una demanda social insuficiente que presionara por cambios efectivos y medidas concretas.

Se resaltó que mientras algunos sectores de la sociedad argentina mostraban una creciente conciencia sobre los problemas relacionados con el cambio climático, esta conciencia no era uniforme y a menudo no se convertía en una demanda activa hacia los representantes políticos: *"A nivel de la sociedad, el peso es poco. Si bien en teoría es alta, en la práctica es mucho menor. Y en lo relativo o en comparación a otros temas, la importancia que se le da es bajísima"*. Los entrevistados también reconocieron que la dispersión en la comprensión y el interés por el cambio climático entre diferentes grupos sociales y provincias plantea retos adicionales. Mientras algunas comunidades, particularmente aquellas directamente afectadas por fenómenos extremos, muestran un mayor nivel de compromiso con la temática, en otras, el cambio climático aún era visto como un tema distante o menos urgente.

Además, se señaló que la falta de campañas de educación y sensibilización adecuadas contribuía a una comprensión limitada de la problemática por parte de la población. Sin un entendimiento claro de cómo el cambio climático afecta la vida cotidiana y el bienestar a largo plazo, la sociedad no demandó con fuerza suficiente la implementación de políticas climáticas. Esto, a su vez, influyó en la percepción de los políticos sobre la importancia de actuar frente al cambio climático, ya que en un contexto democrático, las políticas tienden a reflejar las preocupaciones de la mayoría de la población.

Los entrevistados ilustraron cómo esta barrera afectaba directamente a la SCC, limitando su capacidad para impulsar una agenda climática robusta y obtener el respaldo necesario para sus iniciativas. Sin un mandato claro proveniente de una demanda social fuerte y generalizada, la SCC se encontró frecuentemente luchando por justificar la importancia y la urgencia de sus políticas y programas frente a otras prioridades gubernamentales que recibían mayor atención pública. Esta dinámica resultó en desafíos para la SCC al tratar de asignar recursos, tanto financieros como humanos, a la acción climática y al convencer a otros sectores gubernamentales de la necesidad de incorporar la adaptación y mitigación del cambio climático en sus políticas.

Además, la falta de presión pública significativa hizo que la SCC tuviera que operar en un entorno político donde el cambio climático a menudo no era visto como una prioridad inmediata. Esta situación se tradujo en una menor influencia para la SCC en el proceso de toma de decisiones y en la asignación de recursos, lo que debilitó su posición y la efectividad de sus acciones.

Análisis cuantitativo

Corresponde aclarar que el análisis de percepción de la injerencia por tipo de barrera específica no fue posible de realizar debido a la forma en que fue relevada y ordenada la información, por lo que la percepción de injerencia aquí planteada hace referencia general a todas las barreras identificadas.

El análisis detallado de estos promedios revela patrones específicos según el rol de los entrevistados. Los asesores y el personal técnico reportaron la injerencia promedio más alta con 3,83 / 5, lo que puede reflejar una percepción más directa y técnica de los obstáculos, dado su involucramiento en la operativa diaria de la política climática. Esta perspectiva técnica podría haberles dado un mayor reconocimiento de las barreras y sus impactos en la implementación de las políticas.

Tabla IV.5: Nota promedio de percepción de injerencia de barreras, por tipo de rol. Escala de puntuación: 1 (mínimo) - 5 (máximo).

Tipo de rol	Promedio de Injerencia de las barreras
Actores de la Soc. Civil / Miembro CAE	3
Asesor SCC / Personal técnico DNCC	3,83
Funcionario/a	3,69
Total general	3,7

Fuente: Elaboración propia en base a respuestas de entrevistas

Los funcionarios dieron un promedio ligeramente menor de 3,69 / 5, lo que puede indicar una percepción de las barreras desde una perspectiva más política. Su visión podría estar influenciada por la necesidad de equilibrar los objetivos de la política climática con otras responsabilidades gubernamentales y limitaciones institucionales.

Los actores de la sociedad civil / miembros del CAE otorgaron el promedio más bajo de injerencia con un 3 / 5, lo que podría sugerir que, aunque reconocen la existencia de barreras significativas, perciben que aún hay espacio para la acción y la superación de estas dificultades, o bien que su percepción está moldeada por una distancia relativa del núcleo ejecutivo de la SCC.

El promedio general de 3,7 / 5 indica que, en conjunto, se percibe que las barreras tuvieron una injerencia considerable en la capacidad de la SCC para diseñar e implementar políticas climáticas efectivas. No obstante, el hecho de que el promedio no sea cercano al máximo sugiere que, aunque las barreras son significativas, podrían no ser completamente insuperables y que aún hay oportunidades para la mejora y la superación de estos obstáculos.

Pregunta 3: Peso Político del Cambio Climático

El análisis de las respuestas a la pregunta 3, “¿Qué rol/peso considera que se le da a nivel político al cambio climático y a las políticas climáticas?”, se presenta también de forma cualitativa, cuantitativa y cuali-cuantitativa.

Análisis cualitativo

La indagación sobre el rol y el peso asignado al cambio climático y a las políticas climáticas a nivel político en Argentina revela una complejidad en las percepciones de los

actores involucrados. La información recabada refleja que, si bien se observa un crecimiento en la atención al cambio climático en el período bajo análisis en comparación con periodos anteriores, hay una preocupación recurrente sobre la capacidad de trasladar el discurso a la implementación efectiva de políticas. Este patrón, ya identificado en las respuestas de las preguntas anteriores, sugiere que las declaraciones y anuncios políticos no siempre encuentran su correlato en acciones concretas y que existe una notable contradicción entre la creciente narrativa sobre la importancia del cambio climático y la promoción activa de sectores como el de hidrocarburos.

Desde la perspectiva de los ministerios, algunos entrevistados perciben que el cambio climático se considera mayoritariamente a nivel discursivo, con un bajo nivel de conocimiento y compromiso real en los mandos ministeriales. Esta percepción se acentúa en el caso del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que se ve más como un ente validador que como un decisor en la materia. Se resalta que, aunque en la Secretaría de Cambio Climático la atención es significativa, su influencia se ve limitada por la dependencia de la colaboración de otros sectores que no siempre están igualmente comprometidos.

Al considerar la perspectiva de la sociedad civil, el cambio climático aparece como un tema de convergencia que promueve el trabajo colectivo, a pesar de que las organizaciones dedicadas exclusivamente a esta problemática son pocas. Sin embargo, esta participación activa no necesariamente se refleja en un peso político correspondiente, lo que plantea una barrera para la Secretaría al momento de intentar incorporar la perspectiva climática en la política sectorial.

En términos de planificación política y estrategia, se percibe una preferencia por la atención a cuestiones de corto plazo en detrimento de una visión estratégica a largo plazo, lo que repercute en la profundidad y alcance de las políticas climáticas. Asimismo, la comprensión y la priorización del cambio climático a nivel gubernamental se describen como insuficientes para impulsar un cambio significativo en las políticas y prácticas, lo que refuerza la idea de un compromiso más retórico que práctico.

Las respuestas también reflejan una discrepancia entre la relevancia asignada al cambio climático en el discurso político y la acción efectiva. De acuerdo a los entrevistados, mientras que el tema figura prominentemente en discursos políticos de alto nivel, la realidad muestra una falta de atención prioritaria en la toma de decisiones políticas y una falta de debate público en el país.

Análisis cuantitativo

El análisis cuantitativo de la ponderación del cambio climático en la política refleja una visión matizada por parte de los diferentes actores involucrados en la política climática en Argentina. El promedio general se sitúa en 2,74 / 5, lo que sugiere una percepción de compromiso político con el cambio climático que no alcanza un nivel medio.

Tabla IV.6: Nota promedio de ponderación política percibida del CC, por tipo de rol. Escala de puntuación: 1 (mínimo) - 5 (máximo).

Tipo de rol	Promedio de ponderación política percibida del CC (cuanti)
Actores de la Soc. Civil / Miembro CAE	2,33
Asesor SCC / Personal técnico DNCC	2,79
Funcionario/a	2,84
Total general	2,74

Fuente: Elaboración propia en base a respuestas de entrevistas

Al desglosar las puntuaciones por roles, se observa que los miembros de la sociedad civil o del CAE perciben una menor ponderación, con un promedio de 2,33 / 5, lo que podría interpretarse como un reconocimiento de las limitaciones en la participación efectiva y el impacto real de sus contribuciones en la política climática, un aspecto alineado con el análisis cualitativo previo que destacó la necesidad de una participación más relevante y menos superficial de la sociedad civil.

Por otro lado, los asesores de la Secretaría de Cambio Climático y el personal técnico de la DNCC otorgan una calificación ligeramente superior, con un promedio de 2,79 / 5. Esto indica que, aunque reconocen limitaciones, estos actores se sienten ligeramente más optimistas respecto a la priorización del cambio climático dentro de su ámbito de trabajo, lo cual coincide con el análisis cualitativo que señalaba el esfuerzo significativo de la Secretaría por avanzar en la agenda climática.

Los funcionarios, con un promedio de 2,84 / 5, otorgan la puntuación más alta, lo que puede reflejar una visión interna más positiva sobre el trabajo realizado para incluir el cambio climático en la política gubernamental, aunque sin alcanzar un nivel que se considere plenamente efectivo o prioritario.

La valoración cuantitativa se correlaciona con los hallazgos cualitativos previos, donde se destacó una discrepancia entre la creciente relevancia discursiva del cambio climático y la falta de implementación efectiva de políticas climáticas. Esta percepción mixta de los entrevistados sugiere que, si bien hay un reconocimiento del aumento en la visibilidad del cambio climático en la narrativa política, aún persiste un escepticismo considerable sobre la profundidad y la concreción de las acciones políticas, lo que refleja la complejidad y los desafíos que aún enfrenta la política climática en el país.

Análisis cuali-cuantitativo

El análisis cuali-cuantitativo revela perspectivas distintas sobre el rol y la relevancia del cambio climático en la política argentina, segmentadas por el tipo de rol de los entrevistados.

La cuenta de "Sí en la narrativa, no así en la implementación efectiva" tuvo 15 menciones, lo que subraya un consenso entre los entrevistados acerca de la discrepancia entre el discurso y la acción. Esto resalta una percepción generalizada de que, aunque el cambio climático es reconocido en la narrativa política, existe una brecha significativa cuando se trata de traducir esa narrativa en medidas efectivas. Esta perspectiva es consistente con el análisis cualitativo de la pregunta actual y las dos preguntas anteriores, que indicaron una visión crítica sobre la implementación de las políticas climáticas.

Tabla IV.7: Frecuencia de aparición de los conceptos más repetidos en las respuestas de ponderación política percibida del CC, por tipo de rol.

Tipo de rol	Número de respuestas de "Sí en la narrativa, no así en la implementación efectiva"	Número de respuestas de "Mucho relevancia y empuje desde la SCC"	Número de respuestas de "Creció a lo largo de los años"
Actores de la Soc. Civil / Miembro CAE	3	2	1
Asesor SCC / Personal técnico DNCC	6	5	3
Funcionario/a	6	2	3
Total general	15	9	7

Fuente: Elaboración propia en base a respuestas de entrevistas.

La "Relevancia y empuje desde la SCC" recibió 9 menciones, sugiriendo que la Secretaría de Cambio Climático es vista como un actor clave que impulsa la agenda climática en Argentina. Es interesante notar que el personal técnico de la DNCC y los asesores de la SCC reconocieron más esta relevancia y empuje (5 menciones) en comparación con los actores de la sociedad civil (2 menciones), lo que puede reflejar una mayor visibilidad del trabajo interno de la SCC entre sus colaboradores directos. Esto también podría indicar un reconocimiento de los esfuerzos de la SCC por avanzar en la agenda climática a pesar de las dificultades estructurales y de implementación.

La frase "Creció a lo largo de los años" acumuló 7 menciones, mostrando que hay una percepción de mejora en la atención política al cambio climático a lo largo del tiempo. Todos los segmentos coincidieron en esta tendencia, lo que sugiere un reconocimiento de la evolución positiva en la importancia otorgada al cambio climático en la agenda política a lo largo de los años.

Al analizar estas tendencias en el contexto de los análisis cuantitativos previos, se observa que los funcionarios y el personal técnico asignaron mayor importancia al impulso y a la relevancia del cambio climático en la política, mientras que los representantes de la sociedad civil han sido más críticos, enfocándose en la falta de implementación efectiva. Esto podría reflejar la proximidad de los primeros al proceso político y su inversión en los resultados, mientras que la sociedad civil, al estar más alejada de la toma de decisiones, enfatiza la falta de acción concreta.

Este análisis mixto, que combina las percepciones cualitativas y cuantitativas, evidencia un escenario complejo en el que, a pesar de los avances en la retórica y en ciertos impulsos por parte de la SCC, persiste un desafío crítico en la realización efectiva y la integración completa del cambio climático en todas las facetas de la política climática.

[Pregunta 4: Estructura institucional](#)

La pregunta 4, "*¿Cómo considera que la estructura institucional se relacionó con el desarrollo de la política climática?*", se analizó de forma cualitativa y cuantitativa.

[Análisis cualitativo](#)

El análisis de las respuestas a la cuarta pregunta, que indaga sobre la relación entre la estructura institucional y el desarrollo de la política climática, revela una percepción

generalmente positiva de la influencia de dicha estructura en el fortalecimiento de la agenda climática a nivel nacional, aunque con ciertas reservas y sugerencias de mejora.

Varias respuestas enfatizan la importancia del Ministerio de Ambiente y la creación del GNCC como avances significativos. Se menciona que la ley que institucionaliza el GNCC y la transformación de la Secretaría de Ambiente en un ministerio aumentaron la capacidad de negociación de la SCC y permitieron un acceso más efectivo a financiamiento internacional, lo que refleja un reconocimiento de la influencia positiva de la estructura en la capacidad operativa y estratégica de la SCC.

Las respuestas resaltan que, a pesar de los desafíos asociados a la distribución de competencias y las dinámicas del federalismo, el GNCC ha funcionado como una herramienta clave en la articulación de la política climática. Sin embargo, se identifica que hay margen para mejorar su funcionamiento y se observa una disparidad en el poder de influencia entre las distintas carteras, lo que refleja desafíos en la implementación efectiva de políticas climáticas.

La articulación sectorial emerge como un desafío consistente en las respuestas, señalando la necesidad de un compromiso más sólido de los ministerios en el diseño e implementación de la política climática. Este punto subraya la visión de que la estructura institucional debería estar más alineada con los objetivos de una política climática integrada y transversal.

Se menciona que la estructura institucional tuvo un impacto mixto y que, aunque el GNCC y la SCC han jugado papeles importantes, aún existe una necesidad de un enfoque más integrado y transversal. Esto incluye una mejor internalización orgánica de la temática climática en todas las áreas del gobierno, superando la percepción del cambio climático como un tema exclusivamente ambiental.

Además, se sugiere que la estructura del GNCC podría ser mejor utilizada, con recomendaciones para aprovechar más efectivamente su capacidad para emitir resoluciones y para encontrar el equilibrio adecuado en su tamaño y alcance, evitando una burocratización excesiva que pueda entorpecer la implementación de políticas.

En términos generales, la percepción positiva hacia la estructura institucional sugiere un reconocimiento de su rol en el progreso alcanzado hasta el momento. Se percibe que, aunque existen áreas de mejora, la presencia del GNCC y el ascenso de la SCC a un ministerio han sido fundamentales para la política climática. Las recomendaciones para

una utilización más efectiva del GNCC, incluyendo un equilibrio en su tamaño y alcance para evitar la burocratización, reflejan el deseo de optimizar la estructura existente.

Análisis cuantitativo

El análisis cuantitativo de las respuestas sobre el rol de la estructura institucional en el desarrollo de la política climática muestra un promedio general de 4,03 / 5, indicando una percepción positiva por parte de los entrevistados. Esta valoración sugiere que, en promedio, los participantes consideran que la estructura institucional ha tenido un rol importante y efectivo en la política climática.

Desglosando las respuestas por grupo de actores, se observa que el personal técnico de la DNCC y los asesores de la SCC otorgan la valoración más alta con un promedio de 4,21 / 5, lo que podría reflejar su proximidad operativa con las estructuras institucionales y una valoración positiva de su influencia en el trabajo diario. Los funcionarios, con un promedio de 3,86 / 5, si bien también reconocen un papel significativo de la estructura institucional, su valoración es ligeramente más conservadora, posiblemente reflejando una visión más amplia de los retos de implementación en el ámbito gubernamental.

Tabla IV.8: Nota promedio del impacto positivo de la estructura institucional en el diseño y la implementación de la política climática para la SCC, por tipo de rol. Escala de puntuación: 1 (mínimo) - 5 (máximo).

Tipo de rol	Promedio de Rol estructura institucional - cuanti
Actores de la Soc. Civil / Miembro CAE	4,00
Asesor SCC / Personal técnico DNCC	4,21
Funcionario/a	3,86
Total general	4,03

Fuente: Elaboración propia en base a respuestas de entrevistas

Los actores de la sociedad civil y miembros del CAE dan una valoración de 4,00 / 5, lo que indica que reconocen el impacto positivo de la estructura institucional, aunque esta valoración igualmente sugiere que perciben áreas de mejora, especialmente en términos de la integración de la sociedad civil en el diseño e implementación de políticas.

Este análisis cuantitativo, en conjunto con el cualitativo previo, ofrece una perspectiva integral de cómo diferentes actores involucrados en la política climática valoran la estructura institucional. La puntuación generalmente alta refuerza la percepción cualitativa de que la estructura institucional ha contribuido de manera significativa al avance de la política climática en Argentina, aunque con reconocimiento de que hay margen para optimizar su eficacia.

Pregunta 5a: Contexto Internacional

La quinta sección constó en realidad de dos preguntas que, aunque con sentido diferente, intentaron poner en contexto internacional al objeto de investigación. La primera, la 5a *“¿Cree que el contexto internacional influyó de alguna manera en el diseño y la implementación de la política climática? Si es así, ¿cómo?”*, tuvo la misma estructura que las anteriores (cuali - cuanti). El objetivo de estas preguntas fue poder identificar cuáles han sido, desde la perspectiva de los entrevistados, los factores que actuaron como condiciones de borde y condiciones habilitantes para el diseño y la implementación de la política climática en Argentina.

Análisis cualitativo

El análisis cualitativo de la pregunta 5a evidencia una respuesta mayoritariamente afirmativa sobre la influencia del contexto internacional en el diseño y la implementación de la política climática en Argentina. De las respuestas se desprende que eventos y dinámicas internacionales como el Acuerdo de París han tenido un efecto catalizador, presionando para el desarrollo y la movilización de la agenda climática a nivel local.

Las respuestas sugieren que la presión internacional también hizo lo propio a través del requerimiento de reportes ante la CMNUCC, como en el caso de la presentación de las NDC, impulsada por la convocatoria de la COP. Esto ha facilitado el acceso a fondos y ha guiado la dirección de las políticas climáticas, aunque siempre en el marco de un balance complejo entre influencias internacionales y necesidades locales.

Adicionalmente, las respuestas sugieren que el país ha buscado mover su agenda climática local por una cuestión de imagen a nivel intencional, para posicionar a la Argentina como un país líder en lucha contra el cambio climático, y aprovechar así las oportunidades que esto implicaba en términos geopolíticos y de financiamiento.

Sin embargo, también se reconoce que eventos internacionales como la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania han redirigido las prioridades políticas y económicas, repercutiendo negativamente en la implementación de acciones climáticas. La pandemia, en particular, ha causado un cambio en la narrativa pública, donde la sociedad se muestra reacia a abordar problemas estructurales adicionales. En cuanto a la guerra, el cambio en la matriz energética de la Unión Europea hacia fuentes más contaminantes refleja cómo situaciones extraordinarias pueden alterar las dinámicas de implementación climática a nivel nacional.

Por otro lado, las respuestas revelan que las coyunturas internacionales y la posición de actores globales como Estados Unidos, bajo administraciones con políticas divergentes hacia el cambio climático, también han influido en la política climática argentina, ya sea ofreciendo un modelo a seguir o presentando desafíos adicionales.

Análisis cuali-cuantitativo

El análisis cuali-cuantitativo de la influencia del contexto internacional en la política climática argentina revela un reconocimiento generalizado de su significativa incidencia, con un promedio ponderado de 4,3 / 5, lo que indica una alta influencia percibida en todos los segmentos de entrevistados. Los actores de la sociedad civil o miembros del Consejo Asesor Externo le asignaron la mayor influencia, con un promedio de 4,5 / 5, seguidos de cerca por asesores de la Secretaría de Cambio Climático y personal técnico, con 4,4 / 5, y funcionarios, con 4,08 / 5, todos reflejando una valoración por encima del promedio.

Tabla IV.9: Nota promedio de la percepción de la influencia del contexto internacional en la política climática de la SCC, por tipo de rol. Escala de puntuación: 1 (mínimo) - 5 (máximo).

Tipo de rol	Promedio de Influencia del contexto internacional - cuanti
Actores de la Soc. Civil / Miembro CAE	4,5
Asesor SCC / Personal técnico DNCC	4,4
Funcionario/a	4,1
Total general	4,3

Fuente: Elaboración propia en base a respuestas de entrevistas

Este alto grado de influencia concuerda con las tendencias cualitativas observadas en las respuestas, donde se destaca la relevancia del Acuerdo de París como catalizador de las políticas climáticas nacionales y se mencionan eventos internacionales, como la guerra en Ucrania y la pandemia de COVID-19, que afectaron las prioridades políticas y económicas, impactando en la implementación de las acciones climáticas.

El análisis cualitativo subraya que Argentina ha buscado no solo alinearse con los objetivos internacionales sino también capitalizar las oportunidades de financiamiento y cooperación resultantes de su compromiso con la acción climática global. La consistencia entre los altos valores cuantitativos y las respuestas cualitativas sugiere que la percepción de la influencia internacional no es meramente anecdótica sino que forma una parte integral de cómo los entrevistados entienden el desarrollo de la política climática del país. Por otro lado, los eventos globales mencionados en las respuestas cualitativas, como los cambios de política en Estados Unidos y las crisis globales, se ven reflejados en la ponderación cuantitativa, sugiriendo que tales eventos tienen un efecto tangible y medible en la política climática.

Pregunta 5b: Especificidad Nacional de las Barreras

Por otro lado, la segunda pregunta o pregunta “5b” consultó a los entrevistados *“Cree que las barreras identificadas (si las hay) son específicas a la Argentina o más bien generales en otros países / regionales?”*

Análisis cuali-cuantitativo

El análisis de la pregunta 5b revela que los entrevistados, en su mayoría, consideran que las barreras identificadas en la política climática de Argentina no son exclusivas del país sino que son compartidas con otros países, especialmente aquellos en desarrollo. Esto se manifiesta en la distribución de las respuestas donde, en total, 13 menciones sugieren que las barreras se repiten en países de la región, y 6 menciones indican que estas barreras son comunes en países en vías de desarrollo.

Tabla IV.10: Frecuencia de la mención al carácter común a otros países de las barreras identificadas

Tipo de rol	Número de respuestas de “Las barreras identificadas se suelen repetir en países de la región”	Número de respuestas de “Las barreras identificadas se suelen repetir en países en vías de desarrollo”
Actores de la Soc. Civil / Miembro CAE	1	
Asesor Personal DNCC / SCC técnico	6	2
Funcionario/a	6	4
Total general	13	6

Fuente: Elaboración propia en base a respuestas de entrevistas.

La percepción de que las barreras son comunes en la región refleja una conciencia de los desafíos compartidos en América Latina, como pueden ser las dificultades económicas, la inestabilidad política o las debilidades institucionales que afectan la capacidad de implementar políticas climáticas efectivas. Por otro lado, que también se considere que estas barreras son comunes en países en vías de desarrollo sugiere que hay factores estructurales, tales como la dependencia de financiamiento internacional y la necesidad de desarrollo tecnológico y de capacidades, que son desafíos globales para la acción climática. Esto también se podría relacionar con la existencia de condiciones de borde similares, condicionando de igual modo las acciones a implementar en estos grupos de países.

Es importante aclarar que, debido a la disposición de la información recopilada en las entrevistas, el análisis cuantitativo no desglosa cuáles barreras específicas los entrevistados consideran que son generales o específicas a Argentina. Por lo tanto, el análisis se realiza de manera general, reflejando la percepción colectiva de que las barreras identificadas en la política climática de Argentina son similares a las enfrentadas por otros países en la región y en desarrollo, sin poder atribuir estas percepciones a barreras particulares.

En resumen, el análisis cuali-cuantitativo apunta a un reconocimiento de que las barreras en la política climática argentina son representativas de retos más amplios que enfrentan otros países con características de desarrollo similares, aunque no se puede especificar cuál barrera es percibida como más prevalente o específica dentro o fuera del contexto argentino. Esto subraya la importancia de enfoques colaborativos y de compartir mejores

prácticas y lecciones aprendidas a nivel regional e internacional para superar estos obstáculos comunes.

Pregunta 6: Aspectos Clave para la Superación de las Barreras

Para la pregunta 6, “Desde su punto de vista, ¿cómo cree que se podrían superar las barreras identificadas?”, por la naturaleza de la pregunta y las respuestas, se realiza únicamente un análisis cualitativo.

Análisis cualitativo

Para esta sección es importante mencionar que las respuestas ofrecen un panorama general sobre cómo abordar ciertas barreras específicas. Sin embargo, no se trazó una línea de sugerencias para cada categoría de barrera identificada debido a que la forma en que se dispuso la información relevada no lo permitió.

En el análisis de las respuestas, se identificó la importancia de desarrollar un discurso político genuinamente comprometido con el cambio climático, que se refleje en una asignación efectiva de recursos y en la priorización real del tema en las agendas sectoriales. Este nuevo discurso debería ir más allá de la retórica, transformándose en una voluntad política real que otorgue a la SCC la relevancia necesaria para impulsar una acción climática tangible.

Se enfatizó la importancia de tener un Estado eficiente y bien dotado de recursos humanos. Esto implicaría la contratación efectiva, con presupuesto nacional, de personal con un alto nivel técnico y compromiso, ofreciendo remuneraciones acordes que garanticen su permanencia y crecimiento. Asimismo, se propuso que los ministerios cuenten con personas capacitadas en cambio climático para asegurar una integración efectiva de esta problemática en todas las áreas gubernamentales.

Por otro lado, se sugirió mejorar la gobernanza climática mediante una reestructuración de las competencias relacionadas con el cambio climático. Se propuso también en este sentido una mayor asignación de responsabilidades y autonomía a la SCC para mejorar la capacidad de la SCC para negociar, influir y garantizar la incorporación de políticas climáticas en las agendas de otros sectores gubernamentales.

Además, los participantes sugirieron mejorar la divulgación de las acciones de la Dirección Nacional de Cambio Climático. Argumentaron que una mayor visibilidad de sus

actividades y resultados potenciaría su reconocimiento y permitiría una mejor utilización de la información valiosa que generan.

La gestión adecuada de los plazos identificada como una posible forma de mejorar la claridad y planificación a largo plazo. Se recomendó una planificación realista que considere los tiempos necesarios para la implementación efectiva de las políticas y medidas climáticas, evitando así la prisa que puede comprometer los resultados.

Un aspecto crítico mencionado fue la administración de recursos humanos y financieros. Se enfatizó la necesidad de una política sólida de contratación y retención de personal en la SCC, que asegure la estabilidad y el desarrollo de capacidades técnicas en cambio climático. En términos de financiamiento, se propuso buscar vías para mejorar las condiciones de los acuerdos de cooperación internacional, así como innovar en la generación de fuentes locales de financiamiento que respalden la acción climática.

Los participantes también resaltan la relevancia de la educación aplicada y las herramientas de gestión del cambio climático. La formación continua y la implementación de prácticas eficaces en la gestión del cambio climático son vistas como fundamentales para el desarrollo de políticas efectivas. En este sentido, se sugirió observar experiencias internacionales exitosas, aprendiendo y adaptando las estrategias que han demostrado ser eficientes en otros contextos.

En un sentido similar, se mencionó también la incorporación del cambio climático en la formación universitaria y en la capacitación profesional en todos los sectores como un paso esencial para garantizar una comprensión amplia y la implementación de políticas coherentes con la realidad climática actual. Asimismo, se planteó la importancia de consolidar una agenda de necesidades de investigación y acción climática para orientar de manera más eficaz el apoyo externo y las inversiones en el área.

En cuanto a la articulación regional, se sugiere fortalecer la colaboración y coordinación con otros países y regiones para mejorar la implementación de políticas climáticas. Este enfoque aprovecharía la cooperación internacional, el intercambio de buenas prácticas y el aprendizaje mutuo, facilitando así la adopción de estrategias efectivas a nivel nacional.

Se propuso además vincular más estrechamente el cambio climático con los temas que afectan la vida cotidiana y que son de interés público, como el déficit fiscal o los incendios. Establecer conexiones claras entre las causas y las consecuencias del cambio climático podría aumentar su relevancia política y apoyar el trabajo de la SCC. En línea con esto, se sugirió también una transición del enfoque sectorial al territorial en la

discusión climática, lo que implicaría una mayor participación de las provincias y una comprensión más integrada de la problemática. Este cambio de perspectiva ayudaría a contextualizar las políticas climáticas en las realidades locales y regionales.

Se identificó la necesidad de que las agencias de implementación internacional adapten sus procesos de adquisición y actualización al contexto global y a las realidades específicas de cada país, ya que esto permitiría un acceso y una implementación más eficientes de los proyectos financiados externamente. Se mencionó también la necesidad de especificar y segmentar los recursos financieros destinados al cambio climático. Evitar que todos los proyectos se etiqueten genéricamente bajo el paraguas del cambio climático permitiría una asignación de fondos más transparente y orientada a acciones concretas de mitigación y adaptación.

Pregunta 7: Otros Comentarios

En la evaluación de las respuestas a la séptima pregunta, se destacó la complejidad inherente al diseño e implementación de políticas climáticas. Los entrevistados reconocieron los avances realizados entre 2016 y 2022, al tiempo que enfatizaron la necesidad de una decisión política y un llamado social más fuerte para la acción climática. A pesar de los progresos observados y de valorar la posición privilegiada de Argentina en comparación con otros países, especialmente en términos de participación civil y diálogo sobre políticas climáticas, se señaló la necesidad de continuar avanzando y aprender de las experiencias internacionales.

Un aspecto recurrente en las respuestas fue la sugerencia de enfocar más atención en la adaptación al cambio climático, especialmente en sectores sensibles como la agricultura. Se argumentó que un cambio en el discurso hacia la adaptación podría hacer que las medidas de mitigación sean percibidas como menos intrusivas y, por tanto, más aceptables para algunos sectores.

La participación ciudadana fue subrayada como un elemento vital para el desarrollo de políticas climáticas inclusivas y efectivas. Los entrevistados sugirieron que la incorporación de la voz ciudadana en el proceso de toma de decisiones climáticas debería ser más que una simple consulta; debería ser un diálogo continuo y transversal en todas las discusiones gubernamentales.

En términos de sostenibilidad política, se expresó preocupación por cómo asegurar la continuidad y la resiliencia de las políticas climáticas ante los cambios de gestión gubernamental. La necesidad de proteger y mantener las políticas y estrategias climáticas frente a posibles cambios en la dirección política fue vista como un desafío crucial.

Los comentarios también destacaron la relevancia del G20 como un foro que potenció la agenda climática de Argentina, proporcionando visibilidad y peso político al país en el escenario internacional. Se reconoció el papel de la SCC en atraer financiamiento y generar contenido técnico, resaltando su potencial como una "*gallina de huevos de oro*" que podría ser mejor aprovechada.

La necesidad de humildad en la política climática fue otro punto abordado, con un llamado a que descentralice y sea materializada en los ministerios y sectores competentes, en lugar de mantenerla dentro de un círculo cerrado de discusión del nicho climático y en las COP. Se planteó la importancia de involucrar a los sectores de finanzas, agricultura y energía para que asuman un papel más activo y central en la política climática.

Finalmente, se señaló el desafío de la planificación climática a largo plazo. La necesidad de contar con estructuras y equipos dedicados a mantener una visión prospectiva con escenarios futuros y sus impactos en varios aspectos fue subrayada como esencial. Se sugirió que mejorar la planificación sectorial a largo plazo y la articulación entre ministerios, garantizando un enfoque homogéneo en la implementación de políticas climáticas, es el desafío más significativo a abordar.

En resumen, las respuestas a la séptima pregunta reflejaron una visión tanto reflexiva como proactiva, con un reconocimiento claro de los avances y desafíos enfrentados por Argentina en la política climática. La necesidad de una visión de desarrollo orientada y definida para alcanzar los objetivos de 2050 fue un tema común, junto con la urgencia de pasar de la planificación a la implementación efectiva.

Conclusiones de la sección

El análisis de las entrevistas desvela una compleja red de desafíos y percepciones en la política climática de Argentina, caracterizada por barreras institucionales, financieras, políticas, técnicas y culturales. Estos desafíos, expresados por diferentes actores,

iluminan la realidad multifacética y los obstáculos inherentes a la implementación de políticas climáticas efectivas.

La gestión del financiamiento se identifica como un aspecto crítico, marcado por complejidades burocráticas y retos en la coordinación con entidades nacionales e internacionales. La dificultad en la ejecución de donaciones y la gestión de recursos enfatiza un desbalance entre la necesidad de financiamiento y los obstáculos operativos, subrayando la vulnerabilidad financiera de la SCC y cuestionando la sostenibilidad a largo plazo de la acción climática.

En las entrevistas, se destaca la preocupación por la insuficiencia del financiamiento nacional para la política climática en Argentina. La asignación limitada de recursos internos para estas políticas sugiere una menor priorización del cambio climático en el ámbito de las políticas públicas nacionales. Esta restricción en el financiamiento nacional afecta la capacidad de la Secretaría de Cambio Climático para formar y sostener equipos, incrementando la dependencia de fondos externos. En este sentido, la retención y formación de personal especializado aparecen como otro factor a resaltar. Las entrevistas revelan una alta rotación producto de una precarización laboral en la SCC. Esto impacta negativamente la continuidad y la acumulación de conocimiento técnico, agravado por la demanda de perfiles técnicos especializados en cambio climático por parte de la cooperación internacional y el sector privado.

La coordinación institucional y la articulación intersectorial presentan desafíos significativos. Se observa una falta de integración efectiva de la política climática de la SCC en el contexto más amplio del gobierno, particularmente en sectores clave como energía y agricultura, lo que limita la capacidad de implementar estrategias climáticas integradas. El fortalecimiento de capacidades emerge también como un área crítica, donde se destaca la necesidad de mejorar la formación especializada y la generación de habilidades enfocadas en el cambio climático, tanto para la SCC como para las áreas sustantivas y las provincias.

La comprensión y demanda de la sociedad sobre el cambio climático aparecen como otro factor a tener en consideración, por su carácter escaso y desperejo. Mientras algunos sectores muestran una creciente conciencia, la falta de conciencia generalizada, agravada por la falta de campañas de educación y sensibilización, limita la comprensión general de la problemática. La participación de la sociedad civil en la formulación de políticas climáticas es percibida como limitada, afectando la calidad y relevancia de las estrategias implementadas.

Las entrevistas también destacan una preocupante disonancia entre la retórica política y la implementación efectiva. Aunque el cambio climático es un tema recurrente en discursos políticos, se observa una insuficiente asignación de recursos y atención política, reflejando una falta de compromiso político real con la acción climática. En términos de planificación y estrategia a largo plazo, se identifica una falta de continuidad en algunas políticas climáticas con los cambios de administración, aunque también se notan elementos de persistencia en ciertas áreas, sugiriendo un enfoque más constante en partes de la política climática.

En las entrevistas, si bien se percibe cierta complejidad en la estructura institucional de la política climática de Argentina, con retos en la definición de roles y la coordinación entre entidades gubernamentales, la mayoría de los entrevistados resalta aspectos positivos. En particular, se valora significativamente el Gabinete Nacional de Cambio Climático. Este ente es reconocido por mejorar la coordinación interinstitucional y facilitar el diálogo entre distintos sectores y niveles de gobierno. Si bien se hacen menciones a oportunidades de mejora, la función del GNCC en promover una estructura más integrada y coherente para la gestión del cambio climático es vista como un avance clave, demostrando su contribución a un enfoque más coordinado en la política climática en Argentina .

Finalmente, se reconoce la influencia de eventos y dinámicas globales, como el Acuerdo de París, en la política climática argentina. No obstante, se nota que eventos recientes como la pandemia de COVID-19 y conflictos internacionales han afectado las prioridades políticas, repercutiendo en la implementación de políticas climáticas.

En conclusión, las entrevistas reflejan una serie de barreras institucionales, financieras, políticas, de personal y de coordinación que afectan la implementación de políticas climáticas efectivas en Argentina, sugiriendo la necesidad de enfoques más integrados y coherentes, así como la importancia de fortalecer la gobernanza, la planificación a largo plazo y la participación efectiva de todos los sectores involucrados en la política climática.

CAPÍTULO V: DISCUSIÓN DE RESULTADOS

En el período analizado, la SCC fue asignada no solo con la tarea de diseñar y coordinar políticas climáticas, sino también de integrar estas políticas dentro del contexto más amplio de la gobernanza ambiental en Argentina. Esta función se ve reflejada en la diversidad y evolución de los documentos producidos durante el período analizado. Estos documentos, que incluyen informes de actividades, inventarios de gases de efecto invernadero, reportes ante la CMNUCC y planes nacionales, representan un esfuerzo sistemático para abordar el cambio climático desde múltiples frentes.

La entrada en vigor del Acuerdo de París fue un hito en la política climática global, que junto a la conformación del GNCC en Argentina, proporcionaron un marco de condiciones habilitantes internacionales y nacionales favorables para la acción climática. La Ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, promulgada en 2019, fue otro punto de inflexión para la SCC. Esta ley no solo institucionalizó la política climática y reafirmó el rol del GNCC, sino que también asignó a la SCC la responsabilidad de la coordinación técnica administrativa, funcionando como una nueva condición habilitante para la política climática nacional de la SCC.

Como condiciones de borde, la SCC no solo tuvo que alinear sus acciones con los compromisos internacionales, sino también navegar dentro del marco federal de la Constitución Nacional, que establece un reparto de competencias entre la nación y las provincias. Además, tuvo que articular con otras áreas de gobierno para lograr un efectivo diseño e implementación de la política climática, intentando lograr mejores resultados para las políticas climáticas sectoriales implementadas por las áreas sustantivas. Esto se tradujo en la necesidad de una coordinación efectiva y una comunicación clara entre diferentes niveles de gobierno, lo cual se ve reflejado en los documentos publicados.

A lo largo de los años, la SCC ha tenido que adaptarse a los cambios en el panorama político y económico, tanto a nivel nacional como internacional. Los cambios en la jerarquía del MAyDS y la Secretaría también condicionaron su desempeño. Estas modificaciones institucionales han influido en la capacidad de la SCC para ejecutar su mandato de manera efectiva. A medida que la jerarquía y el nivel de influencia de estas entidades variaba, también lo hacían sus recursos, autonomía y, en última instancia, su capacidad para influir en la política climática. Esto se ve reflejado, por ejemplo, en el año 2019, donde el MAyDS pasó a formar parte de la Secretaría General de Presidencia de la Nación.

Estos cambios jerárquicos no solo reflejan la dinámica del poder institucional y político, sino que también afectan la estabilidad y la continuidad de las políticas climáticas. Las variaciones en la estructura organizativa y la autoridad de la SCC y el MAyDS han influenciado la visibilidad, la priorización y la implementación de las políticas climáticas. Las fluctuaciones en su estatus no solo han tenido implicaciones prácticas en términos de recursos y capacidades, sino que también han enviado señales sobre el nivel de compromiso de los respectivos gobiernos con la agenda climática.

La habilidad de la SCC para adaptarse y responder efectivamente a los cambios jerárquicos y eventos globales, como la pandemia de COVID-19, ha sido esencial en la evolución de la política climática argentina. Esta capacidad adaptativa se ve claramente reflejada en los documentos y resultados producidos por la SCC, que evidencian un enfoque estratégico y dinámico ante los desafíos que surgieron durante el período analizado.

El análisis de las entrevistas indica que los actores clave perciben un desempeño notablemente positivo por parte de la SCC. Esta percepción positiva se basa en la habilidad de la Secretaría para operar dentro de un contexto institucional complejo y en evolución. Los entrevistados resaltaron como elemento crucial en este desempeño, dos componentes: el compromiso por parte de los equipos técnicos y de gestión, y la institucionalización del GNCC. El trabajo de estos equipos a través de la estructura del GNCC ha proporcionado un entorno en el que la SCC ha podido desarrollar e implementar políticas climáticas de manera más efectiva.

El desempeño financiero de la SCC también merece un análisis detallado. A pesar de las limitaciones presupuestarias y los desafíos financieros nacionales e internacionales, la Secretaría ha logrado un alto porcentaje de ejecución presupuestaria, así como un aumento en el número de proyectos gestionados. Este logro no solo demuestra una gestión eficiente de los recursos limitados, sino también una capacidad para maximizar su impacto.

De esta manera, el análisis de la evolución de los documentos y resultados de la SCC evidencia un esfuerzo constante y evolutivo para abordar el cambio climático de manera integral y coherente, considerando tanto el marco normativo interno como las dinámicas y compromisos internacionales. La interacción entre las condiciones habilitantes, como la Ley 27.520 y el contexto internacional, y las condiciones de borde, como la estructura federal y los mandatos constitucionales, ha sido clave en la forma en que la SCC ha desarrollado e implementado sus políticas y estrategias. Este análisis detallado no solo

resalta la complejidad de la tarea asignada a la SCC, sino también su capacidad para adaptarse y responder a un entorno en constante cambio.

Por otro lado, al analizar la política climática argentina a través de las respuestas de los actores clave dentro del marco conceptual establecido, revela la existencia de barreras institucionales, políticas y técnicas significativas que han afectado la eficacia de la SCC.

En el ámbito institucional, uno de los desafíos más prominentes ha sido la articulación y colaboración efectiva con otras áreas sustantivas del gobierno. La SCC ha luchado por establecer vínculos sólidos y consistentes con sectores clave como energía y agricultura, que son esenciales para una respuesta integrada al cambio climático. Esta barrera se ha manifestado en dificultades para alinear objetivos y estrategias, lo que a menudo ha resultado en una implementación fragmentada y en políticas climáticas que no logran penetrar de manera transversal en todas las áreas gubernamentales.

En términos de barreras políticas, la voluntad política, el peso y las prioridades dentro del gobierno han jugado un papel crucial en la eficacia de la acción climática. Estos factores pueden, en algunos casos, también ser considerados condiciones habilitantes. La política climática, a menudo influenciada por el contexto político más amplio y los cambios en la administración, ha experimentado variaciones en su priorización. Esto se ha traducido en una asignación de recursos fluctuante y en un apoyo político que no siempre ha sido consistente o suficientemente fuerte para impulsar cambios significativos y sostenidos. La voluntad política para abordar el cambio climático, aunque presente en la retórica, en ocasiones ha carecido de la traducción necesaria en acciones concretas y en el respaldo institucional robusto.

Las barreras técnicas, centradas en el sostenimiento de equipos técnicos y especializados. La alta rotación de personal, en parte debido a la inestabilidad en la financiación producto de una baja priorización política, agravada por la precarización laboral consecuente de la informalidad contractual generalizada en el sector público, la cual se acentúa en la SCC por la dependencia del financiamiento internacional para sostener a sus equipos, ha limitado su capacidad para construir y mantener un cuerpo de conocimiento técnico y una experiencia institucional coherente y de largo plazo.

Además, la SCC ha enfrentado obstáculos en la formación de capacidades, también han sido un aspecto crítico. La SCC ha encontrado dificultades para desarrollar y retener un nivel adecuado de experiencia técnica en cambio climático. Esto se debe a una combinación de factores, incluyendo la falta de programas de formación continuada y de

oportunidades de desarrollo profesional atractivas. Además, las limitaciones en la formación técnica se han visto exacerbadas por la competencia del sector privado y de organismos internacionales, que a menudo atraen a profesionales cualificados con mejores ofertas. Estos últimos factores, son, en cierta medida, condiciones de borde locales e internacionales que afectan la posibilidad de diseño de la política climática nacional.

Si bien la política climática fue considerada como una política de Estado a lo largo del período analizado, las entrevistas también reflejan que la planificación a largo plazo en Argentina ha significado la falta de una visión unificada y coherente a nivel nacional, dificultando el trabajo de la SCC. Esta barrera se ve exacerbada por cambios frecuentes en las prioridades políticas y una coordinación intersectorial insuficiente, lo que dificultó el establecimiento de estrategias de cambio climático consistentes y sostenibles a lo largo del tiempo. Se recalcó además que, aunque hay una conciencia creciente en algunos sectores, aún falta una comprensión profunda y generalizada que impulse una demanda fuerte y sostenida de políticas climáticas efectivas por parte de la población. Finalmente, a esto se le suman las barreras mencionadas con menor frecuencia como la participación de la sociedad en los procesos de decisión y falencias específicas en el marco regulatorio.

En conjunto, estas barreras han configurado un entorno en el cual la SCC ha tenido que operar. A pesar de los esfuerzos y los logros significativos, estas barreras han impactado en el desempeño de la SCC y en la coherencia, la continuidad y la eficacia de la política climática argentina. Superar estos obstáculos requerirá un enfoque más integrado, que aborde no solo las cuestiones técnicas y financieras, sino también las dinámicas políticas e institucionales que son fundamentales para el éxito de la acción climática. En este sentido, las respuestas de los entrevistados ofrecen una visión matizada y profunda sobre cómo se pueden superar las barreras existentes en la política climática de Argentina.

En cuanto al compromiso político, se percibe la necesidad de que el discurso político se traduzca en acciones concretas y asignaciones de recursos significativas, integrando el cambio climático en todas las áreas del gobierno.

En términos de recursos humanos, las respuestas indican la importancia de una gestión estatal más eficiente. Los entrevistados sugieren que mejorar la contratación y retención de personal calificado en la SCC es esencial, ofreciendo salarios competitivos que fomenten su desarrollo y permanencia. Además, se percibe como crucial que los

ministerios incorporen expertos en cambio climático para asegurar una integración efectiva de esta temática en las políticas sectoriales.

En cuanto a la estructura institucional, las respuestas reflejan la sugerencia común de fortalecer la colaboración interregional e internacional y vincular más estrechamente el cambio climático con asuntos públicos relevantes, promoviendo así una mayor participación de las provincias y una comprensión integrada de la problemática. En el mismo sentido, algunas respuestas sugirieron mejorar las condiciones de los acuerdos de cooperación internacional y buscar nuevas fuentes de financiamiento local. Paralelamente, enfatizan la importancia de la educación y las herramientas de gestión del cambio climático, recomendando aprender de experiencias internacionales exitosas.

Sobre la gobernanza climática, algunas respuestas sugieren la necesidad de reestructurar las competencias relacionadas con el cambio climático, con la posibilidad de llevar las competencias climáticas a una cartera con mayor peso político como Economía. Además, los entrevistados sugieren que aumentar la visibilidad de las actividades y resultados de la DNCC podría fortalecer su reconocimiento y facilitar el uso de la información valiosa que generan. En términos de planificación, se recomienda adoptar enfoques realistas que consideren los tiempos necesarios para una implementación efectiva de políticas climáticas.

CONCLUSIONES

La presente investigación se propuso *identificar y evaluar las barreras presentes en el diseño y la implementación de la política climática nacional en la secretaría de cambio climático argentina en el período 2016 - 2022*. Para ello, se delinearon cuatro **objetivos específicos** que guiaron el trabajo de cada uno de los capítulos y secciones.

La sección Marco Normativo del Capítulo II logró responder al objetivo específico I, “describir y analizar el marco normativo relacionado con la Secretaría de Cambio Climático”. Seguidamente, la sección Evolución de Resultados y Documentos Publicados del Capítulo II y el Capítulo III, Evolución Presupuestaria, lograron cumplir con el objetivo específico II, “relevar, ordenar y analizar el presupuesto y los resultados de política climática de la Secretaría de Cambio Climático”.

Por su parte, el Capítulo IV, Percepción de Desempeño y de Barreras por parte de Actores Clave, cumple con el objetivo específico III, “relevar, sistematizar y analizar la percepción de actores clave respecto a las barreras para la política climática nacional argentina”. Finalmente, el Capítulo V, Discusión de Resultados, logra identificar, categorizar y evaluar las barreras identificadas en relación al marco normativo, a la evolución del presupuesto y la evolución de resultados y documentos publicados, cumpliendo así con el objetivo específico IV.

En el mismo sentido que el objetivo general, la **pregunta de investigación plantea** lo siguiente: *¿Cuáles, si existieron, fueron las barreras que obstaculizaron el diseño y la implementación de la política climática nacional para la secretaría de cambio climático argentina durante el período 2016-2022?*

Respondiendo a la pregunta de investigación, la **hipótesis fundamental** que guía el trabajo plantea lo siguiente: *Durante el período 2016-2022, existieron barreras que obstaculizaron el diseño y la implementación de la política climática nacional para la secretaría de cambio climático argentina. Entre estas, las principales fueron barreras políticas e institucionales vinculadas a los recursos financieros, las capacidades técnicas y a la coordinación interinstitucional.*

El Capítulo V integró, a partir de los marcos conceptual y metodológico, la identificación y categorización de las barreras del Capítulo IV con el análisis de resultados de todas las secciones de los capítulos II y III. A partir de los resultados allí expuestos, y dentro de las limitaciones propias de una investigación que basa sus resultados en la entrevista a

actores clave que conocen por dentro las dinámicas del funcionamiento de la política climática de la SCC, se **da por validada la hipótesis fundamental de investigación**.

Según el análisis de evolución de resultados y documentos publicados, y según las respuestas de los entrevistados sobre el desempeño de la política climática en el período analizado, sobre la cual hicieron foco particular respecto a la SCC, estas barreras fueron parcialmente superadas. Es decir, si bien generaron obstáculos para el diseño e implementación de la política climática, no resultaron ser prohibitivas.

Las barreras identificadas con mayor frecuencia por parte de los actores entrevistados fueron, efectivamente, barreras políticas e institucionales vinculadas a los recursos financieros, las capacidades técnicas y a la coordinación interinstitucional. Para realizar una reflexión crítica sobre esto, se debe considerar el contexto y los matices emergentes del análisis en el Capítulo V.

Primero, la hipótesis se ve validada por la evidencia de que la SCC enfrentó desafíos significativos en la coordinación con otras áreas del gobierno, lo cual resalta las barreras institucionales. Estas dificultades no solo implicaron alinear objetivos y estrategias entre diferentes sectores, sino también superar la fragmentación inherente en la estructura gubernamental. Este desafío se vio agravado por la naturaleza federal del sistema argentino, donde la distribución de competencias entre la nación y las provincias presenta una complejidad adicional.

En cuanto a las barreras políticas, la investigación revela que, a pesar de la retórica política que respalda la acción climática, hubo una falta de continuidad y consistencia en el apoyo político y en la asignación de recursos. Esto se evidencia en la fluctuación de la priorización del cambio climático en la agenda política y en la variabilidad de los recursos asignados a la SCC. Este aspecto subraya cómo el cambio climático, aunque reconocido como una cuestión crítica, no siempre se tradujo en una acción política sostenida y efectiva.

Además, la hipótesis se ve respaldada por los desafíos técnicos identificados, principalmente en la formación y retención de personal especializado en la SCC. Las entrevistas resaltaron la dificultad de mantener un equipo estable y calificado, debido en parte a la inestabilidad financiera y a la competencia por talento técnico del sector privado y organismos internacionales. Esta barrera técnica es crucial, ya que limita la capacidad de la SCC para desarrollar e implementar estrategias de cambio climático eficaces.

La presente investigación, centrada en identificar y evaluar las barreras en la política climática de la SCC en Argentina, ha proporcionado aprendizajes valiosos a partir de la revisión de fuentes oficiales y entrevistas con actores clave. Sin embargo, se reconocen ciertas limitaciones en el proceso.

En primer lugar, la profundidad presente en el análisis de los documentos de política pública podría incrementarse si, en vez de buscar desarrollar una descripción de la evolución de los documentos publicados, se buscara un análisis específico y en profundidad de alguno o algunos de ellos. En segundo lugar, en cuanto al análisis de evolución presupuestaria, si bien se realizó un esfuerzo considerable para cruzar datos de distintas fuentes oficiales y lograr la descripción más detallada posible, el análisis presenta algunos vacíos de datos que no pudieron ser salvados.

Uno de los ejemplos más claros de esto es que en seis de las ocho tablas presentadas en la sección de análisis presupuestario, había al menos un dato faltante. A su vez, para intentar comprender mejor las variaciones de los datos presentados, se consultó con una especialista responsable del seguimiento de la ejecución presupuestaria de la SCC en el período analizado. Gracias a esto, se pudo identificar fenómenos como el hecho de que la mayoría de los proyectos con financiamiento externo en la SCC (que financiaban parte de los equipos), previo a 2016 no eran reflejados en el presupuesto nacional, situación que se fue salvando con el correr de los años.

Por otro lado, se reconoce que la inclusión de actores subnacionales y de áreas sustantivas del gobierno que interactuaron con la SCC podría haber enriquecido aún más el estudio. Esta limitación resalta la oportunidad de explorar perspectivas adicionales en investigaciones futuras, particularmente el impacto y la interacción de la política climática de la SCC con las jurisdicciones subnacionales y con sectores específicos como Energía o Agricultura. Incluir estas voces permitiría obtener una comprensión más completa y matizada de la dinámica de la política climática de la Secretaría de Cambio Climático.

En el mismo sentido, un enfoque de investigación de la política climática centrado en las jurisdicciones subnacionales, o en áreas sustantivas como Energía y Agricultura, podría proporcionar una perspectiva enriquecedora y diversa sobre la política climática nacional. Al focalizar la investigación en estos sectores o jurisdicciones específicos, se podría examinar cómo sus políticas individuales, prioridades y desafíos influyen en y son influenciados por la política climática nacional. Además, centrarse en las jurisdicciones nacionales ofrece una oportunidad única para entender cómo las políticas climáticas se

implementan y se adaptan a diferentes contextos regionales dentro de un país federal como Argentina.

Estas limitaciones no restan valor a los hallazgos de la investigación, pero sí sugieren áreas de enfoque para futuros estudios. Al expandir la gama de actores entrevistados, investigaciones posteriores podrían proporcionar una visión aún más integral de la política climática en Argentina.

En esta investigación, se ha explorado profundamente el diseño y la implementación de la política climática nacional en la SCC entre 2016 y 2022. Se identificaron barreras sustanciales que, a pesar de los esfuerzos significativos y la adaptabilidad mostrada por la SCC, dificultaron el diseño y la implementación efectiva de políticas climáticas.

Estas barreras, enraizadas en las dinámicas políticas e institucionales, subrayan una tensión entre la capacidad de respuesta de la SCC y las limitaciones estructurales del entorno en el que opera. A pesar de que el cambio climático es reconocido en la retórica política, la implementación práctica frecuentemente se ve obstaculizada por prioridades políticas cambiantes y falta de continuidad. Esto sugiere una brecha entre la aspiración de una política climática coherente y su realización efectiva, resaltando la importancia de un compromiso político más profundo y constante que se traduzca en acciones concretas y asignaciones de recursos significativas.

En este contexto, se destaca la necesidad de un enfoque más integrado y sostenido hacia la política climática, que no solo aborde cuestiones técnicas y financieras, sino también las dinámicas políticas e institucionales. Este enfoque requiere de una mayor coherencia y estabilidad en las políticas climáticas, superando las limitaciones actuales para alcanzar una respuesta al cambio climático más efectiva y duradera en Argentina. La investigación pone de manifiesto que, aunque se han logrado avances, aún queda un camino significativo por recorrer para superar estas barreras y lograr una política climática que refleje plenamente las circunstancias, necesidades y aspiraciones del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Adelle, C., & Russel, D. (2013). Climate Policy Integration: A Case of *Déjà Vu*? *Environmental Policy and Governance*, 23(1), 1–12.
- Aguilar, S., & Recio, E. (2013). *Climate law in Latin American countries*. En *Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice* (pp. 653–678).
- Andonova, L. B., Betsill, M. M., & Bulkeley, H. (2009). *Transnational climate governance*. *Global environmental politics*, 9(2), 52-73.
- Bache, I., Reardon, L., Bartle, I., Marsden, G., & Flinders, M. (2015). *Symbolic meta-policy:(not) tackling climate change in the transport sector*. *Political studies*, 63(4), 830-851.
- Banwell, N., Gesche, A. S., Rojas, O., & Hostettler, S. (2020). *Barriers to the implementation of international agreements on the ground: climate change and resilience building in the Araucanía region of Chile*. *International journal of disaster risk reduction*, 50, 101703.
- Betsill, M., & Bulkeley, H. (2007). *Looking back and thinking ahead: a decade of cities and climate change research*. *Local environment*, 12(5), 447-456.
- Biermann, F., & Pattberg, P. (2008). *Global Environmental Governance: Taking Stock, Moving Forward*. *Annual Review of Environment and Resources*, 33, 277–294.
- Biesbroek, R., Klostermann, J., Termeer, C., & Kabat, P. (2011). Barriers to climate change adaptation in the Netherlands. *Climate law*, 2(2), 181-199.
- Biesbroek, R., Klostermann, J., Termeer, C. J., & Kabat, P. (2013). *On the nature of barriers to climate change adaptation*. *Regional Environmental Change*, 13(5), 1119–1129.
- Boldt, J., Nygaard, I., Hansen, U.E., Trærup, S. (2012) *Overcoming Barriers to the Transfer and Diffusion of Climate Technologies*. Dinamarca, UNEP Risø Centre on Energy, Climate and Sustainable Development.
- Boletín Oficial de la República Argentina. (2019). Ley 27.520 de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/222018/20191127>

- Borys, T., Bugdol, M., & Puciato, D. (2022). *Barriers to achieving climate goals. An external context*. *Ekonomia i Środowisko*.
- Bouille, D., Behnisch, A., Bravo, G., Sbroiavacca, N., Dubrovsky, H., Lallana, F., Nadal, G., Pistonesi, H., Recalde, M., Ruchansky, B., Landaveri, R., Romano, A., y Sagardoy, I. (2021). *Propuesta de un Plan Nacional de Eficiencia Energética Argentina*.
- Bulkeley, H. (2010). *Climate policy and governance: an editorial essay*. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 1(3), 311-313.
- Bulkeley, H. A., Broto, V. C., & Edwards, G. A. (2014). *An urban politics of climate change: experimentation and the governing of socio-technical transitions*. *Routledge*.
- Bulkeley, H., & Castán Broto, V. (2013). *Government by experiment? Global cities and the governing of climate change*. *Transactions of the institute of British geographers*, 38(3), 361-375.
- Consejo Asesor Externo (CAE). (2022). *Informe Anual CAE 2022*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Carrillo Jimenez, A. & Sandoval, I (2021). *México ante la encrucijada de la gobernanza climática*. Retos institucionales. Cap. 5: La política climática de México desde el enfoque de integración: una mirada a sus instrumentos organizacionales de coordinación”.
- CEPAL, N. (2015). *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos del desarrollo sostenible*.
- Cinar, E., Trott, P., & Simms, C. (2019). *A systematic review of barriers to public sector innovation process*. *Public Management Review*, 21(2), 264-290.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). (1992).
- Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M., & Varela-Ruiz, M. (2013). *La entrevista, recurso flexible y dinámico*. *Investigación en Educación Médica*, 2(7), 162-167.

- Dirección Nacional de Cambio Climático (DNCC). (2017a). Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero. 2017. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Dirección Nacional de Cambio Climático (DNCC). (2017d). Segundo informe bienal de actualización a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - Anexo I y II. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Dirección Nacional de Cambio Climático (DNCC). (2019). Anexo técnico REDD+. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Dirección Nacional de Cambio Climático (DNCC). (2019). Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero. 2019. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Dirección Nacional de Cambio Climático (DNCC). (2021). Memoria del registro REDD+. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Dirección Nacional de Cambio Climático (DNCC). (2021). Registro REDD+ - Versión 2. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Dirección Nacional de Cambio Climático (DNCC). (2022). Plan Nacional de Adaptación. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Dirección Nacional de Cambio Climático (DNCC). (2022). Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión. (2020). *Guía de planificación y seguimiento de gestión de políticas públicas*. Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina.
- *El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina*. Recuperado el 9 de enero de 2024, de Gob.ar website: https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf
- Eslava, A., Orozco Guayara, H., & Valencia Agudelo, G. (2011). *Los nuevos institucionalismos como riqueza metodológica para el estudio de la política*.

- Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC). (2016a). Informe de la primera mesa ampliada del GNCC: Informe técnico de resultados. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC). (2016b). Informe de la segunda mesa ampliada del GNCC: Informe técnico de resultados. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC). (2017a). Informe anual del GNCC - Informe de actividades 2017. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC). (2017b). Informe de la tercera mesa ampliada del GNCC: Informe técnico de resultados. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC). (2017c). Informe de la cuarta mesa ampliada del GNCC: Informe técnico de resultados. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC). (2018). Informe de la quinta mesa ampliada del GNCC: Informe técnico de resultados. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC). (2021). Informe anual del GNCC - Informe anual de gestión 2021. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Girardin, L. O. (1998). *Aspectos económicos del cambio climático: Responsabilidades y distribución de los costos de mitigación*. Desarrollo Económico, 38(151), 797–826.
- Girardin, L. O. (2013). *Aspectos Socioeconómicos y Políticos del Cambio Climático: De la Convención al Protocolo de Kyoto (1990-2000)*. Fundación Patagonia Tercer Milenio.
- Google Sheets. (s.f.). Planes y Programas de Cambio Climático. Recuperado el 11 de noviembre de 2023, de <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1DahCPOmFelJJDtacit84FN265TSjclo-PAIn35LnHaOQ/edit#gid=0>

- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). (2014). Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Grupo de trabajo II al quinto informe de evaluación del IPCC. <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). (2023). Informe de síntesis del Sexto Informe de Evaluación del IPCC: Resumen para responsables de políticas. <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>
- Gupta, J., Termeer, C., Klostermann, J., Meijerink, S., van den Brink, M., Jong, P., Nooteboom, S., & Bergsma, E. (2010). *The Adaptive Capacity Wheel: a method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society*. *Environmental Science & Policy*, 13(6), 459–471.
- Guzowski, C., & Recalde, M. Y. (2008). *Barreras a la entrada de las energías renovables: El caso argentino*. Centro Científico-Tecnológico Bahía Blanca; National Scientific and Technical Research.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). *Political science and the three new institutionalisms*. *Political studies*, 44(5), 936-957.
- Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación*. 5ta ed. México: McGraw-Hill Interamericana.
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) & Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). (2017). Evaluación de la política nacional de cambio climático. <https://cambioclimatico.gob.mx/evaluacion-politica-nacional-cambio-climatico/>
- Jordan, A., & Huitema, D. (2014). *Innovations in climate policy: conclusions and new directions*. *Environmental Politics*, 23(5), 906-925.
- Jordan, A., Huitema, D., Hildén, M., van Asselt, H., Rayner, T., Schoenefeld, J., Tosun, J., Forster, J., & Boasson, E. L. (2015). *Emergence of polycentric climate governance and its future prospects*. *Nature Climate Change*, 5(11), 977–982.
- Jordan, A., Lorenzoni, I., Tosun, J., Saus, J.E., Geese, L., Kenny, J., Saad, E.L., Moore, B., & Schaub, S.G. (2022). *The political challenges of deep decarbonisation: towards a more integrated agenda*. *Climate Action*. Springer.

- Jordan, A., Wurzel, R., & Zito, A. (2005). *The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?* Political Studies, 53(3), 477–496.
- Kern, K. (2019). *Cities as leaders in EU multilevel climate governance: embedded upscaling of local experiments in Europe*. Environmental Politics, 28(1), 125-145.
- Kern, K., & Bulkeley, H. (2009). *Cities, Europeanization and multi-level governance: governing climate change through transnational municipal networks*. JCMS: Journal of Common Market Studies, 47(2), 309-332.
- Lamb, W. F., & Minx, J. C. (2020). *The Political economy of National Climate Policy: Architectures of constraint and a Typology of Countries*. Energy research and social science, 64, 101429.
- Leone, J. A. R. (2003). *El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones*. Reflexión política, 5(9), 36-46.
- Linktree. (s.f.). Cambio Climático - Publicaciones. Recuperado el 11 de noviembre de 2023, de <https://linktr.ee/cambioclimatico.publicaciones>
- Magrin, G. (2015). *Adaptación al cambio climático en América Latina y el Caribe*.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia (2017). *Política Nacional de Cambio Climático*. Recuperado el 5 de enero de 2024, de Gov.co website:
<https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/01/9.-Politica-Nacional-de-Cambio-Climatico.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.). Biblioteca. Recuperado el 11 de noviembre de 2023, de <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/biblioteca/buscador>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.). Presupuesto y rendición de cuentas. Recuperado el 10 de noviembre de 2023, de <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/transparencia/presupuesto>
- Ministerio del Medio Ambiente de Chile (2017). *Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022*. Recuperado el 9 de enero de 2024, de Gob.cl website:

<https://estrategia-aves.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2023/03/MMA-2017-Plan-de-Accion-Nacional-de-Cambio-Climatico-2017-2022.pdf>

- *Monitor presupuestario*. (s/f). Recuperado el 5 de enero de 2024, de Org.ar website: <https://monitorpresupuestario.acij.org.ar/glosario>
- Nygaard, I., & Hansen, U.E. (2015). *Overcoming barriers to the transfer and diffusion of climate technologies*. In (2nd ed.) UNEP DTU Partnership. TNA Guidebook Series.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Pramova, E., Locatelli, B., Di Gregorio, M., & Brockhaus, M. (2020). *Los sospechosos de siempre y los inesperados: Lo que el análisis de redes puede decirnos sobre la integración de políticas climáticas* (Vol. 290). CIFOR.
- Performance Institute. (s/f). *Conquering the 5 barriers to government performance: A guide for effective implementation*. Recuperado el 5 de enero de 2024, de Performanceinstitute.org website: <https://www.performanceinstitute.org/blog/conquering-the-5-barriers-to-government-performance-a-guide-for-effective-implementation>
- Presupuesto Abierto. (s.f.). Sistema de Información de la Inversión Pública (SICI): Explorador de Programas. Recuperado el 10 de noviembre de 2023, de <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/destacado-explorador-programas>
- Protocolo de Kyoto. (1997).
- República Argentina. (1994). *Constitución Nacional de la República Argentina*.
- República Argentina. (1994). *Ley N° 24.295*.
- República Argentina. (1999). *Ley 25.438*.
- República Argentina. (2002). *Ley General del Ambiente, Ley N° 25.675*.
- República Argentina. (2015). *Decreto 13/2015*.
- República Argentina. (2015). *Decreto 232/2015*.

- República Argentina. (2016). *Decreto 891/2016*
- República Argentina. (2016). *Ley N° 27270*.
- República Argentina. (2018). *Decreto 174/2018*.
- República Argentina. (2018). *Decreto 802/2018*.
- República Argentina. (2018). *Decreto 958/2018*.
- República Argentina. (2019). *Decreto 7/2019*.
- República Argentina. (2019). *Decreto 50/2019*.
- República Argentina. (2020). *Decreto 481/20*.
- República Argentina. (2016). *Primera revisión de su Contribución Determinada a Nivel Nacional*.
<https://unfccc.int/sites/default/files/17112016%20NDC%20Revisada%202016.pdf>
- Ryan, D. R., (2016). *Diseño de la institucionalidad climática: aportes para el análisis*. Ambiente & Sociedad, XIX(4),211-222.
- Ryan, D., (2023). *Las políticas climáticas en América Latina: avances y tareas pendientes*. Estado & Comunes, 1(16), 183–190.
- Recalde, M. Y., Bouille, D. H., & Girardin, L. O. (2015). *Limitaciones para el desarrollo de energías renovables en Argentina*. Problemas del desarrollo, 46(183), 89-115.
- Solorio Sandoval, I. F., Carrillo Jiménez, A. R., & Guzmán Gómez, I. M. (2020). *La arquitectura institucional de la política climática de México: un análisis desde el enfoque de integración de políticas*.
- Sosa, G. (2017), “*La arquitectura institucional e instrumentos de política pública para cambio climático*”, Rueda, J. C.; Gay, C. y Ortiz, B. (coords.), Gobernanza climática en México: Aportes para la consolidación estructural de la participación ciudadana en la política climática nacional. Volumen 1: Diagnósticos, PINCC/UNAM, Ciudad de México, pp. 75-92.
- Stern, N. (2007). *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge University Press.

- Van der Ploeg, F. (2021). *Climate Policies: Challenges, obstacles and tools..* National Institute Economic Review, 258, 12–27.
- Verbruggen, A. (2011). *Preparing the design of robust climate policy architectures.* International Environmental Agreements-politics Law and Economics, 11(4), 275-295.
- Vigil, J., & Ockstat, W. (2019). *Políticas regionales en Argentina. Tensiones entre el Estado, la gobernanza y el espacio regional.* Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal, 19(32), 141–171.
- Young, O. R. (2002). *The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, and Scale.* MIT Press.
- Young, O. R. (2010). *Institutional dynamics: emergent patterns in international environmental governance.* MIT Press.
- Zabaloy, Maria Florencia, Guzowski, Carina, & Recalde, Marina Yesica. (2023). *Políticas públicas para la transición energética argentina: pasado, presente y futuro.* Revista estudios de políticas públicas, 9(1), 95-112.
- Zhenmin, L., & Espinosa, P. (2019, June 24). *Tackling climate change to accelerate sustainable development.* Nature Climate Change, 9(7), 494–496.

ANEXOS

I. Lista clasificada con detalles y enlaces de todos los documentos y publicaciones propias o impulsadas por la SCC en el período 2016-2022

La siguiente tabla recopila los documentos publicados por la Secretaría de Cambio Climático, se consultaron diversas fuentes oficiales. Entre los años 2016 y 2019, la información se obtuvo del sitio web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina²⁴, específicamente de la sección dedicada a la biblioteca digital, donde se pueden buscar y acceder a documentos relacionados con el ambiente y el cambio climático. Además, los planes de acción sectoriales y el PNAyMCC publicado en 2019 no estaban presentes en dicho sitio, por lo que se recurrió al Boletín Oficial (Boletín Oficial, 2019)²⁵.

Para los años 2020 a 2023, se recurrió a una plataforma de enlaces que centraliza las publicaciones de la Secretaría de Cambio Climático²⁶, facilitando el acceso directo a una variedad de documentos y reportes relevantes para el período en cuestión. Adicionalmente, se utilizó un documento de Google Spreadsheets realizado por los equipos de la SCC, disponible públicamente, que contiene un registro detallado y actualizado con todas las publicaciones y documentos técnicos producidos durante la gestión 2020-2023²⁷.

La compilación de documentos se realizó con el objetivo de ser lo más exhaustiva posible, basándose en las fuentes oficiales disponibles y mencionadas anteriormente. Se recopiló una amplia gama de publicaciones, incluyendo informes anuales, técnicos, lineamientos, y documentos de política climática nacional.

Sin embargo, es importante aclarar que, si bien se realizó un esfuerzo considerable para incluir todos los documentos relevantes publicados por la Secretaría de Cambio Climático (o relevantes para ella como la Ley 27.520), la posibilidad de que existan otros documentos que no se encuentran listados en estas fuentes no puede ser descartada.

²⁴ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.). Biblioteca. Recuperado el 11 de noviembre de 2023, de <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/biblioteca/buscador>

²⁵ Boletín Oficial. (2019). Decreto 820/2019. Recuperado el 11 de noviembre de 2023, de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/222018/20191127>

²⁶ Linktree. (s.f.). Cambio Climático - Publicaciones. Recuperado el 11 de noviembre de 2023, de <https://linktr.ee/cambioclimatico.publicaciones>

²⁷ Google Sheets. (s.f.). Planes y Programas de Cambio Climático. Recuperado el 11 de noviembre de 2023, de <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1DahCPOmFeJJDtaci84FN265TSjclo-PAIn35LnHaOQ/edit#gid=0>

Por lo tanto, en caso de existir documentos relevantes para la política climática de Argentina que no hayan sido incluidos en las fuentes consultadas, los mismos no se encontrarán presentes en esta sección.

Tabla 1: Listado de documentos de política climática elaborados, publicados y/o impulsados por la Secretaría de Cambio Climático, período 2016-2022.

Tipo de documento	Título	Descripción	Año de publicación	Consultar
Compromiso nacional	Primera Revisión de su Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC)	-	2016	Enlace
Informe anual del GNCC	Gabinete Nacional de Cambio Climático - Informe de actividades 2016	El presente informe recopila el trabajo realizado y los resultados obtenidos durante el año 2016 en el marco del Gabinete Nacional de Cambio Climático.	2016	Enlace
Informe técnico de resultados	Gabinete Nacional de Cambio Climático - Informe mesa ampliada n° 1	Informe de la primera mesa ampliada del GNCC	2016	Enlace
Informe técnico de resultados	Gabinete Nacional de Cambio Climático - Informe mesa ampliada n° 2	Informe de la segunda mesa ampliada del GNCC	2016	Enlace
Documento técnico para reporte nacional por compromiso internacional	Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero. 2017	Inventario realizado en el marco del Segundo Informe Bienal de Actualización a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	2017	Enlace
Documento técnico para reporte nacional por compromiso internacional	Segundo informe bienal de actualización a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - Anexo I y I	Anexo I y I	2017	Enlace

Informe anual del GNCC	Gabinete Nacional de Cambio Climático - Informe de actividades 2017	El presente informe recopila el trabajo realizado y los resultados obtenidos durante el año 2017 en el marco del Gabinete Nacional de Cambio Climático.	2017	Enlace
Informe técnico de resultados	Gabinete Nacional de Cambio Climático - Informe mesa ampliada n° 3	Informe de la tercera mesa ampliada del GNCC	2017	Enlace
Informe técnico de resultados	Gabinete Nacional de Cambio Climático - Informe mesa ampliada n° 4	Informe de la cuarta mesa ampliada del GNCC	2017	Enlace
Publicación de política pública	Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático	Versión 1	2017	Enlace
Publicación de política pública	Plan de Acción Nacional de Transporte y Cambio Climático	Versión 1 - 2017	2017	Enlace
Reporte nacional por compromiso internacional	Segundo informe bienal de actualización a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	En este segundo BUR se incluye el inventario del año 2014 con un cambio a Directrices IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) 2006.	2017	Enlace
Documento de trabajo	Adaptación al cambio climático y su impacto sobre el empleo	Documento de insumo para el Grupo de Trabajo de Sustentabilidad Climática del G20	2018	Enlace
Documento de trabajo	Aligning climate finance to the effective implementation of NDCs and to the long term strategies	Documento de insumo para el Grupo de Trabajo de Sustentabilidad Climática del G20. En inglés.	2018	Enlace

Documento de trabajo	Alineando el financiamiento climático a la implementación efectiva de las NDCs y las estrategias a largo plazo	Documento de insumo para el Grupo de Trabajo de Sustentabilidad Climática del G20	2018	Enlace
Documento de trabajo	Estrategias de desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero a largo plazo: criterios y metodologías para su diseño	Documento de insumo para el Grupo de Trabajo de Sustentabilidad Climática del G20. Preparado por World Resources Institute y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para el Grupo de Trabajo de Sustentabilidad Climática bajo la Presidencia Argentina del G20	2018	Enlace
Documento de trabajo	G20 Adaptation Work Program Adopted	Documento en idioma inglés.	2018	Enlace
Documento de trabajo	Infraestructura resiliente para un clima cambiante	Documento de insumo para el Grupo de Trabajo de Sustentabilidad Climática del G20	2018	Enlace
Documento de trabajo	Long-Term Low Greenhouse Gas Emission Development Strategies	Documento de insumo para el Grupo de Trabajo de Sustentabilidad Climática del G20. En inglés.	2018	Enlace
Documento de trabajo	Resilient infrastructure for a changing climate	Documento de insumo para el Grupo de Trabajo de Sustentabilidad Climática del G20. En inglés.	2018	Enlace
Documento de trabajo	The employment impact of climate change adaptation	Documento de insumo para el Grupo de Trabajo de Sustentabilidad Climática del G20. En inglés.	2018	Enlace
Informe anual del GNCC	Gabinete Nacional de Cambio Climático - Informe de actividades 2018	El presente informe recopila el trabajo realizado y los resultados obtenidos durante el año 2018 en el marco del Gabinete Nacional de Cambio Climático.	2018	Enlace
Informe técnico de resultados	Country Experiences on climate and energy	Reporte del Grupo de Trabajo de Sustentabilidad Climática del G20. Documento en idioma inglés.	2018	Enlace

Informe técnico de resultados	Gabinete Nacional de Cambio Climático - Informe mesa ampliada n° 5	Informe de la quinta mesa ampliada del GNCC	2018	Enlace
Publicación de política pública	Plan de Acción Nacional de Industria y Cambio Climático	Versión 1 - 2018	2018	Enlace
Documento técnico para reporte nacional por compromiso internacional	Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero. 2019	Inventario GEI.	2019	Enlace
Documento técnico para reporte nacional por compromiso internacional	Anexo técnico REDD+	Resultados alcanzados por la República Argentina por la Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero por deforestación para las regiones forestales Parque Chaqueño, Selva Tucumano Boliviana, Selva Misionera y Espinal, para pagos basados en resultados de REDD+ (2014-2016)	2019	Enlace
Documento técnico para reporte nacional por compromiso internacional	Reporte de Evaluación Técnica (TATR)	Technical report on the technical analysis of the technical annex to the third biennial update report of Argentina submitted in accordance with decision 14/CP.19, paragraph 7, on 2 December 2019	2019	Enlace
Informe general de gestión	Gabinete Nacional de Cambio Climático - Informe de actividades 2016-2019	El presente informe recopila las acciones desarrolladas y sus respectivos productos generados en el periodo 2016-2019 por la Dirección Nacional de Cambio Climático de la Secretaría de Gobierno de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable.	2019	Enlace
Instrumento legislativo	Ley 27.520 de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático	La presente ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de adaptación y mitigación al cambio climático en todo el territorio nacional en los términos del artículo 41 de la constitución nacional.	2019	Enlace

Publicación de política pública	Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático	Versión 1 - Aprobado y publicado mediante Decreto 447/2019	2019	Enlace
Publicación de política pública	Plan de Acción Nacional de Agro y Cambio Climático	Versión 1 - 2019	2019	Enlace
Publicación de política pública	Plan de Acción Nacional de Salud y Cambio Climático	Versión 1 - 2019	2019	Enlace
Publicación de política pública	Plan de Acción Nacional de Infraestructura y Territorio, y Cambio Climático	Versión 1 - 2019	2019	Enlace
Publicación de política pública	Plan de Acción Nacional de Energía y Cambio Climático	Versión 1 - 2017 y actualización 2019	2019	Enlace
Reporte nacional por compromiso internacional	Primer resumen de información de salvaguardas de REDD+ de la República Argentina para el período 2014-2019	Primer Resumen de Información de Salvaguardas de REDD+ de la República Argentina a ser presentado ante la CMNUCC, con el objetivo de informar cómo se están abordando y respetando las salvaguardas de REDD+ de la CMNUCC para el periodo 2014-2019.	2019	Enlace
Reporte nacional por compromiso internacional	Reporte de Evaluación por parte de la CMNUCC (TAR). En inglés	Report on the technical assessment of the proposed forest reference emission level of Argentina submitted in 2019	2019	Enlace
Reporte nacional por compromiso internacional	Tercer informe bienal de actualización a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	Actualización año 2019	2019	Enlace
Compromiso nacional	Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional	Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional de la República Argentina	2020	Enlace

Informe técnico de resultados	Diálogo Climático - reporte	El Diálogo Climático se orienta a obtener aportes concretos para la construcción de la Visión 2030 hacia una Argentina sostenible e innovadora, así como abrir la discusión sobre los pilares que sustentarán la misma.	2020	Enlace
Informe anual del GNCC	Gabinete Nacional de Cambio Climático - Informe anual de gestión	En 2020, a pesar de la situación particular que vivió el mundo por motivo de la pandemia por COVID-19, la República Argentina reafirmó su compromiso con el Acuerdo de París presentando su segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), con una meta de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero 26% más ambiciosa respecto a la contribución anterior, del año 2016.	2020	Enlace
Informe técnico de resultados	Diálogo Climático - Rondas de Diálogo	El Diálogo Climático se orienta a obtener aportes concretos para la construcción de la Visión 2030 hacia una Argentina sostenible e innovadora, así como abrir la discusión sobre los pilares que sustentarán la misma.	2020	Enlace
Informe técnico de resultados	Gabinete Nacional de Cambio Climático - Informe mes ampliada	El objetivo de esta Mesa Ampliada fue compartir con la sociedad civil la Segunda Contribución Determinada a nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), y recibir sugerencias, comentarios e información que pudieran fortalecerla como parte de la estrategia de acción climática de la República Argentina.	2020	Enlace
Informe técnico de resultados	Gabinete Nacional de Cambio Climático - Informe mesa ampliada n° 7	En la Mesa Ampliada se intentó fortalecer la información utilizada, dar transparencia a los procesos, abrir un espacio e intercambio para opiniones y sugerencias sobre las medidas de adaptación y mitigación para dar robustez y obtener insumos para la elaboración e implementación del Plan Nacional de Adaptación y	2020	Enlace

		Mitigación al Cambio Climático establecido en la Ley n.º 27520.		
Informe técnico de resultados	Informe Anual GNCC 2020	Informe anual de gestión del Gabinete Nacional de Cambio Climático del año 2020	2020	Enlace
Instrumento normativo	Decreto 1030 2020 - Reglamentación Ley 27.520	Reglamentación de la Ley de Presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global n.º 27.520.	2020	Enlace
Compromiso nacional	Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional de la República Argentina - Actualización	Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional	2021	Enlace
Documento de lineamientos técnicos específicos	Lineamientos para la elaboración de planes de respuesta al cambio climático Componente de adaptación	El documento contiene diversas herramientas y lineamientos a fin de servir de guía para los gobiernos subnacionales en la elaboración de los Planes de Respuesta jurisdiccionales. Para ello, se realizó una revisión de la metodología existente a nivel internacional y nacional, y se plasmó en el presente documento con el objetivo de fortalecer la capacidad interna de las provincias en el proceso de armado de los Planes de Respuesta.	2021	Enlace
Documento de lineamientos técnicos específicos	Lineamientos para incorporar el enfoque Adaptación basada en Ecosistemas en Planes de Respuesta al Cambio Climático.	Publicación con marco conceptual y recomendaciones sobre el enfoque de adaptación basado en ecosistemas.	2021	Enlace
Documento de lineamientos técnicos específicos	Lineamientos para incorporar el enfoque Adaptación basada en Comunidades en Planes de Respuesta al Cambio Climático.	Publicación con marco conceptual y recomendaciones sobre el enfoque de adaptación basado en comunidades.	2021	Enlace

Documento técnico para reporte nacional por compromiso internacional	4to BUR/IBA	Informe Bienal de Actualización - Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero	2021	Enlace
Documento técnico para reporte nacional por compromiso internacional	Booklet del 4to BUR/IBA Informe Bienal de Actualización - Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero	-	2021	Enlace
Documento técnico para reporte nacional por compromiso internacional	Fichas del 4to BUR/IBA Informe Bienal de Actualización - Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero	-	2021	Enlace
Informe técnico de resultados	Memoria del registro REDD+	En el marco del Pago por Resultados REDD+ otorgado por el FVC, la presente memoria detalla el procedimiento para la generación y actualización del Registro REDD+.	2021	Enlace
Informe técnico de resultados	Registro REDD+	Versión 2 - Actualizado al: 19/05/2021	2021	Enlace
Informe técnico de resultados	Informe Anual GNCC 2021	Informe anual de gestión del Gabinete Nacional de Cambio Climático del año 2021	2021	Enlace
Informe técnico de resultados	Informe de resultados 2021- Espacios de encuentro y capacitación	Informe de resultados de los espacios de encuentro y capacitación con sociedad civil durante el 2021 para la elaboración del Plan Nacional de Adaptación	2021	Enlace
Reporte nacional por compromiso internacional	Informe Nacional de Inventario del 4to BUR/IBA Informe Bienal de Actualización	-	2021	Enlace

Documento de lineamientos técnicos específicos	Metodología para el desarrollo de procesos participativos con Pueblos Indígenas	El documento detalla la metodología para el desarrollo del proceso participativo con Pueblos Indígenas, siendo el documento soporte para facilitar los Diálogos Interculturales realizados durante el año 2022	2022	Enlace
Documento de lineamientos técnicos específicos	Manual Diálogos Interculturales: Cambio climático desde la visión de los Pueblos Indígenas	El manual contiene una introducción a la adaptación al cambio climático en diálogo con la visión de los Pueblos Indígenas. Contiene diversas herramientas conceptuales con miras a fortalecer las capacidades y oportunidades, para enriquecer los espacios de diálogo, identificar y priorizar riesgos debido a los efectos del cambio climático y contribuir a la construcción colectiva de conocimientos y buenas prácticas que mejoren la calidad de vida de los pueblos y las comunidades.	2022	Enlace
Informe técnico de resultados	Informe Anual CAE 2022	Primer Informe Anual del Consejo Asesor Externo en el cual se detallan las recomendaciones o propuestas presentadas por las consejeras y los consejeros durante el período de trabajo 2022 y el tratamiento que se les brindó a las mismas.	2022	Enlace
Informe técnico de resultados	Informe final Proceso participativo con Pueblos Indígenas	El documento presenta los principales resultados de los Diálogos Interculturales llevados adelante en 2022 en el marco de la elaboración del PNAyMCC	2022	Enlace
Informe técnico de resultados	Informe final Proceso participativo con Pueblos Indígenas Región NOA	El documento presenta los principales resultados de los Diálogos Interculturales llevados adelante en 2022 en la región NOA en el marco de la elaboración del PNAyMCC	2022	Enlace
Informe técnico de resultados	Informe final Proceso participativo con Pueblos Indígenas Región NEA	El documento presenta los principales resultados de los Diálogos Interculturales llevados adelante en 2022 en la región NEA en el marco de la elaboración del PNAyMCC	2022	Enlace

Informe técnico de resultados	Informe final Proceso participativo con Pueblos Indígenas Región Centro	El documento presenta los principales resultados de los Diálogos Interculturales llevados adelante en 2022 en la región Centro en el marco de la elaboración del PNAyMCC	2022	Enlace
Informe técnico de resultados	Informe final Proceso participativo con Pueblos Indígenas Región Sur	El documento presenta los principales resultados de los Diálogos Interculturales llevados adelante en 2022 en la región Sur en el marco de la elaboración del PNAyMCC	2022	Enlace
Informe técnico de resultados	Informe de resultados - 2022 Mesa regional	Informe de resultados de los espacios de encuentro y capacitación con sociedad civil durante el 2022 para la elaboración del Plan Nacional de Adaptación	2022	Enlace
Informe técnico de resultados	Estudio de percepción	Resumen ejecutivo	2022	Enlace
Publicación de política pública	Estrategia de Desarrollo Resiliente con bajas emisiones a largo plazo 2050	La presente estrategia ratifica el compromiso de la Argentina para alcanzar la carbono neutralidad al año 2050. Debe entenderse como un instrumento de la política climática nacional, que profundiza y da continuidad a los esfuerzos iniciados por el país en su Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional del año 2020, y su correspondiente actualización de la meta de mitigación, en el año 2021.	2022	Enlace
Publicación de política pública	Plan Nacional de Adaptación	Plan Nacional de Adaptación - Versión en español	2022	Enlace
Publicación de política pública	Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático	-	2022	Enlace

Fuente: Web oficial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible²⁸, Acción climática en Argentina²⁹³⁰ y Boletín Oficial³¹.

²⁸ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.). Biblioteca. Recuperado el 11 de noviembre de 2023, de <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/biblioteca/buscador>

²⁹ Linktree. (s.f.). Cambio Climático - Publicaciones. Recuperado el 11 de noviembre de 2023, de <https://linktr.ee/cambioclimatico.publicaciones>

³⁰ Google Sheets. (s.f.). Planes y Programas de Cambio Climático. Recuperado el 11 de noviembre de 2023, de <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1DahCPomFeIJDtaci84FN265TSjclo-PAIn35LnHaOQ/edit#gid=0>

³¹ Boletín Oficial. (2019). Decreto 820/2019. Recuperado el 11 de noviembre de 2023, de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/222018/20191127>

II. Hoja de presentación y formulario para el entrevistado

La presente investigación está dirigida por Lucas Pratesi. Los datos obtenidos serán analizados en el transcurso de su tesis de maestría. La participación en este estudio es estrictamente voluntaria. La información recopilada no se utilizará para ningún otro propósito que no sea esta investigación. Si acepta participar en este estudio, se le pedirá que responda preguntas en una entrevista. Esto le llevará aproximadamente entre 20 y 30 minutos de su tiempo.

En cuanto a la recogida de datos durante la entrevista, se puede elegir entre dos opciones. Por favor marque uno con una cruz:

- Opción 1: Grabación de audio de la entrevista. Se grabará lo que discutamos durante la sesión, para que luego el investigador pueda transcribir las ideas que hayas expresado.
- Opción 1 bis: Posteriormente, los entrevistados podrán recibir copias en papel de la transcripción final y/o datos mp3 de la grabación. La transcripción y archivos de audio sólo se utilizarán en el marco de la investigación. Todos los entrevistados tienen derecho a revisar y editar la transcripción de su entrevista y a imponer restricciones a su uso.
- Opción 2: No realizar grabación de audio de la entrevista. El investigador anota los puntos clave durante la entrevista.

Si tiene alguna pregunta sobre este proyecto, puede hacer preguntas en cualquier momento durante su participación. Asimismo, podrá retirarse del proyecto en cualquier momento sin perjuicio de ningún tipo. Si alguna de las preguntas durante la entrevista le resulta incómoda, tiene derecho a comunicárselo al investigador o a no responder.

Acepto participar voluntariamente en esta investigación, realizada por Lucas Pratesi. He sido informado sobre el objetivo de esta investigación. Acepto que los datos recopilados serán analizados en el transcurso de su tesis de maestría. Reconozco que los datos serán utilizados de forma anónima en publicaciones científicas. Los nombres de los participantes no serán asociados a la información relevada. Sin embargo, como prueba de la participación de expertos en la investigación, se publica como anexo una lista de los participantes entrevistados.

Reconozco que la información no se utilizará para ningún otro propósito que no sea esta investigación sin mi consentimiento. Me han informado que puedo hacer preguntas sobre el proyecto en cualquier momento y que puedo retirarme del proyecto en cualquier momento. Si tengo alguna duda sobre mi participación en este estudio, puedo

comunicarme con Lucas Pratesi al +54 11 3194 8124 o al correo electrónico pratesilucas@gmail.com.

Nombre del participante

Firma del participante

Fecha

III. Formulario de preguntas guía de las entrevistas

<p>1. ¿Cómo situaría usted a Argentina en términos de desempeño de política climática en el período analizado (2016-2022)?</p> <ul style="list-style-type: none">• Respuesta cualitativa• Respuesta cuantitativa: de 1 a 5, siendo 1 la más baja y 5 la más alta.
<p>2. ¿Considera que hubo obstáculos / barreras en el desarrollo de la política climática nacional para la secretaría de cambio climático durante el tiempo que se relacionó con dicha institución?</p> <ul style="list-style-type: none">• Respuesta cualitativa: si es así, ¿cuáles?• Respuesta cuantitativa: de 1 a 5, siendo 1 que las barreras no tuvieron injerencia y 5 que las barreras fueron prohibitivas..
<p>3. ¿Qué rol/peso considera que se le da a nivel político al cambio climático y a las políticas climáticas?</p> <ul style="list-style-type: none">• Respuesta cualitativa:• Respuesta cuantitativa: de 1 a 5, siendo 1 lo más bajo y 5 que lo más alto.
<p>4. ¿Cómo considera que la estructura institucional se relacionó con el desarrollo de la política climática?</p> <ul style="list-style-type: none">• Respuesta cualitativa:• Respuesta cuantitativa: de 1 a 5, siendo 1 que dificultó y 5 que ayudó.
<p>5.</p> <p>a. ¿Cree que el contexto internacional influyó de alguna manera en el diseño y la implementación de la política climática? Si es así, ¿cómo?</p> <ol style="list-style-type: none">i. Respuesta cualitativaii. Respuesta cuantitativa <p>b. ¿Cree que las barreras identificadas (si las hay) son específicas a la Argentina o más bien generales en otros países / regionales?</p>
<p>6. Desde su punto de vista, ¿cómo cree que se podrían superar estas barreras (si las hay)?</p>

7.

- a. ¿Tiene algún comentario adicional o sugerencias que considere pertinentes para comprender mejor las dinámicas y desafíos relacionados con el diseño e implementación de políticas climáticas en Argentina?
- b. ¿Qué le pareció la estructura, el contenido, el formato y la duración de la entrevista y las preguntas? ¿Se sintió cómodo con el rol del entrevistador? ¿Tiene algún comentario o sugerencia para mejorar el proceso para próximas entrevistas?

IV. Tablas de presupuesto

1. Tablas de presupuesto del M^AyDS en relación a la APN

Las siguientes tablas son de elaboración propia en base a datos relevados de Presupuesto Abierto y muestran la evolución de la distribución presupuestaria por ministerios en la APN.

Tabla 2: Porcentajes de asignación y ejecución presupuestaria, ministerios de la Administración Pública Nacional. Año 2016.

AÑO 2016	Suma de Presupuestado	Suma de Ejecutado	Ranking de Presupuestado	Ranking de Ejecutado
Total general	100%	100%	-	-
SUMA DE: . Servicio de la Deuda Pública . Obligaciones a Cargo del Tesoro . Poder Legislativo Nacional . Poder Judicial de la Nación . Presidencia de la Nación . Jefatura de Gabinete de Ministros . Ministerio Público	24,45%	24,41%	-	-
Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social	36,74%	37,51%	1	1
Ministerio de Energía y Minería	9,88%	9,69%	2	2
Ministerio de Desarrollo Social	4,84%	4,90%	3	3
Ministerio de Educación y Deportes	4,42%	4,56%	4	4
Ministerio de Transporte	4,09%	4,01%	5	6
Ministerio de Seguridad	4,00%	4,18%	6	5
Ministerio de Defensa	3,51%	3,52%	7	7
Ministerio del Interior Obras Públicas y Vivienda	2,22%	2,03%	8	8
Ministerio de Salud	2,08%	1,68%	9	9
Ministerio de Agroindustria	0,78%	0,74%	10	10
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	0,69%	0,65%	11	12

Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva	0,67%	0,67%	12	11
Ministerio de Producción	0,40%	0,39%	13	13
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	0,36%	0,33%	14	14
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable	0,21%	0,19%	15	15
Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas	0,21%	0,17%	16	16
Ministerio de Cultura	0,16%	0,14%	17	17
Ministerio de Comunicaciones	0,11%	0,09%	18	18
Ministerio de Turismo	0,09%	0,08%	19	19
Ministerio de Modernización	0,09%	0,08%	20	20

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto (s.f.).

Tabla 3: Porcentajes de asignación y ejecución presupuestaria, ministerios de la Administración Pública Nacional. Año 2017.

AÑO 2017	Suma de Presupuestado	Suma de Ejecutado	Ranking de Presupuestado	Ranking de Ejecutado
Total general	100,00%	100,00%	-	-
SUMA DE: . Servicio de la Deuda Pública . Obligaciones a Cargo del Tesoro . Poder Legislativo Nacional . Poder Judicial de la Nación . Presidencia de la Nación . Jefatura de Gabinete de Ministros . Ministerio Público	21,85%	21,81%	-	-
Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social	41,77%	42,49%	1	1
Ministerio de Educación y Deportes	5,18%	5,27%	3	2
Ministerio de Desarrollo Social	5,25%	5,22%	2	3

Ministerio de Energía y Minería	5,11%	4,92%	4	4
Ministerio de Transporte	4,26%	4,36%	5	5
Ministerio de Defensa	4,06%	3,97%	7	6
Ministerio de Seguridad	4,20%	3,97%	6	7
Ministerio del Interior Obras Públicas y Vivienda	2,35%	2,33%	8	8
Ministerio de Salud	2,07%	2,04%	9	9
Ministerio de Agroindustria	0,79%	0,76%	10	10
Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva	0,67%	0,68%	12	11
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	0,75%	0,62%	11	12
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	0,41%	0,37%	13	13
Ministerio de Producción	0,35%	0,32%	14	14
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable	0,24%	0,24%	15	15
Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas	0,23%	0,20%	16	16
Ministerio de Cultura	0,16%	0,16%	17	17
Ministerio de Comunicaciones	0,12%	0,12%	18	18
Ministerio de Turismo	0,10%	0,09%	19	19
Ministerio de Modernización	0,08%	0,07%	20	20

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto (s.f.).

Tabla 4: Porcentajes de asignación y ejecución presupuestaria, ministerios de la Administración Pública Nacional. Año 2018.

AÑO 2018	Suma de Presupuestado	Suma de Ejecutado	Ranking de Presupuestado	Ranking de Ejecutado
Total general	100,00%	100,00%	-	-

SUMA DE: . Servicio de la Deuda Pública . Obligaciones a Cargo del Tesoro . Poder Legislativo Nacional . Poder Judicial de la Nación . Presidencia de la Nación . Jefatura de Gabinete de Ministros . Ministerio Público	27,80%	27,81%	-	-
Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social	42,51%	42,90%	1	1
Ministerio de Educación	5,12%	4,98%	2	2
Ministerio de Energía	4,52%	4,42%	3	3
Ministerio de Seguridad	3,91%	3,91%	4	4
Ministerio de Transporte	3,72%	3,77%	5	5
Ministerio de Defensa	3,69%	3,72%	6	6
Ministerio del Interior Obras Públicas y Vivienda	2,09%	2,05%	7	7
Ministerio de Desarrollo Social	1,77%	1,73%	8	8
Ministerio de Salud	1,57%	1,54%	9	9
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	0,66%	0,67%	10	10
Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva	0,58%	0,58%	11	11
Ministerio de Agroindustria	0,55%	0,54%	12	12
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	0,37%	0,37%	13	13
Ministerio de Producción	0,31%	0,28%	14	14
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable	0,23%	0,22%	15	15
Ministerio de Hacienda	0,16%	0,14%	16	17
Ministerio de Modernización	0,16%	0,15%	17	16
Ministerio de Cultura	0,13%	0,12%	18	18

Ministerio de Turismo	0,08%	0,07%	19	19
Ministerio de Finanzas	0,06%	0,06%	20	20

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto (s.f.).

La tabla para el año 2019 no se realizó porque durante dicho año el MAdS perdió la jerarquía de ministerio, y la cartera responsable de las políticas ambientales a nivel nacional pasó a tener jerarquía de Secretaría de Gobierno, como parte de la Secretaría General de Presidencia de la Nación.

Tabla 5: Porcentajes de asignación y ejecución presupuestaria, ministerios de la Administración Pública Nacional. Año 2020.

AÑO 2020	Suma de Presupuestado	Suma de Ejecutado	Ranking de Presupuestado	Ranking de Ejecutado
Total general	100,00%	100,00%	-	-
SUMA DE: . Servicio de la Deuda Pública . Obligaciones a Cargo del Tesoro . Poder Legislativo Nacional . Poder Judicial de la Nación . Presidencia de la Nación . Jefatura de Gabinete de Ministros . Ministerio Público	26,64%	20,55%	-	-
Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social	44,49%	48,46%	1	1
Ministerio de Desarrollo Productivo	7,69%	8,10%	2	2
Ministerio de Educación	3,63%	3,96%	3	3
Ministerio de Seguridad	3,17%	3,47%	4	4
Ministerio de Desarrollo Social	3,17%	3,41%	5	5
Ministerio de Defensa	2,78%	2,99%	6	6
Ministerio de Salud	2,18%	1,85%	7	8
Ministerio de Obras Públicas	1,96%	2,10%	8	7
Ministerio de Transporte	1,32%	1,25%	9	9
Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca	0,49%	0,51%	10	11

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat	0,46%	0,33%	11	15
Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación	0,43%	0,47%	12	12
Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto	0,40%	0,42%	13	13
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	0,37%	0,39%	14	14
Ministerio del Interior	0,28%	1,22%	15	10
Ministerio de Turismo y Deportes	0,17%	0,17%	16	16
Ministerio de Economía	0,13%	0,13%	17	18
Ministerio de Cultura	0,13%	0,14%	18	17
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	0,08%	0,08%	19	19
Ministerio de las Mujeres Géneros y Diversidad	0,01%	0,01%	20	20

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto (s.f.).

Tabla 6: Porcentajes de asignación y ejecución presupuestaria, ministerios de la Administración Pública Nacional. Año 2021.

AÑO 2021	Suma de Presupuestado	Suma de Ejecutado	Ranking de Presupuestado	Ranking de Ejecutado
Total general	100,00%	100,00%	-	-
SUMA DE: . Servicio de la Deuda Pública . Obligaciones a Cargo del Tesoro . Poder Legislativo Nacional . Poder Judicial de la Nación . Presidencia de la Nación . Jefatura de Gabinete de Ministros . Ministerio Público	20,21%	20,39%	-	-
Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social	38,66%	39,25%	1	1

Ministerio de Economía	9,13%	9,11%	2	2
Ministerio de Educación	4,97%	4,70%	3	4
Ministerio de Desarrollo Social	4,83%	4,87%	4	3
Ministerio de Seguridad	3,56%	3,59%	5	5
Ministerio de Salud	3,22%	3,23%	6	6
Ministerio de Obras Públicas	3,20%	3,16%	7	7
Ministerio de Defensa	3,09%	3,14%	8	8
Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat	2,76%	2,73%	9	9
Ministerio de Transporte	1,44%	1,34%	10	10
Ministerio de Desarrollo Productivo	1,27%	1,23%	11	11
Ministerio del Interior	0,84%	0,85%	12	12
Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación	0,56%	0,15%	13	19
Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca	0,55%	0,53%	14	13
Ministerio de Turismo y Deportes	0,42%	0,42%	15	14
Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto	0,41%	0,41%	16	15
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	0,40%	0,39%	17	16
Ministerio de Cultura	0,21%	0,21%	18	17
Ministerio de las Mujeres Géneros y Diversidad	0,16%	0,16%	19	18
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	0,11%	0,15%	20	20

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto (s.f.).

Tabla 7: Porcentajes de asignación y ejecución presupuestaria, ministerios de la Administración Pública Nacional. Año 2022.

AÑO 2022	Suma de Presupuestado	Suma de Ejecutado	Ranking de Presupuestado	Ranking de Ejecutado
Total general	100,00%	100,00%	-	-
SUMA DE: . Servicio de la Deuda Pública . Obligaciones a Cargo del Tesoro . Poder Legislativo Nacional . Poder Judicial de la Nación . Presidencia de la Nación . Jefatura de Gabinete de Ministros . Ministerio Público	22,02%	21,76%	-	-
Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social	40,30%	40,84%	1	1
Ministerio de Economía	7,93%	8,01%	2	2
Ministerio de Desarrollo Social	5,52%	5,63%	3	3
Ministerio de Educación	5,39%	5,25%	4	4
Ministerio de Seguridad	4,24%	4,33%	5	5
Ministerio de Defensa	3,16%	3,22%	6	6
Ministerio de Obras Públicas	2,52%	2,44%	7	7
Ministerio de Salud	2,04%	1,89%	8	8
Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat	1,40%	1,32%	9	10
Ministerio de Transporte	1,40%	1,38%	10	9
Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación	0,73%	0,75%	11	11
Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca	0,70%	0,62%	12	12
Ministerio del Interior	0,49%	0,47%	13	13
Ministerio de Desarrollo Productivo	0,49%	0,42%	14	14
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	0,41%	0,41%	15	15

Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto	0,35%	0,36%	16	16
Ministerio de Turismo y Deportes	0,26%	0,25%	17	17
Ministerio de las Mujeres Géneros y Diversidad	0,24%	0,25%	18	18
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	0,23%	0,23%	19	19
Ministerio de Cultura	0,19%	0,18%	20	20

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto (s.f.).

2. Ejecución presupuestaria de la Secretaría de Cambio Climático en relación al MAYDS

Tabla 8: Evolución de la asignación de crédito presupuestario, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

CÓDIGO	DENOMINACIÓN	UNIDAD EJECUTORA	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1	Actividades Centrales	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	215.727.174	329.496.649	340.567.327	437.352.620	564.185.951	730.866.624	Sin datos
38	Programa Integral Cuenca Matanza - Riachuelo	SAF Apoyo - Autoridad Cuenca Matanza Riachuelo	156.920.360	23.479.850	-	3.443.069.133	-	-	Sin datos
39	Gestión Ambiental Matanza-Riachuelo (BID 1059/OC-ARR)	SAF Apoyo - Autoridad Cuenca Matanza Riachuelo	6.000.000	6.600.000	-	-	-	-	Sin datos
44	Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza - Riachuelo (BIRF N°7706-AC)	Unidad de Coordinación General del Proyecto BIRF 7706-AC	881.319.640	2.560.409.250	1.918.896.295	3.443.069.133	-	-	Sin datos

60	Política Ambiental en Recursos Naturales	Secretaría de Política Ambiental en Recursos Naturales	560.933.494	624.429.990	884.280.054	927.202.361	1.279.095.090	2.229.837.817	Síndatos
61	Promoción y Gestión del Cambio Climático y el Desarrollo Sostenible	Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación	57.103.089	74.332.264	-	148.193.488	234.614.273	357.152.308	318.800.000*
62	Coordinación Interjurisdiccional e Interinstitucional	Subsecretaría Interjurisdiccional e Interinstitucional	438.056.665	336.785.461	556.950.946	83.844.636	94.188.418	286.625.049	Síndatos
63	Control Ambiental	Secretaría de Control y Monitoreo Ambiental	80.405.454	116.386.462	174.427.745	327.031.851	330.721.441	2.236.128.157	Síndatos
64	Sistema Federal de Manejo del Fuego	Subsecretaría del Sistema Federal de Manejo del Fuego.	203.262.500	-	-	-	-	-	Síndatos
65	Sustentabilidad Ambiental	Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable	-	-	270.159.106	-	121.929.720	-	Síndatos
66	Desarrollo Sostenible	Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación	-	238.668.200	-	156.413.295	-	642.453.045	210.600.000*
92 / 99	Erogaciones Figurativas a la Administración de Parques Nacionales	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	726.224.000	831.987.818	1.034.543.701	1.503.075.161	1.787.776.162	1.851.880.100	Síndatos
TOTAL			3.325.952.376	5.142.575.944	5.179.825.174	7.026.182.545	4.412.511.055	8.334.944.000	Síndatos

Fuente: Elaboración propia en base a: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (s.f.).

Tabla 9: Evolución del % de la asignación de crédito presupuestario en relación al total, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

CÓDIGO	DENOMINACIÓN	UNIDAD EJECUTORA	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1	Actividades Centrales	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	6,5%	6,4%	6,6%	6,2%	12,8%	8,8%	Síndatos
38	Programa Integral Cuenca Matanza - Riachuelo	SAF Apoyo - Autoridad Cuenca Matanza Riachuelo	4,7%	0,5%	-	49,0%	-	-	Síndatos
39	Gestión Ambiental Matanza-Riachuelo (BID 1059/OC-AR)	SAF Apoyo - Autoridad Cuenca Matanza Riachuelo	0,2%	0,1%	-	-	-	-	Síndatos
44	Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza - Riachuelo (BIRF N°7706-AC)	Unidad de Coordinación General del Proyecto BIRF 7706-AC	26,5%	49,8%	37,0%	-	-	-	Síndatos
60	Política Ambiental en Recursos Naturales	Secretaría de Política Ambiental en Recursos Naturales	16,9%	12,1%	17,1%	13,2%	29,0%	26,8%	Síndatos
61	Promoción y Gestión del Cambio Climático y el Desarrollo Sostenible	Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación	1,7%	1,4%	-	2,1%	5,3%	4,3%	Síndatos
62	Coordinación Interjurisdiccional e Interinstitucional	Subsecretaría Interjurisdiccional e Interinstitucional	13,2%	6,5%	10,8%	1,2%	2,1%	3,4%	Síndatos

63	Control Ambiental	Secretaría de Control y Monitoreo Ambiental	2,4%	2,3%	3,4%	4,7%	7,5%	26,8%	Sin datos
64	Sistema Federal de Manejo del Fuego	Subsecretaría del Sistema Federal de Manejo del Fuego.	6,1%	-	-	-	-	-	Sin datos
65	Sustentabilidad Ambiental	Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable	-	-	5,2%	-	2,8%	-	Sin datos
66	Desarrollo Sostenible	Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación	-	4,6%	-	2,2%	-	7,7%	Sin datos
92 / 99	Erogaciones Figurativas a la Administración de Parques Nacionales	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	21,8%	16,2%	20,0%	21,4%	40,5%	22,2%	Sin datos
TOTAL			100%	100%	100%	100%	100%	100%	Sin datos

Fuente: Elaboración propia en base a: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (s.f.).

Tabla 10: Resumen de evolución de asignación presupuestaria, Secretaría de Cambio Climático.

CÓDIGO	DENOMINACIÓN	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
61	Promoción y Gestión del Cambio Climático y el Desarrollo Sostenible	57.103.089	74.332.264	Sin datos	148.193.488	234.614.273	357.152.308	318.800.000
61	Promoción y Gestión del Cambio Climático y el	2%	1%	Sin datos	2%	5%	4%	Sin datos

	Desarrollo Sostenible							
66	Desarrollo Sostenible	-	238.66 8.200	Sin datos	156.41 3.295	-	642.45 3.045	210.60 0.000
66	Desarrollo Sostenible	-	5%	Sin datos	2%	-	8%	Sin datos
Total		57.103.089	313.00 0.464*	81.000 .000	304.60 6.783*	234.61 4.273*	999.60 5.353	529.40 0.000
% sobre el total del MAdS		2%	6%	2%	4%	5%	12%	Sin datos

Fuente: Elaboración propia en base a: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (s.f.)

* Los valores originales presentaban errores y fueron corregidos con cruce de datos de otras fuentes consultadas.

Tabla 11: Aclaraciones de correcciones de datos de asignación presupuestaria, Secretaría de Cambio Climático.

Comparación entre datos cuyo origen es de fuentes diferentes	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Valores correctos	57.1 03.0 89	313. 000. 464	81.0 00.0 00	304. 606. 783	234. 614. 273	999. 600. 000	529. 400. 000
Valore incorrectos (1): La diferencia se da porque Presupuesto Abierto no brinda datos sobre programa 66 para los años marcados	-	74.3 32.2 64	-	148. 193. 488	-	-	-
Valores incorrectos (2): La diferencia se da por un presunto error en la carga del dato en una planilla proveniente de la sección de presupuesto de la web oficial del MAdS. El valor erróneo coincide con el número exacto de un valor cargado para el año previo, por lo que se asume como error de carga	-	-	-	-	166. 081. 408	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto (s.f.) y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (s.f.).

3. Ejecución presupuestaria interna de la Secretaría de Cambio Climático

En el proceso de análisis de la información original extraída de las planillas presupuestarias, se identificó que los programas pertenecientes a la SCC fueron los aquí expuestos. En el año 2018, la SCC implementó su política a través del subprograma 1: Promoción al cambio climático)

Tabla 12: Evolución del presupuesto vigente (millones de pesos). Programas implementados por la SCC.

Programa / Año	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
60 - Política Ambiental, Cambio Climático y Desarrollo Sustentable (subprograma 1: Promoción al CC)	-	-	99	-	-	-	-
61 - Mitigación y Adaptación al Cambio Climático	-	-	-	166	223	-	-
61 - Promoción del Desarrollo Sustentable	62	77	-	-	-	-	-
61 - Promocion y Gestion del Cambio Climático y el Desarrollo Sostenible	-	-	-	-	-	319	492
66 - Desarrollo Sostenible	-	-	-	-	-	211	265
Total general	62	77	99	166	223	529	757

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto (s.f.).

Tabla 13: Evolución del presupuesto ejecutado (millones de pesos). Programas implementados por la SCC.

Programa / Año	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
60 - Política Ambiental, Cambio Climático y Desarrollo Sustentable (subprograma 1: Promoción al CC)	-	-	77	-	-	-	-
61 - Mitigación y Adaptación al Cambio Climático	-	-	-	134	183	-	-
61 - Promoción del Desarrollo Sustentable	49	75	-	-	-	-	-
61 - Promocion y Gestion del Cambio Climático y el Desarrollo Sostenible	-	-	-	-	-	284	471

66 - Desarrollo Sostenible	-	-	-	-	-	152	240
Total general	49	75	77	134	183	436	711

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto (s.f.).

Tabla 14: Evolución del % del presupuesto ejecutado en relación al presupuesto vigente. Programas implementados por la SCC.

Programa / Año	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
60 - Política Ambiental, Cambio Climático y Desarrollo Sustentable (subprograma 1: Promoción al CC)	-	-	78%	-	-	-	-
61 - Mitigación y Adaptación al Cambio Climático	-	-	-	81%	82%	-	-
61 - Promoción del Desarrollo Sustentable	79%	97%	-	-	-	-	-
61 - Promocion y Gestion del Cambio Climático y el Desarrollo Sostenible	-	-	-	-	-	89%	96%
66 - Desarrollo Sostenible	-	-	-	-	-	72%	91%
Total general	79%	97%	78%	81%	82%	82%	94%

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto (s.f.).

Tabla 15: Evolución del presupuesto por tipo de fuente, Secretaría de Cambio Climático.

Año	Cod. y Desc. Programa	Cod. Fuente Financiamiento*	\$ Cred. Inicial	\$ Cred. Vigente	\$ Comprometido	\$ Devedgado	\$ Pagado	% Comprometido	% Devedgado	% Pagado
2016	61 - Promoción del Desarrollo Sustentable	1.1	50.765.302	42.129.157	33.362.265	33.362.265	32.153.065	79%	79%	76%
		1.5	0	1.100.000	0	0	0	0%	0%	0%
		2.1	6.337.787	6.337.787	3.349.687	3.349.687	3.349.687	53%	53%	53%
		2.2	0	12.196.600	12.189.690	12.189.690	12.189.690	100%	100%	100%
		Total	57.103.089	61.763.544	48.901.642	48.901.642	47.692.442	79%	79%	77%

2017	61 - Promoción del Desarrollo Sustentable	1.1	66.84 4.324	60.25 4.794	56.52 4.185	56.52 4.185	52.92 5.638	94%	94%	88%
		1.3	0	1.000. 000	1.000. 000	1.000. 000	1.000. 000	100%	100%	100%
		2.1	7.487 .940	15.51 6.040	17.08 2.244	17.08 2.244	17.08 2.244	110%	110%	110%
		Total	74.33 2.264	76.77 0.834	74.60 6.429	74.60 6.429	71.00 7.882	97%	97%	92%
2018	60 - Política Ambiental, Cambio Climático y Desarrollo Sustentable (suprograma 1: Promoción al CC)	Total	81.00 0.000	98.80 0.000	78.10 0.000	-	69.80 0.000	79%	-	71%
2019	61 - Mitigación y Adaptación al Cambio Climático	1.1	140.5 01.25 4	106.7 88.95 4	96.61 5.397	94.83 2.552	89.65 5.412	90%	89%	84%
		2.1	7.692 .234	59.29 2.454	39.66 6.364	39.06 3.826	38.26 0.719	67%	66%	65%
		Total	148.1 93.48 8	166.0 81.40 8	136.2 81.76 1	133.8 96.37 7	127.9 16.13 1	82%	81%	77%
2020	61 - Mitigación y Adaptación al Cambio Climático	1.1	106.7 88.95 4	84.59 2.415	76.78 7.016	76.78 7.016	76.78 7.016	91%	91%	91%
		2.1	59.29 2.454	138.7 68.36 7	111.4 80.69 0	106.0 51.11 9	105.1 93.70 8	80%	76%	76%
		Total	166.0 81.40 8**	223.3 60.78 2	188.2 67.70 6	182.8 38.13 4	181.9 80.72 4	84%	82%	81%
2021	61 - Promoción y Gestión del Cambio Climático y el	Total	357.1 00.00 0	318.8 00.00 0	284.9 00.00 0	Sin datos	278.6 00.00 0	89,4%	Sin datos	87,4%

	Desarrollo Sostenible									
	66 - Desarrollo Sostenible	Total	642.5 00.00 0	210.6 00.00 0	152.2 00.00 0	Sin datos	113.6 00.00 0	72,3%	Sin datos	53,9%
	Total general		999.6 00.00 0	529.4 00.00 0	437.1 00.00 0	Sin datos	392.2 00.00 0	82,6%	Sin datos	74,1%
2022	61 - Promocion y Gestion del Cambio Climatico y el Desarrollo Sostenible	Total	318.8 00.00 0	492.3 00.00 0	474.5 00.00 0	Sin datos	449.7 00.00 0	96,4%	Sin datos	91,3%
	66 - Desarrollo Sostenible	Total	210.6 00.00 0	264.8 00.00 0	239.9 00.00 0	Sin datos	225.7 00.00 0	90,6%	Sin datos	85,2%
	Total general		529.4 00.00 0	757.1 00.00 0	714.4 00.00 0	Sin datos	675.4 00.00 0	94,4%	Sin datos	89,2%

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto (s.f.).

* Aquellos códigos de fuentes de financiamiento que comienzan con el dígito 1 son de origen interno, mientras que aquellos que comienzan con el dígito 2 son de origen externo.

** El dato es incorrecto (por lo ya mencionado en la tabla 11 de la presente sección, pero se mantiene dado que el dato alternativo con el que se cuenta no presenta descomposición por tipo de origen de fuente de financiamiento).

Tabla 16: Resumen de la evolución del presupuesto por tipo de fuente, Secretaría de Cambio Climático.

SCC			\$ Cred. Inicial	\$ Cred. Vigente	\$ Comprometido	\$ Devengado	\$ Pagado
2016	Fuente interna	Monto	50.765.3 02	43.229.1 57	33.362.265	33.362.2 65	32.153.0 65
		% sobre el total	89%	70%	68%	68%	67%
	Fuente externa	Monto	6.337.78 7	18.534.3 87	15.539.377	15.539.3 77	15.539.3 77

		% sobre el total	11%	30%	32%	32%	33%
	Ratio fuente externa / fuente interna		12%	43%	47%	47%	48%
	Monto total		57.103.089	61.763.544	48.901.642	48.901.642	47.692.442
2017	Fuente interna	Monto	66.844.324	61.254.794	57.524.185	57.524.185	53.925.638
		% sobre el total	90%	80%	77%	77%	76%
	Fuente externa	Monto	7.487.940	15.516.040	17.082.244	17.082.244	17.082.244
		% sobre el total	10%	20%	23%	23%	24%
	Ratio fuente interna / fuente externa		11%	25%	30%	30%	32%
	Monto total		74.332.264	76.770.834	74.606.429	74.606.429	71.007.882
2018	Sin datos para diferenciar	Monto total	81.000.000	98.800.000	78.100.000	-	69.800.000
2019	Fuente interna	Monto	140.501.254	106.788.954	96.615.397	94.832.552	89.655.412
		% sobre el total	95%	64%	71%	71%	70%
	Fuente externa	Monto	7.692.234	59.292.454	39.666.364	39.063.826	38.260.719
		% sobre el total	5%	36%	29%	29%	30%
	Ratio fuente interna / fuente externa		5%	56%	41%	41%	43%
	Monto total		148.193.488	166.081.408	136.281.761	133.896.377	127.916.131
2020	Fuente interna	Monto	106.788.954	84.592.415	76.787.016	76.787.016	76.787.016

		% sobre el total	64%	38%	41%	42%	42%
	Fuente externa	Monto	59.292.454	138.768.367	111.480.690	106.051.119	105.193.708
		% sobre el total	36%	62%	59%	58%	58%
	Ratio fuente interna / fuente externa		56%	164%	145%	138%	137%
	Monto total		166.081.408**	223.360.782	188.267.706	182.838.134	181.980.724
2021	Sin datos para diferenciar	Monto total	999.600.000	529.400.000	437.100.000	Sin datos	392.200.000
2022	Sin datos para diferenciar	Monto total	529.400.000	757.100.000	714.400.000	Sin datos	675.400.000

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto (s.f.).

** Se presupone que el dato es incorrecto, pero se mantiene dado que el dato alternativo con el que se cuenta no presenta descomposición por tipo de origen de fuente de financiamiento.

Tabla 17: Proyectos con crédito en su partida presupuestaria, Secretaría de Cambio Climático.

Progr ama	Proy ecto - Activ idad	DENOMINACIÓN	UNIDAD EJECUTORA	2	2	2	2	2	2	2
				0	0	0	0	0	0	0
				1	1	1	1	2	2	2
				6	7	8	9	0	1	2
60 / 61	1 - 1	Conducción y Promoción del Desarrollo Sustentable	Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Sustentable	x	x	x	x	x	x	x
60 / 61	0 - 4	Protección Capa de Ozono, Fortalecimiento Institucional Fase V y VI (ARG/08/G61)	Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Sustentable	x	x	x	x	x	x	x
60 / 61	0 - 6	Fortalecimiento de Capacidades en Bajas Emisiones (LECB)	Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Sustentable	x	-	x	x	x	-	-
60 / 61	0 - 7	Promoción y Gestión del Desarrollo Sustentable	Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable	-	x	-	-	-	-	-

60 / 61	0 - 8	Adaptación y Mitigación del Cambio Climático / Plan Nacional de Adaptación y de Mitigación al Cambio Climático y Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático	Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable	-	x	x	x	x	-	-
60 / 61	0 - 9	Acciones para la Reducción de Emisiones de la Deforestación y la Degradación de los Bosques (ONU-REDD)	Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable	-	x	-	-	-	-	-
60 / 61	0 - 10	Tercer reporte Bienal de Actualización (BUR3)	Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable	-	-	x	x	x	-	-
60 / 61	0 - 11	PMR fase implementación (2018) / Adaptación al Cambio Climático en Ciudades y Ecosistemas Vulnerables Costeros del Río Uruguay (Proyecto Regional-Argentina Uruguay) (desde 2021)	Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable	-	-	x	-	-	x	x
60 / 61	0 - 12	Iniciativa para la Transparencia en la Acción Climática Argentina (ICAT)	Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable	-	-	-	-	-	x	x
60 / 61	0 - 13	Fortalecimiento de Capacidades para la Transparencia Climática Argentina (CBIT – GEF 9955)	Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable	-	-	-	-	-	x	x
60 / 61	0 - 40	Acciones para la Reducción de Emisiones de la Deforestación y la Degradación de los Bosques (ONU-REDD)	Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable	-	-	x	x	-	-	-
60 / 61	0 - 41	Estandarización e Implementación de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)	Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable	-	-	x	x	x	x	x
60 / 61	0 - 42	Desarrollo e Implementación del Programa de Mejora del Desempeño Ambiental para el Sector Industrial y Actividades de Servicio	Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable	-	-	x	x	x	x	x
60 / 61	0 - 43	Proyecto FCPF - Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques - Donación N° TF019086 del BIRF	Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable	-	-	x	x	x	-	x
60 / 61	0 - 44	Proyecto GEF - Eficiencia Energética y Energías Renovables en la Vivienda Social Argentina - Donación N° GRT/FM-15083-AR del BID	Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable	-	-	x	x	x	-	x

60 / 61	0 - 45	Desarrollo e implementación del Programa de la Estrategia Nacional de Educación Ambiental	Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable	-	-	x	-	-	-	-
60 / 61	0 - 46	Diseño e Implementación de una Plataforma Multimedia sobre Mitigación y Adaptación al Cambio Climático	Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable	-	-	x	x	-	x	x
60 / 61	0 - 47	Diseño e Implementación de un Sistema Nacional de Inventarios de GEI y de monitoreo de medidas de mitigación al CC / Plan Nacional de Mitigación al Cambio Climático	Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable	-	-	x	x	x	x	x
60 / 61	0 - 48	Posicionamiento de la Argentina como un País Proactivo en Materia Climática en foros multilaterales	Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable	-	-	x	x	-	x	x
60 / 61	0 - 49	Promoción de las Nuevas Tecnologías. Programa Nacional de Emprendedores para el Desarrollo Sustentable (PROESUS)	Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable	-	-	x	x	x	x	x
60 / 61	0 - 51	Análisis de Riesgo Ambiental	I Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable	-	-	-	x	x	x	x
60 / 61	0 - 52	Adaptación al Cambio Climático en Ciudades y Ecosistemas Vulnerables Costeros del Río Uruguay (Proyecto Regional-Argentina Uruguay) (solo por 2020)	Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable	-	-	-	-	x	.	.
60 / 61	0 - 53	Apoyo a la Implementación de Contribuciones Nacionales (PNUD ARG 19/007)	Secretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible e Innovación	-	-	-	-	-	x	x
60 / 61	0 - 54	Implementación de la Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global Ley 27520.	Secretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible e Innovación	-	-	-	-	-	x	x
60 / 61	0 - 55	Apoyo para el Diseño del Plan Nacional de Adaptación (PNUD ARG/19/003)	Secretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible e Innovación	-	-	-	-	-	x	x
60 / 61	0 - 57	Forta en la Identificación de Marcos Regulat. para la Investig.del Financ. Climatico(European Climate Foundation G-2011-03977)	Secretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible e Innovación	-	-	-	-	-	-	x

60 / 61	0 - 58	Apoyo a la Preparación del Cuarto Informe Bienal de Actualización de la República Argentina -IBA- (PNUD ARG 21/G26)	Secretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible e Innovación	-	-	-	-	-	-	-	-
60 / 61	1 - 1	Construcciones en Bienes de Dominio Público en el Marco del Proyecto Regional Argentina-Uruguay - Fondo de Adaptación	Secretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible e Innovación	-	-	-	-	-	-	x	-
66	1 - 42	Desarrollo e Implementación de Programas de Producción y Consumo Sostenible	Secretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible e Innovación	-	-	-	-	-	-	x	-
66	0 - 43	Promoción de Ciudades Sostenibles	Secretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible e Innovación	-	-	-	-	-	-	x	-
66	0 - 44	Proyecto Eficiencia Energética y Energías Renovables en la Vivienda Social Argentina (GEF ARG 1002 BID AR 15083)	Secretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible e Innovación	-	-	-	-	-	-	x	-
66	0 - 45	Proyecto Inversiones Integradas bajas en Carbono y Conservación en Ciudades Argentinas - GEF 7	Secretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible e Innovación	-	-	-	-	-	-	x	-
66	0 - 49	Programa de consolidación de Emprendedores y proyectos Sostenibles	Secretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible e Innovación	-	-	-	-	-	-	x	-

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto (s.f.).

V. Metodología de las entrevistas

Para el desarrollo de esta sección se recurrió a entrevistas semi-estructuradas, una técnica ampliamente utilizada en las ciencias sociales. Estas entrevistas se caracterizan por ser dinámicas, flexibles y no directivas; y se basaron en una guía de preguntas donde el entrevistador tuvo la libertad de introducir interrogantes adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados (Díaz Bravo et al, 2013; Hernández Sampieri, 2010). El proceso de relevamiento de información a partir de entrevistas constó dos etapas:

- i) Diseño y preparación de entrevistas;
- ii) Desarrollo de entrevistas

Diseño y Preparación de las Entrevistas

Desarrollo de Preguntas

La primera fase de la preparación de las entrevistas implicó el desarrollo de una guía de preguntas. Este proceso se realizó asegurando que las preguntas estuvieran alineadas con los objetivos de la investigación y que evitaran orientar o sesgar las respuestas de los entrevistados. La guía fue diseñada para fomentar respuestas abiertas y reflexivas, permitiendo una exploración en profundidad de los temas de estudio.

El desarrollo de la guía no fue un proceso lineal. Se trató de un camino iterativo, en el cual, mediante la consulta y el intercambio con diferentes expertos (distintos de los participantes de la investigación), las preguntas iniciales fueron refinadas y mejoradas. Este enfoque colaborativo aseguró que las preguntas fueran relevantes, claras y libres de ambigüedades o prejuicios.

Estructura y Naturaleza de las Preguntas

La guía final constó de 7 preguntas principales. Las primeras 5 preguntas, de naturaleza valorativa, incluían una subpregunta de cuantificación. Esta estrategia buscó obtener una dimensión cuantitativa junto con la cualitativa, permitiendo a los entrevistados expresar sus juicios de valor de manera más precisa. Así, cada respuesta se acompañaba de una puntuación numérica, evitando interpretaciones subjetivas por parte del entrevistador y ofreciendo una visión comparativa y numérica entre las opiniones de los entrevistados.

Selección de Personas a Entrevistar

La elección de los participantes a entrevistar se basó en su capacidad para aportar información relevante para los objetivos de la investigación. Se buscó una muestra representativa que permita una comprensión completa de los temas estudiados. En consideración de la centralidad del rol que cumple la SCC, la solicitud de entrevistas fue dirigida a actores que hayan tenido un papel relevante relacionado a sus dinámicas de trabajo y sus resultados.

A continuación, se describe la identificación de características identitarias para los tipos de roles, los tipos de roles identificados, y la descripción de los mismos. La identificación y la descripción de los roles identificados surge a partir del conocimiento directo por trabajo de campo, y permite la búsqueda de multiplicidad de visiones y la adaptación de las entrevistas semi-estructuradas al tipo de rol. A su vez, se describe también el número de personas a entrevistar por cada rol, su justificación, y los requisitos para identificar a las personas que cumplan con el criterio mínimo para ser catalogadas en dicho rol.

Características Identitarias a los Tipos de Roles

Para lograr un conjunto diverso de entrevistas que permita obtener una visión holística respecto al diseño y la implementación de la política climática desde la SCC, y en base a las características del sistema de organización política nacional y la estructura institucional nacional argentina, se identificaron distintas categorías propias de los diferentes roles a entrevistar. Se desarrollaron dos tipos de clasificaciones en relación a la política climática de la SCC:

Por tipo de labor: *Política - De gestión - Técnica - Administrativa*

Político: la labor política centrada en la toma de decisiones estratégicas y la formulación de políticas climáticas. Esto incluye la definición de objetivos, estrategias y prioridades en el ámbito de la política climática nacional. Los Secretarios/as nacionales y Directores/as nacionales son responsables de liderar y guiar estas iniciativas. Su papel implica influir en la agenda política y coordinar esfuerzos para avanzar en la política climática.

Gestión: la labor de gestión está orientada hacia la administración y coordinación de programas y proyectos relacionados con la política climática. Los Coordinadores/as nacionales, Coordinadores/as del GNCC y algunos asesores tienen la responsabilidad de asegurar la implementación efectiva de las políticas climáticas a nivel operativo. Esto

incluye la coordinación con otros organismos gubernamentales, la asignación de recursos y la supervisión de avances.

Técnico: esta labor implica la aplicación de conocimientos científicos, tecnológicos y metodológicos en la elaboración de información, reportes y documentos técnicos climáticos especializados. La labor de estos profesionales aporta una comprensión profunda de los aspectos necesarios para abordar los desafíos climáticos, y sus funciones pueden incluir el análisis de datos climáticos, la evaluación de impactos, la identificación de tecnologías limpias y la formulación de estrategias técnicas para la mitigación y adaptación al cambio climático, entre otras.

Administrativo: Algunos roles técnicos y asesores también tienen una dimensión administrativa, que implica tareas de gestión de recursos y procesos internos para garantizar la implementación efectiva de las políticas climáticas. Esto puede incluir la gestión de presupuestos, la organización de documentos y la logística de proyectos.

Por ubicación de la posición: *Interno - Externo*

Interno: Los roles internos están relacionados con la gestión e implementación de políticas climáticas dentro de la propia Secretaría de Cambio Climático.

Externo: Los roles externos implican la interacción con actores fuera de la Secretaría de Cambio Climático. Esto puede abarcar la colaboración con gobiernos subnacionales, organizaciones de la sociedad civil y otras entidades relevantes en la implementación de políticas climáticas,

Justificación de la Selección y Descripción de los Perfiles a Entrevistar

Secretario/a nacional: Se solicitó entrevista a aquellas personas que ocuparon el cargo de Secretario/a nacional de Cambio Climático durante el período analizado. Esta posición resulta de especial relevancia para el objeto de investigación ya que es la responsable de llevar adelante las competencias asignadas a la SCC.

En relación al desarrollo de la política climática desde la SCC, este rol presenta una identidad de carácter interno y, en primer lugar político, en segundo lugar de gestión.

Director/a nacional: Se solicitó entrevista a aquellas personas que ocuparon el cargo de Director/a nacional de Cambio Climático durante el período analizado. Esta posición resulta de especial relevancia para el objeto de investigación ya que es la responsable de llevar adelante las competencias asignadas a la Dirección Nacional. En relación al

desarrollo de la política climática desde la SCC, este rol presenta una identidad de carácter interno, en primer lugar político y de gestión, en segundo lugar también técnico.

Coordinador/a nacional: Se solicitó entrevista a aquellas personas que ocuparon el cargo de Coordinador/a nacional de Adaptación o de Mitigación al Cambio Climático durante el período analizado. Estas posiciones resultan de especial relevancia para el objeto de investigación ya que son responsables de llevar adelante las competencias asignadas a las coordinaciones nacionales. En relación al desarrollo de la política climática desde la SCC, este rol presenta una identidad de carácter interno, de gestión y técnico.

Coordinador/a del GNCC: Se solicitó entrevista a aquellas personas que ocuparon la posición de Coordinador del GNCC debido a su relevancia en el diseño y la implementación de los mecanismos de articulación con otras carteras de gobierno, jurisdicciones subnacionales y actores de la sociedad civil para promover la implementación de las políticas climáticas. En relación al desarrollo de la política climática desde la SCC, este rol presenta una identidad de carácter interno, en primer lugar político y de gestión, en segundo lugar también técnico.

Asesor/a: Se solicitó entrevista a personal técnico de la Dirección Nacional de Cambio Climático por su rol preponderante en el desarrollo de la política climática nacional desde la SCC. En relación al desarrollo de la política climática desde la SCC, este rol presenta una identidad de carácter interno, y una mezcla de perfiles técnico, de gestión y administrativo.

Personal técnico: Se solicitó entrevista a personal técnico de la Dirección Nacional de Cambio Climático por su rol preponderante en el desarrollo de la política climática nacional desde la SCC. En relación al desarrollo de la política climática desde la SCC, este rol presenta una identidad de carácter interno, en primer lugar fuertemente técnico y, en segundo lugar, administrativo.

Miembros del consejo asesor y/o de la sociedad civil: Se solicitó entrevistas a actores clave de la sociedad civil que hayan tenido un involucramiento directo (a través del Consejo Asesor del GNCC) o indirecto (a través de reuniones y otros mecanismos de participación ciudadana) con la política climática desarrollada desde la SCC. En relación al desarrollo de la política climática desde la SCC, este rol presenta una identidad de carácter externo, político y técnico.

Requisitos de Criterios y Número de Personas a Entrevistar por Tipo de Rol:

Se solicitó entrevistas a un total de 26 personas (de las cuales se lograron 20). Los roles identificados para las entrevistas son: funcionarios públicos, personal técnico, asesores y actores clave de la sociedad civil, todos ellos directamente relacionados al proceso de diseño e implementación de políticas climáticas en la secretaría de cambio climático de Argentina.

Funcionarios públicos	<p>Se entrevistó a aquellas personas que hayan ocupado un cargo público relacionado directamente al cambio climático dentro de la secretaría nacional de cambio climático de Argentina desde enero de 2016 hasta diciembre de 2022.</p> <p>El total de personas identificadas que cumplen con este requisito son 10:</p> <ul style="list-style-type: none">• 2 coordinadores/as nacionales• 3 directores/as nacionales• 4 secretarios/as nacionales• Además, más allá de no contar con designación formal a un cargo público, se solicitará entrevista al responsable directo del Gabinete Nacional de Cambio Climático. Se ha identificado 1 persona con este rol.
Personal técnico de la DNCC	<p>Se entrevistó a 6 personas que hayan participado como personal técnico de la Dirección Nacional de Cambio Climático (DNCC) durante al menos 18 meses desde enero de 2016 hasta diciembre de 2022.</p> <p>Justificación del período mínimo de 12 meses:</p> <ul style="list-style-type: none">• Se considera como parámetro mínimo debido a la esencia de las contrataciones de consultorías temporales por parte de la DNCC (lo que se detallará más adelante en el análisis de resultados).• Para aquellos casos que el período de permanencia en la dirección supera los 12 meses, el propio equipo de la dirección considera a esa persona como parte estable del equipo.

Asesores	<p>Se entrevistó a 2 personas que hayan participado como asesores de la Secretaría de Cambio Climático durante al menos 12 meses desde enero de 2016 hasta diciembre de 2022.</p> <p>Justificación del período mínimo de 12 meses:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se considera como parámetro mínimo dicho período debido a que se busca que los entrevistados hayan ocupado puestos o posiciones de asesoría de planificación y/o de gestión, buscando dejar fuera aquellas posiciones de asesoría circunstancial. Poniendo 12 meses como plazo mínimo de corte se logra que quienes cumplan con dicho requisito sean personas del equipo estable de la Secretaría.
Actores clave de la sociedad civil	<p>Se entrevistó a 4 personas que hayan desempeñado un papel activo en organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas o científicas relacionadas con el cambio climático en Argentina, durante un período de al menos 24 meses comprendido entre enero de 2016 y diciembre de 2022.</p> <p>Este período es necesario para asegurar que los entrevistados hayan tenido una participación significativa y sostenida en iniciativas relacionadas con el cambio climático. Dado que las dinámicas y acciones de la sociedad civil a menudo requieren tiempo para madurar y generar impacto, un período de 24 meses permitirá capturar una perspectiva más completa de su contribución.</p>

Proceso Operativo para Lograr las Entrevistas

Logística: para operativizar la solicitud de las entrevistas, se mandó correos a cada una de las personas identificadas. Dicho correo constó de una introducción contextual, una explicación de la solicitud y dos archivos adjuntos: i) El formulario de consentimiento informado y la recolección de datos personales (presentado en el Anexo II); ii) El formulario de preguntas guía (presentado en el Anexo III). Se dio la opción de que las entrevistas fueran tanto presenciales como virtuales y se solicitó el consentimiento de los entrevistados para grabar la conversación.

Datos personales y consentimiento informado: una vez acordadas las entrevistas, se registraron los datos personales pertinentes de los entrevistados según lo necesario para los fines de la investigación, Se explicó claramente a los entrevistados los propósitos de

la investigación y se obtuvo su consentimiento para utilizar la información recopilada para la investigación, aclarando que se mantendría siempre su confidencialidad³².

Desarrollo de las Entrevistas

Como bien presentan Díaz Bravo et al (2013), la entrevista se define como una conversación que se propone con un fin determinado distinto al simple hecho de conversar. Es, en sus palabras, *“un instrumento técnico de gran utilidad en la investigación cualitativa, para recabar datos”*. A continuación, se detallan los principales aspectos considerados para el desarrollo de las mismas:

Formulación de Preguntas y Actitud del Entrevistador

En el desarrollo de las entrevistas, se aplicaron principios esenciales basados en la teoría de la investigación cualitativa. Las preguntas fueron diseñadas para ser válidas, sencillas, comprensibles, no sugestivas, y libres de presuposiciones, evitando sesgos y permitiendo que los entrevistados expresaran sus opiniones de manera auténtica (Díaz-Bravo et al., 2013; Hernández Sampieri, 2010).

Con el objetivo de fomentar la confianza y sinceridad de los participantes, la actitud del entrevistador fue fundamental, adoptándose una postura receptiva y sensible, coherente con la idea de que una actitud abierta y empática, tal como se detalla en el trabajo de Díaz-Bravo et al. (2013). Esto no solo permitió que los entrevistados compartieran libremente sus perspectivas y experiencias, sino que también facilitó la recopilación de datos más ricos y profundos.

Número de Entrevistas y Punto de Saturación

El número de entrevistas se determinó basándose en el concepto de "punto de saturación", un principio teórico esencial en la investigación cualitativa a través de entrevistas semi-estructuradas (Díaz-Bravo et al., 2013). Este enfoque aseguró que la investigación fuera exhaustiva y completa, permitiendo una comprensión profunda de los temas investigados. El punto de saturación se alcanzó cuando las respuestas se volvieron consistentes y no se agregaron datos significativamente diferentes de las entrevistas anteriores, lo que indica que se había logrado una comprensión suficiente de

³² Dada la confidencialidad acordada con los entrevistados, los datos originales en las entrevistas no se encuentran publicados en el presente trabajo. Sin embargo, las bases de datos pueden ser disponibilizadas a requerimiento de los revisores.

la gama de perspectivas relevantes. Esto se dio en cada uno de los roles entrevistados (concepto desarrollado más adelante).

Consideraciones en el desarrollo de las entrevistas

En concordancia con la teoría cualitativa (Díaz Bravo et al, 2013; Hernández Sampieri, 2010), en el proceso de entrevistas se tuvieron en cuenta las siguientes consideraciones:

Conocimiento y claridad de objetivos: Se definieron con claridad los objetivos de la investigación antes de iniciar las entrevistas, basándose en un entendimiento profundo de la temática y los objetivos específicos del estudio. Esta claridad permitió alinear cada pregunta de la entrevista con los objetivos generales de la investigación. Se comunicaron estos objetivos a los participantes de manera efectiva, asegurando que comprendieran el propósito de la investigación y la importancia de su contribución, lo que facilitó respuestas más enfocadas y relevantes.

Actitud del Entrevistador: Se mantuvo una actitud de empatía y neutralidad a lo largo de las entrevistas, creando un ambiente cómodo y no juzgador para los entrevistados, en línea con las prácticas recomendadas en la literatura. Se empleó una escucha activa y atenta, lo que fue esencial para facilitar una comunicación efectiva y para comprender no solo el contenido, sino también los matices detrás de las respuestas de los entrevistados.

Interpretación Continua y Sensibilidad: Durante las entrevistas, se interpretaron las respuestas de manera continua, adaptando el enfoque y las preguntas para profundizar en temas importantes, siguiendo las recomendaciones de sensibilidad y adaptabilidad en la metodología cualitativa. Se prestó atención a las señales no verbales y a la dinámica emocional, ajustando el enfoque para garantizar que se mantuviera un entorno cómodo y respetuoso.

Manejo del Tiempo y Profundidad: Se logró un equilibrio entre profundizar en temas específicos y cubrir una amplia gama de temas, todo dentro de las limitaciones de tiempo de cada entrevista, una práctica clave en la investigación cualitativa. Se mostró flexibilidad, adaptando el tiempo dedicado a cada tema según la relevancia y la riqueza de la información proporcionada.

Registro y Análisis: Se optó por grabar las entrevistas y tomar notas en lugar de transcripciones completas, asegurando que todas las ideas clave y matices se capturaran adecuadamente, una práctica que refleja la flexibilidad en la recopilación de datos. Las grabaciones se revisaron después de cada entrevista para verificar y completar las notas,

lo que permitió un análisis más profundo y la identificación de patrones y temas emergentes.

Dinámica de las entrevistas

Apertura: las entrevistas se iniciaron con una presentación de los objetivos y una explicación de la dinámica de la entrevista. Se reiteró la comprobación del consentimiento para grabar o no la conversación y se agradeció a los entrevistados por la disposición de su tiempo.

Luego se procedió a realizar las preguntas presentes en el formulario de preguntas, guiando a los entrevistados a través de la explicación de las mismas y asegurando no sesgar ni orientar sus respuestas. Se les explicó la naturaleza de las primeras 5 preguntas, buscando respuestas tanto cualitativas como cuantitativas.

Al momento de la formulación de las preguntas se aclaró la posible flexibilidad en la formulación de respuestas. Dado que algunas preguntas son de carácter complejo, se propició de forma expresa la posibilidad a los entrevistados de responder de forma segmentada y/o acotada, tanto en lo temporal del período analizado como en lo temático (diseño / implementación). Al final de cada respuesta recibida se expresó un resumen o síntesis de las respuestas recibidas para constatar la correcta interpretación de las respuestas recibidas y dar la opción al entrevistado de escuchar sus propias respuestas para corregir o agregar algo.

La sexta pregunta se utilizó para relevar posibles formas de superar las barreras identificadas de forma directa con las mismas personas que las habían identificado.

La séptima y última pregunta se utilizó para permitir a los entrevistados realizar comentarios que consideraran pertinentes respecto al tema general analizado. A su vez, se utilizó para consultar a los entrevistados su opinión respecto al proceso general de la entrevista; al contenido, el sentido, el orden y la correspondencia de las preguntas formuladas; a su comodidad durante la entrevista; al rol del entrevistador; y por sugerencias que pudieran tener, ya sea de contenido, enfoque o operativización para mejorar el proceso de entrevista para los subsiguientes entrevistados.

Por último, se les agradeció a los entrevistados nuevamente por la disposición de su tiempo, la amabilidad en el trato y el detalle y compromiso mostrado en su calidad de respuestas, dando así por terminadas las entrevistas.

Análisis de resultados

El análisis de resultados se centró en el procesamiento de los datos recolectados por el mismo investigador que llevó a cabo las entrevistas. Este abordaje tuvo varias ventajas significativas. En primer lugar, el investigador estuvo íntimamente familiarizado con el contexto de cada respuesta, incluyendo las inflexiones y énfasis que los entrevistados pueden haber utilizado para comunicar sus puntos de vista. Esta familiaridad se tradujo en una interpretación más matizada y contextualizada de los datos.

Al realizar el análisis, se aplicaron métodos sistemáticos para descubrir patrones, temas y categorías emergentes. Esto incluyó la codificación de las respuestas para identificar y organizar los temas recurrentes y las diferencias notables entre los testimonios. Al mantener un enfoque iterativo y reflexivo, se buscó comprender las experiencias y perspectivas de los participantes, permitiendo que los temas emergieran desde los datos en lugar de imponer categorías preconcebidas. Este proceso implicó la relectura y reevaluación continua de las transcripciones para asegurar una interpretación precisa y completa de los datos.

Para el análisis de los datos recopilados, se emplearon dos herramientas tecnológicas principales: Microsoft Word y Microsoft Excel. Word fue utilizado para el análisis cualitativo debido a su capacidad para manejar y organizar grandes volúmenes de texto, lo que facilita la revisión detallada y la codificación de las transcripciones de las entrevistas. La flexibilidad del software permite anotar textos, resaltar secciones importantes y reorganizar segmentos de datos para facilitar la comparación y la síntesis de la información.

Por otro lado, Excel fue la herramienta seleccionada para el análisis cuantitativo y cuali-cuantitativo. Excel permitió una organización eficiente y sistemática de los datos numéricos y categorías cualitativas, facilitando la realización de cálculos estadísticos, la creación de gráficos y la visualización de tendencias. Además, las funciones de filtrado y ordenamiento de Excel hicieron posible segmentar los datos según diversos criterios, como el rol del entrevistado y la duración de las entrevistas, lo que permitió identificar patrones y correlaciones relevantes para la investigación.