

## Documento de Trabajo

# Finanzas públicas: ¿cómo responder ante los desastres naturales?

Por Leonardo E. Stanley (CEDES-EEyN-UNSAM)





## Resumen Ejecutivo

En los últimos años asistimos a un aumento en el número de eventos extremos, tendencia que viene para quedarse dado el aumento sostenido que evidencia la temperatura promedio en la Tierra. Estamos ante un nuevo tipo de desastre, que, si bien natural, mucho también tiene de humano. Si su ocurrencia resulta totalmente imprevista, los costos de las catástrofes aumentan año tras año, tanto como las pérdidas de vidas humanas. Tal situación obliga al Estado a asumir nuevos roles, al tiempo que la restricción fiscal le lleva a incrementar su nivel de endeudamiento. Así las cosas, los desastres castigan a unos más que otros, la desigualdad crece. Para peor, el Estado no sabe gastar, mucho menos invertir para el largo plazo: prioriza el corto plazo, desconsidera la importancia de la resiliencia. Más complicada resulta la situación en Argentina: el recorte presupuestario ataca allí donde más se necesita. Recortes, despidos y eliminación de dependencias especializadas, el gobierno se desentiende del problema. El concepto de resiliencia se haya estrechamente ligado a la idea de desarrollo sostenible. Como todo proceso que perdura en el tiempo, el desarrollo está sujeto a shocks, aunque la resiliencia suaviza los efectos nocivos que conlleva dicho cambio. La resiliencia garantiza el hacer frente a imprevistos, los cuales surgen en toda sociedad compleja: capear los riesgos que impone el avenir. Desde una perspectiva institucional, el problema de la resiliencia se asocia a tópicos, tales como el establecer reglas que resulten lo suficientemente flexibles para responder a la incertidumbre y los cambios inesperados. Javier Milei quiere refundar el país sobre nuevas bases, los 10 puntos que declama como fundacionales representan el triunfo de un proyecto de país para pocos, que deja detrás toda solidaridad con los que menos tienen. Más allá del componente fiscal, el documento también denota el abandono de todo cuidado, aunque mínimo, que se ha tenido con el medio ambiente. Como lo han demostrado otros gobiernos de extrema derecha, Javier Milei desconoce el cambio climático. Los libertarios argentinos también desconfían de la democracia, cuestionan sin tapujos cualquier atisbo de Estado de Bienestar. Los fenómenos aquí descriptos, sin embargo, muestran como su retirada deja sin contención a un número creciente de compatriotas.

Palabras Claves: Finanzas Públicas. Eficiencia. Resiliencia. Crisis climática. Extrema Derecha.

## I. Introducción

La irrupción de lluvias e inundaciones, la presencia de sequías prolongadas, o la aparición de ciclones, estos y otros desastres naturales no resultan un fenómeno nuevo. Si resulta novedoso la intensidad que pueden adquirir las lluvias, con niveles de precipitaciones que provocan grandes inundaciones. O lo extremo de las sequías, cuya prolongación termina por afectar cosechas y ganados, pero también la fertilidad de los suelos a largo plazo. También podría mencionarse la gravedad que alcanzan los ciclones tropicales en el Caribe, fenómeno que, dado el creciente calentamiento de los mares, se expande hacia nuevas regiones. La frecuencia de este tipo de eventos extremos se ha incrementado de forma sostenida en los últimos años, previéndose crecientes niveles de daño ante el aumento persistente de la temperatura promedio (IPCC, 2018). Estamos ante un nuevo tipo de desastre, que, si bien natural, mucho también tiene de humano.

Bello (2017) destaca que de los 10.271 desastres observados en el período 1970-2010 en el mundo, un 16,9% ocurrieron en países de América Latina y el Caribe (ALC). Del total de desastres naturales observados (1.737) en el citado trabajo, 1.392 fueron de origen climático, 227 de origen geológico y 118 de origen biológico. Considerando aquellos de origen climático, estos se califican en secos (sequías, temperaturas extremas, incendios) y húmedos (tormentas, inundaciones, deslizamiento de tierra y lodo).

La mayoría de los desastres naturales observados en la región, en definitiva, se potencian ante la emergencia climática, frente al accionar del hombre sobre la naturaleza (Antropoceno). Este tipo de eventos exteriorizan la crisis ambiental, el traspasar de los límites del planeta – incluido el aumento generalizado de la temperatura promedio de la tierra: el tan mentado fenómeno de cambio climático (IPCC, 2018; IPCC, 2022). Cabe consignar que ALC es la segunda región más expuesta al cambio climático (detrás de Asia), aunque presenta diversos grados de vulnerabilidad.

Según datos originados en la Base de Datos Internacional sobre Desastres (EM-DAT)<sup>1</sup> para el período 2000-2020, observamos que ALC contabilizó 1.566 eventos [América del Sur (789), Centroamérica (488), y el Caribe (289)], 1.353 de los cuales muestran un origen climático: climatológicos (122), meteorológicos (436), hidrológicos (795)<sup>2</sup>. Considerando subregiones y eventos, en América del Sur prevalecen los hidrológicos (503) (mayoritariamente inundaciones: 442 episodios contabilizados en el período). Para el caso de Centroamérica predominan los fenómenos hidrológicos (200) (inundaciones 179), pero también destacan aquellos de origen meteorológico (179) (tormentas extremas – ciclones, 168 episodios). Finalmente, con 158 episodios son las tormentas extremas – ciclones las que prevalecen en la región del Caribe. También habría que consignar los efectos indirectos que generan los fenómenos climáticos, por caso, aumentando la propagación del dengue en territorios hasta hace poco no expuestos.

---

<sup>1</sup> Originada por la Oficina de Asistencia de Desastres en el Extranjero y el Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (OFDA/CRED) de la Universidad Católica de Lovaina en Bruselas, esta base cuenta con el registro más extenso de desastres a nivel mundial.

<sup>2</sup> Nótese que, a fin de ser calificado como desastre la base EM-DAT considera que el evento debe: i) generar 10 o más víctimas fatales; ii) 100 o más personas verse afectadas, heridas o desposeídas (vivienda); iii) el país debe declarar el Estado de Emergencia y llamar a la comunidad internacional en su ayuda.



Desde una perspectiva económica, el cambio climático y los desastres naturales golpean a toda la sociedad. Y los costos aumentan. Según el último informe publicado por AON con datos de 2023, a nivel global las pérdidas asociadas a desastres naturales alcanzaron los US\$ 380.000 millones (AON, 2024)<sup>3</sup>. Los efectos destructivos perjudican a los agentes económicos sean hogares o empresas (pública o privada), directa e indirectamente al gobierno. Los eventos extremos imponen una carga (extraordinaria) al presupuesto público, pues el Estado no puede permanecer indiferente ante situaciones como la descrita (Cavallo and Noy, 2009; Hochrainer-Stigler et al. 2018; Mohan and Strobl, 2021). La presión política deviene mayúscula. Llegado el momento, quien se encuentre al frente del gobierno deberá reconstruir la infraestructura afectada o destruida, pero también salir al auxilio de sus conciudadanos, a rescatar empresas.

Tal incremento presupuestario conlleva a un mayor endeudamiento, eventualmente algunos países pueden obtener fondos de ayuda o préstamos a tasa preferencial. Pero no todos logran acceder al financiamiento, justo cuando más lo necesitan. A ello se suma la fuerte incertidumbre que evidencia el momento, lo cual hace que todo pronóstico termina siendo difuso, tanto como recela la validez de toda proyección que mire al pasado.

La irrupción del COVID-19 nos vino a recordar la urgencia del cambio, tanto como el olvido en que nuestra sociedad sumió a vastos sectores del trabajo cuyas tareas, aunque esenciales, resultaban, hasta allí, negadas. Y es frente a incertidumbre, frente a condiciones extraordinarias, que el concepto de eficiencia pueda que nos lleve a decisiones erróneas. Es así como la idea de resiliencia adquiere protagonismo. Este concepto está asociado con “la capacidad de nuestras comunidades, instituciones y sistemas económicos, sociales y ambientales para resistir los choques, absorberlos y transformarse positivamente en virtud de ellos” (CEPAL, 2021: 41).

En los párrafos que siguen analizaremos el efecto del cambio climático y los desastres naturales, sus consecuencias económicas y sociales. Ello implica cuantificar sus efectos macroeconómicos, así como distinguir las consecuencias que estos costos generan sobre los distintos miembros de la sociedad. En la siguiente sección se evaluará el nuevo papel que, en teoría, debiera adoptar la política fiscal del gobierno ante esta nueva situación. Ello porque la irrupción de un desastre pone a prueba la política económica, tensa la economía política. ¿Mantener la disciplina fiscal o dar respuesta a la urgencia? La vieja disyuntiva que reviene ante una crisis: regla versus discreción. Más allá del monto de los gastos, también vale observar el tipo de inversiones que surge a posteriori de una crisis, bien ante la emergencia climática que actualmente enfrentamos. Mientras algunos plantean la necesidad de avanzar con nuevos proyectos extractivos, aquí se destaca la importancia de reforzar la resiliencia, idea que obliga a repensar el diseño presupuestario tanto como el modelo de inserción internacional que actualmente prevale en la región. Dicho concepto [resiliencia] resulta clave al momento de analizar el caso argentino, donde la profundización del modelo extractivo grandes riesgos ambientales, así como fuertes costos sociales. Este será abordado en la última sección, referenciando las consecuencias de los planes de gobierno tanto como las restricciones presupuestarias que impone el entramado institucional que intenta aprobar ante el Congreso.

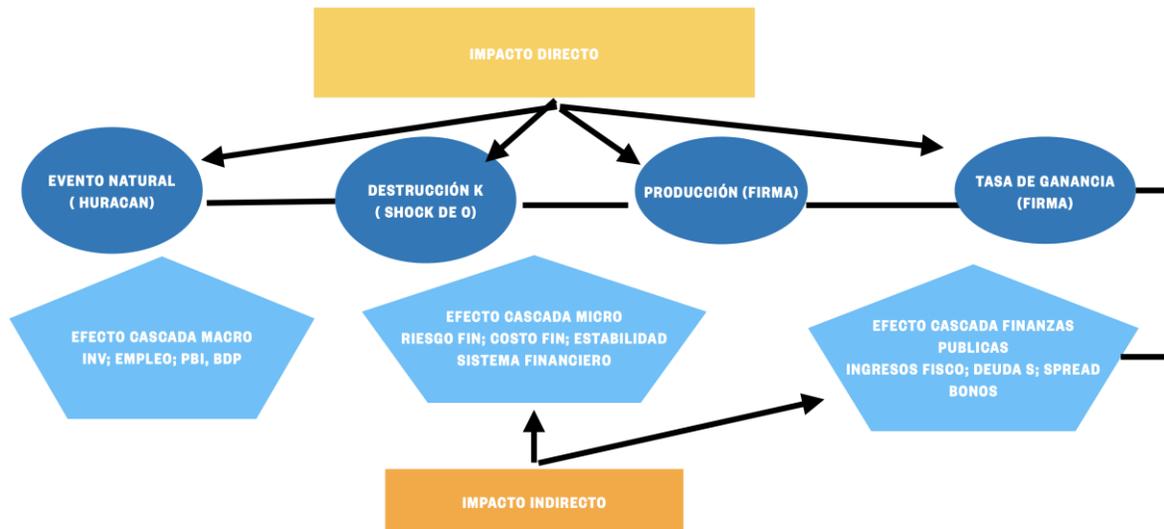
---

<sup>3</sup> Cabe consignar que, una gran parte del monto consignado refleja pérdidas asociada a eventos geológicos: los terremotos golpeando a Turquía y Siria en Febrero del 2023.

## II. Cambio climático y desastres naturales: consecuencias económicas y sociales

El cambio climático, así como la irrupción de eventos extremos imponen fuertes pérdidas económicas sobre la sociedad, daños que implican efectos directos como impactos indirectos, eventualmente dañan el sendero de desarrollo sostenible previamente elegido (Hallgate et al., 2007; Bello, 2017; IMF, 2019). Los primeros se vinculan con los costos asociados a la afectación de activos, los cuales deberán ser repuestos por empresarios y familias, mientras el gobierno responde por la reconstrucción (infraestructura). Los segundos se asocian con los efectos que tal situación genera en las principales variables económicas y sociales. Por caso, al afectar la hoja de balance de las firmas (gastos por daños y reparaciones, menores capacidad de producción y caída en las ventas), el evento también afecta al fisco (menor recaudación, mayores subsidios) tanto como, al sistema financiero (capacidad de repago de los deudores). Eventualmente, también conlleva una caída en las exportaciones afectando la posición externa del país (así como incrementando el costo financiero que enfrenta el soberano). En numerosas ocasiones, este tipo de eventos también induce a un aumento en la tasa de inflación, situación que puede verse agravada si la política monetaria deviene agresiva. Los eventos extremos, en definitiva, muestran amplios efectos macroeconómicos, así como eventuales crisis en el sector financiero.

GRAFICO: Cambio climático y eventos extremos - impactos directos e indirectos



Al evaluar los niveles de afectados y muertos asociados a eventos de origen climático, geológico y tormentas, América Latina y el Caribe reporta como una de las regiones más afectadas – particularmente Centroamérica y el Caribe (Bello, 2017; CAF, 2023). Un trabajo reciente de la Corporación Andina de Fomento (ahora denominado Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe) estima que los eventos extremos afectan al 1% de la población de la región, con un número de muertos y desapariciones que llegan a las 100,000 personas (CAF, 2023). Anualmente ello implica daños y pérdidas por un valor cercano al 0,2% del PBI.

Tabla: Desastres naturales – Costos materiales, afectados y muertes (1980-2022)

Concepto		América del Sur	Centroamérica	Caribe	Total
Eventos	Q	<b>888</b>	<b>541</b>	<b>446</b>	<b>1875</b>
Pérdidas y Daños (US\$)	Total (000)	\$ 111.650.496	\$ 83.714.842	\$ 166.680.000	<b>\$ 362.045.338</b>
	PBI (% anual)	0,25	0,64	1,82	<b>2,71</b>
Afectados	Total	156.559.001	51.735.714	50.772	<b>208.345.487</b>
	Población (% anual)	1,93	2,55	3,04	<b>7,52</b>
Muertes	Totales	53.063	30.374	12.658	<b>96.095</b>
	Afectados (%)	0,12	0,11	0,02	<b>0,25</b>

Fuente: Elaboración propia en base a CAF (2023).

Obviamente, algunos fenómenos climáticos resultan más costosos que otros. Pero, mientras determinadas categorías de eventos generan un fuerte daño económico (pérdida de cosechas) pero escasa influencia en el nivel de morbilidad (ejemplo: sequías), otros también dejan un fuerte saldo en pérdidas de vidas humanas (ejemplo: ciclones o inundaciones)<sup>4</sup>.

Independientemente de los efectos globales, resulta imprescindible cotejar la dimensión social: el cambio climático ni los desastres naturales afectan al conjunto de la ciudadanía por igual, algunos grupos sociales resultan más perjudicados que otros<sup>5</sup> (Deuchert and Felfe, 2015; Islam and Winkel, 2017; Sakay et al., 2017; Oniki and Dagys, 2017; Bello, 2017; IMF, 2019; Groeschl and Noy, 2020; Capelli et al., 2021; Tasri et al., 2021; Amnistía Internacional, 2021; Zhang et al., 2023; Escalante and Maisonnave, 2023; Vignoboula, 2022; CAF, 2023). En consecuencia, los eventos extremos, que año tras año se multiplican e incrementan su intensidad, no hacen más que aumentar la desigualdad que evidencia la región. Se observa un círculo vicioso. Y tal desigualdad, lamentablemente, no se ve corregida por el gasto público. Aun cuando los gobiernos destinen fondos para reparaciones, los mismos no permiten recomponer lo perdido a quienes más lo necesitan: aquellos con activos de bajo valor, bien con escaso acceso al mercado de créditos y aseguramiento<sup>6</sup>. Para estos sectores la **resiliencia** no resulta un concepto que aplica (Noy, 2009; Berlemann and Wenzel, 2018), desastre tras desastre pierden capacidad para hacer frente y recuperarse, los desastres terminan por hundirlos en “*la trampa de la pobreza*” (Hallegatte and Przulski, 2010; Banerjee and Duflo, 2011; Lybbert and Barrett, 2011; Barrett and Carter, 2013; Capelli et al., 2021).

Desde una perspectiva política, la resiliencia vincula con la capacidad que muestra una sociedad en minimizar la caída en el nivel de bienestar de sus habitantes ante una pérdida de consumo agregado.

<sup>4</sup> Entre ambos eventos se contabilizan el 80% de las muertes que generan los desastres naturales.

<sup>5</sup> Además de la diferenciación por niveles de ingresos, los efectos nocivos pueden diferenciarse por etnicidad, género, edad, religión.

<sup>6</sup> Pero también importan factores tales como el acceso a redes de comunicación, sistemas de alerta temprana, todo lo cual otorga mayor resiliencia y capacidad de adaptación.

Obviamente, la heterogeneidad caracteriza a toda sociedad: los diversos grupos se diferencian por niveles de ingresos y riqueza. Por ello, ante un desastre natural las pérdidas no se distribuirán de forma homogénea, determinados grupos se verán más afectados que otros. El cambio climático afecta más a los sectores menos pudientes, que carecen de reservas financieras o activos, que habitan las zonas más expuestas, que se ven obligados a migrar. Pero, aun cuando la heterogeneidad resulta un símbolo de toda sociedad moderna, ello no significa que los más vulnerables se encuentren indefensos frente a situaciones extremas como las aquí planteadas. Ante una crisis, aquellas sociedades que exhiben sistemas de protección social resultan mejor preparadas que aquellas que no lo están. Y toda red de contención tiende a proteger a los más vulnerables, por ello se entiende como un mecanismo de compartir riesgos. Tal aseveración debería ser contemplada por el gobierno al momento de proyectar el presupuesto público, al menos aquellos que se auto califican como progresistas.

Del mismo modo, mientras los eventos extremos afectan a todos quienes habitan un territorio en igual medida, la intensidad que evidencia el daño en un país no solo atañe a la locación geográfica<sup>7</sup>, sino también moldeado por relaciones de poder, así como por el grado de desigualdad social (Anbarsi et al., 2005; Bankoff, 2007; Ryder, 2007; Gaillard et al., 2014; Gould et al., 2016; CAF, 2023). Desde esta perspectiva, el grado de disrupción económica que emerge tras un desastre obedece a factores institucionales, políticos y económicos, en definitiva, tiene más de humano que de natural. Analizando las consecuencias de este tipo de fenómenos entre PD y EM-PED, después de controlar por población y número de desastres anuales, Khan (2005) documenta que los primeros presentan un menor número de muertos que los segundos. Dicho resultado no solo sigue al diferencial de ingresos, el autor también destaca la importancia de la calidad institucional: al estar sujetas al escrutinio público las sociedades democráticas responden mejor ante el siniestro. Obviamente, el efecto dañino de este tipo de eventos extremos y desastres naturales resulta mayor entre los países de América Latina y el Caribe, región caracterizada por un fuerte grado de desigualdad (Alvaredo y Gasparini, 2015; Pierre, 2019), fuertemente asociado al patrón de desarrollo que predomina en la región. A ello se le suma una inadecuada política de gestión de riesgos, lo cual aumenta la vulnerabilidad de los sectores más desprotegidos (Charvériat, 2000). Ello se constata en varios países de la región, incluidos México, El Salvador, Perú, Bolivia, Ecuador, Honduras y Brasil (López y Ortiz, 2009; Baez y Santos, 2008; Morris et al., 2002<sup>8</sup>; Mueller y Osgood, 2009<sup>9</sup>).

El cambio climático, y los eventos extremos que estos desencadenan, impactan sobre la deuda soberana, con efectos sobre el stock tanto como en los flujos. Una inundación puede, por caso, obligar a las autoridades a redireccionar fondos presupuestarios, disminuyendo la capacidad de pago, forzando al gobierno renegociar su deuda soberana. Este tipo de situaciones también expone al soberano a un mayor costo de endeudamiento, si los bonistas el país puede nuevamente expuesto

---

<sup>7</sup> Factor que, como hemos mencionado, resulta determinante. Así, al comparar los costos por daños y pérdidas que confrontan las subregiones: Centroamérica llega al 0,5% puntos del PBI - año, mientras que aquellos países localizados en el Caribe les insume anualmente un 1,9% del PBI (Fuente: CAF, 2023).

<sup>8</sup> Este grupo de autores evaluaron los efectos sobre la riqueza tras el paso del huracán Mitch en 1988, evidenciándose que los activos de los hogares en el quintil de riqueza más bajo se redujeron en un 18%, mientras que solamente se redujo en un 3% para el quintil de riqueza más.

<sup>9</sup> Estos autores analizan el impacto de las sequías en el mercado laboral brasileño, destacando que la persistencia de las pérdidas salariales más allá del impacto inmediato de la sequía.

a eventos de esta naturaleza, bien que prevén que enfrentarán crecientes riesgos macroeconómicos dada su mayor exposición al calentamiento global.

Cada uno de los efectos negativos que genera el cambio climático, bien la irrupción de un evento extremo, sobre la macroeconomía pueden atenuarse, bien eliminarse, a partir de un rediseño presupuestario, o bien vía la introducción de (nuevas) herramientas financieras. Un estudio reciente del Banco Mundial (2021) destaca los riesgos que genera el cambio climático en la Argentina. Allí destaca cómo la exposición a lluvias extremas e inundaciones afecta a vastos territorios del país. Mostrando que desde 1980 la cantidad de eventos pluviales extremos en el país se ha visto triplicada, observando que los fenómenos severos más recientes ponen de relieve la urgencia de mejorar la gestión del riesgo<sup>10</sup>. Aunque dicha problemática no debe ser generalizada, observándose que en la región meridional las precipitaciones promedio podrían reducirse. Ello nos lleva al otro gran riesgo que afecta a vastas áreas del país: las sequías extremas. Tal situación afectó la zona núcleo en la temporada agrícola 2022 –2023<sup>11</sup>. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO según sus siglas en inglés), la sequía que afectó la sanidad de los cultivos fue la peor de los últimos 40 años, con graves repercusiones previstas en las cosechas de trigo y soja. Ello implicó que los ingresos por exportación de cereales y oleaginosas de Argentina ya han disminuido en un 61%, lo cual afectó la balanza comercial tanto como el cuadro fiscal del país.

La reducción en las precipitaciones impacta también en los ríos, impidiendo, a menudo, la navegabilidad sobre los mismos. Dicha situación resulta particularmente grave en el caso del Paraná, río que concentra la mayor parte de puertos donde se comercian los granos que exporta el país. El nivel de aguas resultó crítico en el año 2021, bajante histórica que afectó a la producción pero también la provisión de agua potable en la población ribereña así como a la fauna de la región. A los vaivenes naturales que presentan las aguas, hay que adicionarle los efectos del cambio climático tanto como la deforestación que se observa a lo largo de la cuenca. Si bien el fenómeno luego se revirtió, habrá que esperar similares en el futuro.

Los incendios forestales, otro fenómeno natural aunque estrechamente ligado al comportamiento humano<sup>12</sup>, también muestran efectos devastadores en la Argentina que se observan año tras año. Un informe reciente reporta incendios en 23 de las 24 provincias del país entre enero y octubre de 2021, lo cual afectó a más de 5 millones de hectáreas (Amnistía Internacional, 2022)<sup>13</sup>. Según el citado informe, los incendios implican un costo anual al país que oscila entre los US\$ 1.100 a US\$ 3.700 millones. Amén de ello, existen otros costos que no resultan contabilizados: la pérdida de biodiversidad. Representando el 21% del territorio nacional, los humedales resultan las áreas más

---

<sup>10</sup> Desde 1980 las inundaciones han provocado pérdidas económicas por un valor de alrededor de USD22.500 millones, representando el 58% de todas las pérdidas económicas causadas por desastres naturales entre 1966 y 2015.

<sup>11</sup> En octubre de 2022 el informe de Sequía del Servicio Meteorológico Nacional reportaba más de 160 millones de hectáreas afectadas por la sequía.

<sup>12</sup> Según el Servicio Nacional de Manejo del Fuego (SNMF), el 95% de los fuegos son iniciados por la acción humana – quema de pastizales asociadas a proyectos agropecuarios y/o a desarrolladores inmobiliarios.

<sup>13</sup> Tierra del Fuego, el único territorio que había estado exento de incendios, en el mes de noviembre vio propagar el fuego en el bosque nativo del Tolhuin.

desprotegidas<sup>14</sup>, donde los incendios presentan un riesgo permanente – particularmente el Delta Paraná<sup>15</sup>. Lamentablemente, Argentina carece de la infraestructura tanto como del personal como para hacer frente a este tipo de eventos<sup>16</sup>.

### III. El fisco ante los eventos extremos

Si en los albores de los años 1990s se instalaba el neoliberalismo, en los últimos años es la financiarización la que ocupa un lugar central en la práctica política. Ambos fenómenos terminaron por alterar el esquema de financiamiento público y, por ende, el diseño del presupuesto. La eliminación, bien la fuerte reducción en las alícuotas de gran parte de los impuestos directos obligó al Estado a incrementar los impuestos indirectos, tanto como incrementar la necesidad de financiamiento en los mercados de deuda soberana. Pero si algo caracteriza al presente es una visión política la austeridad se impone como un fin en sí mismo, el mercado obliga a una búsqueda permanente de ganar eficiencias, de reducir gastos aun cuando dicho objetivo pueda que resulte costoso en el mediano a largo plazo<sup>17</sup>.

Es así como se instala la idea de incorporar algún tipo de regla y metas plurianuales sobre la evolución de los agregados fiscales (Cetrángolo et al., 2022). Tal como sostienen estos autores, estas **reglas fiscales** eran presentadas como una forma de promover la disciplina fiscal y, simultáneamente, limitar la discrecionalidad de los encargados de formular la política económica. A fin de que funcione el compromiso, las autoridades deben garantizar su permanencia, una regla intertemporal, la prueba de Ulises ante el canto de sirena que periódicamente surge por aumentar los gastos del Estado.

A menudo, sin embargo, surgen eventos imprevistos, situaciones extraordinarias que obligan al Soberano “a desastarse del mástil”. Tal situación se vivió en Argentina a la salida de la convertibilidad (Stanley, 2004), bien la comunidad internacional en las postrerías de la crisis financiera global (Cetrángolo et al., 2022), o la irrupción de la pandemia: de la regla pasamos a la discreción.

Actualmente vivimos un momento verdaderamente crítico, la emergencia climática dispara eventos extremos con amplias consecuencias sobre vastos sectores de la población, particularmente sobre aquellos de menores ingresos y marginados. Ello obliga a repensar la política de ingresos del Estado, pues éste deberá confrontar nuevos gastos. Como ha ocurrido en el pasado, vuelve el debate “regla

---

<sup>14</sup> A través de la Ley 23.919 Argentina ratificó en 1991 la Convención Internacional sobre Humedales (comisión Ramsar), pero no logró sancionar una ley de humedales (tema tratado en secciones subsiguientes).

<sup>15</sup> Cabe consignar que la mayoría de los incendios ocurre en la provincia de Entre Ríos, la cual tiene jurisdicción sobre el 80% de las islas.

<sup>16</sup> El cuerpo de bomberos voluntarios, por caso, no recibe financiamiento directo del Estado. Algunas entidades reciben reembolsos, la mayoría del personal trabaja de manera gratuita. Y estamos planteando que atravesamos una emergencia climática (con temperaturas extremas que favorecen a la expansión del fuego) al tiempo que la quema de pastizales se encuentra descontrolada.

<sup>17</sup> La idea de austeridad se remonta a principios del siglo pasado, cuando en varios de los países centrales se extiende el derecho de voto a la totalidad de la población. La sociedad democrática se veía ahora expuesta a nuevos derechos, situación que irrita a las clases dominantes. Surge así el reclamo por una mayor disciplina fiscal, idea universalmente aceptada durante la vigencia del patrón oro, celosamente perseguida en la Italia fascista de Mussolini. Será John M. Keynes quien asume la crítica del enfoque, su visión impregnará la política económica de postguerra.

versus discreción”. Entonces, se introducen “cláusulas de escape”, desviaciones temporales (a la regla fiscal) que, necesariamente, obligan al soberano a seguir un procedimiento transparente para evitar perder su credibilidad. Tal como se plantea en Cetrángolo et al. (2022), cabrá ver si superada la emergencia se vuelve a la regla, tal como estaba prestablecida. Alternativamente, encarar una reformulación de la institucionalidad fiscal vigente a la luz de las nuevas experiencias. Aquí nos inclinamos por esto último, pues la resolución de toda crisis adquiere un carácter eminentemente político: por ello ajuste nunca debería asimilarse a una mayor austeridad. El primero estaría reflejando un sobredimensionamiento que vuelve inviable la función del Estado, el segundo un tipo especial de medidas que terminan perjudicando el bienestar de quienes menos tienen.

Tal disyuntiva se potencia ante la gravedad de la crisis, la emergencia climática que confronta la humanidad. La incertidumbre que conlleva el momento actual debería realzar la relevancia de la planificación, cuán importante deviene el considerar estos aspectos al momento de evaluar los presupuestos públicos. La **resiliencia fiscal** debería devenir un concepto determinante al momento del diseño de políticas públicas de adaptación. Ello contrasta con la idea misma de austeridad, centrada en el concepto de eficiencia deja de lado los problemas del Soberano en el mediano a largo plazo. En este sentido, las inversiones resilientes no solo reducen el impacto de los eventos extremos, en el mediano y largo plazo mejora la trayectoria de la deuda pública (CAF, 2023). Ello porque la infraestructura del país presenta mayor capacidad de adaptación frente a la ocurrencia de un evento extremo.

En el caso de los EM-PED la irrupción de un desastre pone a prueba la política económica, tensa la economía política. Lo primero refiere al dilema fiscal que impone el evento: la necesidad de dar respuesta a la urgencia, la obligación de mantener la disciplina fiscal. Mientras que la sociedad reclama por partidas extraordinarias, una expansión en el gasto puede ser mal vista por los mercados financieros. Tampoco resulta bien visto por los mercados un aumento en los impuestos directos, o cualquier otra acción que termine afectando su rentabilidad. La elección que finalmente se adopte resulta fuertemente influida por quienes detentan de capacidad de veto sobre las acciones del Estado, quienes influyen el diseño del presupuesto son aquellos con poder.

Bello (2017) observa el impacto de los desastres en la tasa de crecimiento del PIB per cápita ajustado por la paridad del poder adquisitivo (PIBpc - PPA) y sobre la tasa de crecimiento del gasto del gobierno central per cápita (GGpc) de los países de ALC a partir de datos anuales del período 1970-2010. El autor intenta reflejar la magnitud y la duración de la respuesta de la actividad económica y de una variable de política, el gasto fiscal, ante un desastre. El trabajo plantea tres grandes resultados. En primer lugar, la respuesta tanto de la tasa de crecimiento del PIBpc - PPA como de GGpc es mayor ante las perturbaciones en la tasa del PIB per cápita de los países de altos ingresos y ante perturbaciones en los términos de intercambio que ante las perturbaciones en las variables que aproximaron los distintos tipos de desastres. Con respecto a los resultados derivados propiamente de los desastres, se destaca que la mayor duración de su impacto es de tres años - pareciera que este tipo de eventos no afecta en el largo plazo el crecimiento del PIB per cápita ni el gasto fiscal per cápita de las economías de la región. Finalmente, con respecto a la tasa de crecimiento del GGpc, la FIR correspondiente a los países de América Latina y el Caribe fue estadísticamente significativa solamente en el caso de perturbación de la variable otros desastres climáticos en el primer y el tercer año.

Tanto la teoría como la evidencia empírica se sostiene que tras el desastre la deuda soberana tiende a aumentar (Borensztein et al. 2009; Lis and Nickel, 2009; Melecky and Raddatz, 2015; Klomp and de Haan, 2015; Koetsier 2017; Mohan and Strobl, 2020), bien el gobierno se ve obligado a incrementar la emisión. Los mayores niveles de deuda plantean una mayor tasa de interés, lo cual viene a empeorar los ratings crediticios del soberano. Idéntico caída experimenta el soberano si la inflacionaria resulta la opción elegida. Todo ello implica aumento en el déficit público, lo cual empuja al soberano a incrementar su endeudamiento (bien, a acelerar “la maquinita”), lo cual termina montando un círculo vicioso que empeora la sostenibilidad económico – financiera del soberano. Es así que amén de los costos de reconstrucción que afronta el soberano, este confronta ahora una potencial crisis de deuda, que en lo inmediato se traslada en un aumento en el costo de endeudamiento (mayor riesgo país) (Klomp, 2017). Si el soberano opta por un sendero de resiliencia, la deuda de corto plazo eventualmente aumenta, pero dicha tendencia se revierte a mediano y largo plazo (CAF, 2023)<sup>18</sup>.

El cuadro recién descrito encaja a la perfección en Centroamérica y el Caribe, países que altamente expuestos al cambio climático y la ocurrencia de eventos extremos (Lugay and Ronald, 2014; Acevedo-Espinoza, 2014; Sahay, 2015). En estos países los huracanes han venido marcando el ritmo del gasto público (Rasmussen, 2004; Mohan et al., 2021)<sup>19</sup>, lo cual afectaba la sostenibilidad de la deuda (IMF, 2013)<sup>20</sup>. Como ocurre con distintos países de la región, al calificar como países de ingresos medios para el Banco Mundial, los gobiernos de Centroamérica y el Caribe ven limitado su acceso a fondos de ayuda o de condonación de deudas. En definitiva, la ocurrencia de eventos extremos presiona por un aumento en la deuda pública – tal como ocurrió con la pandemia (Zhao and Lui, 2022).

En este contexto, la resiliencia determina la viabilidad del sistema socio-ecológico (SSE) en el largo plazo y su performance relativa. Así considerada, la idea de resiliencia se halla estrechamente asociada al concepto de robustez y adaptación, pero también a la capacidad de transformación. La necesidad de sistemas adaptables y robustos implica avanzar más allá de la eficiencia, pues debemos considerar que la economía y nuestras sociedades no solo se hallan signados por altos riesgos sino sujetas también a una fuerte incertidumbre (Aligica y Tarko, 2014). Desde el punto de vista presupuestario, las inversiones resilientes permiten reducir los impactos negativos que generan los eventos extremos sobre la macroeconomía. Aunque la incertidumbre persiste, la resiliencia permite reducir el riesgo que conlleva la emergencia climática. Por caso, la reconstrucción resiliente en zonas que han sufrido ciclones implica seguir pautas de construcción especiales, tanto en viviendas y edificios como en las nuevas obras de infraestructura. Pero también reducir costos privados y fiscales a futuro, pues la resiliencia implica perduración, mayor resistencia permite alargar el horizonte de amortización de las nuevas construcciones (CAF, 2023)<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> El estudio citado plantea la creación de nuevos instrumentos financiero, un fondo contingente.

<sup>19</sup> Rasmussen (2004) evidencia que en los tres años posteriores al evento la deuda pública acumula 6,5 puntos. Mohan y coautores (2021) sostienen, por su parte, que el año que se produce el evento el gasto público aumenta 1.4 puntos.

<sup>20</sup> Distintos países del Caribe evidencian un nivel de endeudamiento insostenible por décadas, en particular a partir de mediados de los 1990s cuando la deuda pública promedio se multiplicó por dos.

<sup>21</sup> Según el estudio citado, aquellos proyectos que se muestran más resilientes duplican la esperanza de vida – expandiendo el horizonte de amortización del mismo.

Por otra parte resulta conveniente alinear las inversiones en adaptación con aquellas asociadas al proceso de transición, caso contrario no solo aumenta la exposición, también se incrementa el costo de endeudamiento. Lamentablemente, en la mayoría de los casos los incentivos fiscales otorgados a posteriori de cada evento no estuvieron asociados con el sendero de transición, sino que terminaron fortaleciendo el modelo extractivo. El esfuerzo fiscal no solo implicó un mayor endeudamiento, también terminó induciendo un aumento en el nivel de emisiones<sup>22</sup>. En lugar de avanzar hacia presupuestos más resilientes, se perpetuó un esquema de prebendas y subsidios fiscales. Según el índice de finanzas sostenibles elaborado por el Grupo de Financiamiento Climático para América Latina y el Caribe (GFLAC), en 2022 los países de la región destinaron \$ 1.690 millones de dólares mientras que las actividades intensivas en carbono se beneficiaron con \$ 62.424 millones de dólares: un diferencial en las partidas presupuestarias 31 veces mayor<sup>23</sup>.

Considérese el caso de México, cuyo proyecto de presupuesto del 2021 asignaba al cambio climático \$ mexicanos 70.274 millones, al tiempo que la industria petrolera se beneficiaba con el 75,3% de los fondos allí propuestos (Pugley, 2023). Cabe consignar México es el segundo receptor de financiamiento climático en la región (apareciendo detrás de Brasil). Pese a todo, bajo el gobierno de AMLO, 30% del presupuesto de acción climática se destina a la construcción de gaseoductos de gas natural.

A ello se suma el sesgo fósil en los paquetes de medidas surgidos tras la pandemia. Esto surge de observar los datos que recabó la base Tracker de Recuperación ALC, herramienta que surge de una iniciativa conjunta entre el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Proyecto de Recuperación Económica (Economic Recovery Project) con sede en la Universidad de Oxford. Fruto del análisis de más de 1.200 medidas políticas, esta herramienta proporciona una instantánea actualizada y dinámica del gasto de la COVID-19 de 33 países en la región: el destino de los fondos y sus potenciales impactos económicos y ambientales, incluidos climáticos y sociales. El análisis plantea:

*En cuanto al gasto ambientalmente sostenible de la COVID-19, ALC está a la zaga del resto del mundo: tan solo el 0,5% del gasto total y el 2,2% del gasto de reactivación a largo plazo es ambientalmente sostenible hasta mayo de 2021, en comparación con el 2,8% y el 19,2% a nivel mundial (PNUMA, 2021: 17). [Y luego afirma]: El gasto en medidas ambientalmente negativas, que exacerban los impactos del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación del aire, ha sido más común en ALC que en otras regiones (PNUMA, 2021: 18).*

---

<sup>22</sup> Existen numerosos trabajos que documentan la relación entre deuda y emisiones, la mayoría documenta una relación positiva entre ambas variables, con la primera influyendo sobre la segunda: altos niveles de deuda inducen una presión por incrementar las actividades extractivas.

<sup>23</sup> El informe evalúa el desempeño presupuestario en 20 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Trinidad y Tobago.

## IV. Argentina y el manejo presupuestario en situaciones extremas

FARN (2023) evaluó al proyecto de presupuesto 2023 enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso<sup>24</sup>. En la propuesta, el ejecutivo destacaba una serie de consideraciones en torno a la “**eficiencia**” que debían proseguir los gastos del gobierno, aunque el concepto resultaba utilizado para ampliar el ajuste fiscal. Los autores destacan el objetivo que persiguen estas ganancias de eficiencia, generalmente orientadas a reducir partidas tradicionales al tiempo que aumentan los gastos de deuda. Aunque a menudo reinan las excepciones, la mayoría de las veces a beneficio de unos pocos.

Pero, mientras en nombre de la eficiencia se reducen partidas en áreas ambiental o socialmente sensibles, aumentan los presupuestos para sectores como el minero o el petrolero. Innumerables paquetes de subsidios y exenciones benefician a estos últimos, mientras que en nombre de la eficiencia se despoja a las energías renovables de toda iniciativa que les favorezca. Idéntico pronóstico surge al analizar las prioridades de obra pública: aquellas asociadas a la transición energética resultan postergadas<sup>25</sup>, mientras aumentan las partidas presupuestarias de aquellas que perpetúan la matriz gasífera<sup>26</sup>. En definitiva, el presupuesto en Argentina no hace más que fortalecer un modelo energético basado en los combustibles fósiles, al tiempo que se desatiende de toda promesa de seguridad y transición energética. El presupuesto omite también considerar la relevancia que, en el momento actual adquiere la **resiliencia**.

Así el análisis del presupuesto se centra en las acciones y omisiones que plantea el mensaje del gobierno, la dilación en la sanción de leyes claves o la inclusión de nuevas cláusulas en leyes sancionadas que vienen a flexibilizar la protección ambiental. Por caso, la propuesta legislativa por la sanción de una ley de humedales<sup>27</sup> ha resultado sistemáticamente bloqueada desde la presentación de los primeros proyectos legislativos ocurridos en el año 2013<sup>28</sup>. Idéntico tratamiento ha obtenido la reglamentación de la ley 26.331/07, la cual establece los presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos. La sanción resultó, sin dudas, un avance institucional, brindando nuevos canales para la participación ciudadana. Dicha ley obligaba a las provincial a

---

<sup>24</sup> Al no lograrse aprobarse el proyecto de presupuesto del año 2024, para el año en curso sigue vigente el del año anterior (2023).

<sup>25</sup> El Programa de Formulación y Ejecución de la Política de Energía Eléctrica del Ministerio de Economía (Programa 74) solo destina un 0,02% al desarrollo de iniciativas de promoción de energías renovables.

<sup>26</sup> Las principales obras de infraestructura que plantea el presupuesto se asocian al Programa Transport.Ar, el cual privilegia el Gasoducto Presidente Néstor Kirchner (GPNK) y plantas compresoras de gas.

<sup>27</sup> Los humedales son zonas de tierra inundadas de forma temporal o permanente. Argentina cuenta con 600.000 km<sup>2</sup> de humedales, 21% de todo el territorio nacional. Los humedales resultan claves ante la crisis climática tanto por evitar un mayor pérdida de biodiversidad. También determinantes para controlar las inundaciones y la provisión contra tormentas, pero también a fin de garantizar el abastecimiento de agua. Dada la extensión del país y su variedad de climas y relieves determinan la presencia de una importante abundancia y diversidad de humedales. Pero, de momento no se conoce cuántos hay, su extensión ni su estado de conservación y destrucción, por ello, es fundamental que se realice su inventario.

<sup>28</sup> En dicho año se presentaron dos proyectos en el Senado, los cuales fueron unificados y obtuvieron media sanción. La propuesta nunca fue tratada en Diputados, por lo que el proyecto perdió estado parlamentario en 2015. En el período 2015-2018 se presentaron otros ocho proyectos, todos los cuales perderán estado parlamentario. Uno de los proyectos obtuvo media sanción, pero resultó vetado por el ejecutivo. Luego de una serie de incendios forestales, en 2020 se volvieron a presentar nuevos proyectos (un total de 15). De allí saldría un proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el Uso Racional y Sostenible de los Humedales, pero el proyecto perdió estado parlamentario a fines del 2021 al ser excluido (por el poder ejecutivo) de la agenda de sesiones extraordinarias del Congreso.

ordenar los bosques nativos en tres categorías de conservación (roja, amarilla y verde), especificando las actividades que pueden realizarse en cada una de estas zonas (Figueroa, 2020)<sup>29</sup>. Con la sanción de la citada ley, por otra parte, se creaba el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN)<sup>30</sup>, lamentablemente dicho fondo nunca recibió las partidas presupuestarias que legalmente garantizaba<sup>31</sup>. Años después se creó el Fondo Fiduciario para la Protección de Bosques Nativos, lo cual no evitó el desfinanciamiento del área. En definitiva, el desmonte sigue avanzando, los bosques nativos pierden superficie al tiempo que los fondos prometidos para combatir incendios se diluyen.

Aunque todas estas situaciones se vienen observando en los presupuestos elevados en los últimos años, el arribo de Javier Milei a la presidencia lo afirma con mayor vehemencia. La propuesta de “Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos” resultó uno de los primeros proyectos enviado al Congreso (FARN, 2024). Comúnmente denominada como Ley Omnibus, esta declaraba la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, previsional, de seguridad, defensa, tarifaria, energética, sanitaria, administrativa y social hasta el 31 de diciembre de 2025, con posibilidad de extenderse hasta 2027. Como históricamente ha ocurrido, la situación crítica justifica profundizar el modelo extractivo, dejar de lado toda salvaguarda ambiental pero también derechos y garantías que asisten a las mayorías.

En el caso de la ley de bosques, la propuesta elimina las exigencias legales asociadas al estudio de impacto ambiental, deja de lado el requerimiento de participación ciudadana para los proyectos forestales en áreas categorizadas como verde pero también permite desmontes (actualmente prohibidos) en áreas amarilla y roja<sup>32</sup>. Cabe recordar la potestad de las provincias sobre el uso del suelo, destacando que la categorización definitiva recae sobre la legislatura de cada una de ellas, ámbito donde predomina el sesgo extractivo<sup>33</sup>. En lo concerniente al financiamiento del FNECBN, la propuesta de modificación asestaba un fuerte recorte: daba de baja a las partidas asociadas a retenciones, al tiempo que eliminaba la partida fija que, por ley debe financiarse mediante presupuesto. Por último, la ley omnibus eliminaba el derecho de acceso a la información, factor determinante a la hora de velar por los derechos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas. Si bien la propuesta resultó finalmente retirada, la administración nacional esta negociando un nuevo paquete donde el componente extractivo ocupa un lugar central.

Idéntico retroceso se estaría gestando sobre la ley de protección ambiental de glaciares y pleriglaciares, recortando el alcance del término al tiempo que limitando la protección a un

---

<sup>29</sup> En los años posteriores a la sanción, las provincias fueron aprobando su reglamentación: las denominadas leyes de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN). Al no existir un conjunto de criterios prefijado a nivel nacional, cada provincia eligió un nivel de protección diferente: algunas permitieron la actividad ganadera en zona roja (Corrientes), otras el desmonte en zona amarilla (Chaco), o el cambio de uso de suelo para obras de riego (Santiago del Estero).

<sup>30</sup> Dicho Fondo sería financiado vía partidas presupuestarias que surgirían del 2% de las retenciones a las exportaciones del sector agroganadero, así como del forestal, con un monto mínimo al 0,3% del presupuesto nacional.

<sup>31</sup> Los fondos asignados oscilaron entre un 3 y el 15% anual, ciertamente muy alejado del monto establecido por ley (FARN, 2024).

<sup>32</sup> Esto implica poner bajo riesgo de desmonte al 80% de los bosques nativos actualmente protegidos a perpetuidad.

<sup>33</sup> Puede evaluarse el caso de la Provincia del Chaco, cuya legislatura ha receptado un proyecto de ley (424/04) que actualiza el ordenamiento territorial de bosques nativos. La iniciativa, que no contó con la participación indígena, avanzaría con el desmonte de más de un millón de hectáreas (Greenpeace, 2024b).

determinado grupo de glaciares<sup>34</sup>. Con el aporte de la sociedad científica, la Ley de Glaciares resultó ampliamente debatida, fue aprobada en dos ocasiones por el Congreso de la Nación (2008 y 2010), su carácter constitucional fue ratificado en 2019 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La embestida que actualmente padece obedece a la presión del sector minero, que intenta avanzar con sus proyectos hacia zonas actualmente prohibidas. En un contexto signado por el agravamiento del problema climático, la modificación propuesta atenta contra la provisión de bienes públicos que genera el mantenimiento de éstas áreas [glaciares y periglaciales], el ciclo hidrológico está en peligro, afectando a numerosas poblaciones y ecosistemas que dependen del agua proveniente de los Andes (Delfino, 2024).

Un último aspecto a destacar del proyecto de ley omnibus refiere al manejo del fuego, donde la flexibilización propuesta promoverá la quema y, consecuentemente, un aumento en los incendios forestales (FARN, 2024; Greenpeace, 2024a). Tal como plantea FARN (2024), si bien mantiene la definición de “quema” prevista por la ley 26.652, la iniciativa del gobierno agrega el concepto de ‘aprovechamiento productivo’, el cual define como toda “actividad que tenga una finalidad de lucro y que no tenga relación alguna con la protección medioambiental del terreno”, lo cual abre las puertas a la irrupción de quemadas sin control ni autorización previa.

Aunque rechazada por la sociedad civil y las organizaciones ambientalistas (CELS, 2024), la iniciativa extractivista que promueve el gobierno nacional resulta, ciertamente, ampliamente respaldada por varios de los mandatarios provinciales. Dicha selección, obviamente, presenta beneficios y costos: los primeros fuertemente concentrados, los segundos afectando a vastos sectores de la población. Pero solo estos últimos resultan potenciados en el contexto actual, pues factores tales como el cambio climático o la pérdida de biodiversidad están transformando los desastres naturales en extremos. Este nuevo contexto impone una nueva aproximación a la cuestión fiscal, una visión renovada sobre el rol del Estado que priorice la resiliencia, al tiempo que dirija sus esfuerzos hacia los sectores más afectados ante la ocurrencia de un evento.

Consideremos el violento temporal que afectó a la ciudad de Bahía Blanca la noche del 16 de diciembre de 2023. Este evento meteorológico extremo terminó con la vida de 13 personas, al tiempo que ocasionó cuantiosos daños materiales, distintas zonas de la ciudad quedaron asemejadas a una zona de guerra. O las inundaciones generadas por la caída de 300 milímetros de agua en menos de 5 horas en la ciudad de Corrientes el 3 de marzo de 2024, otro evento extremo que terminó con voladuras de techos, caída de postes, y otros daños que requieren de trabajos de reconstrucción, gastos que la mayoría de las familias afectadas no pueden afrontar.

Estos ejemplos hablan de una nueva realidad, donde la emergencia climática plantea nuevos escenarios, lo que amerita revisar presupuestos, pensar en nuevas políticas públicas donde las decisiones consideren aspectos de resiliencia – además de respetar la búsqueda de eficiencia en la compras e inversiones que realiza el Estado. Al momento del debate, las cámaras legislativas deben considerar esta nueva realidad, debatir la creación de fondos extraordinarios (con la participación de la gente, auditados por la ciudadanía), pues ningún gobierno puede desligarse de la suerte de su

---

<sup>34</sup> Tal reformulación de la ley de glaciares ya ha sido realizada por la Provincia de San Juan, cuyos legisladores vetaron la primera ley de presupuestos mínimos en la materia.

gente. En los casos citados, pese a lo terrible de la situación y a la desesperación de la gente, la inacción del gobierno nacional fue total y absoluta.

Centrándonos en las medidas de ajuste, Javier Milei ha avanzado con fuertes recortes en el área de medio ambiente. Entre otras medidas de austeridad<sup>35</sup>, el gobierno eliminó el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (pasó a ser Subsecretaría de Estado) con el consiguiente paso a retiro de gran parte de la gente que allí trabajaba. Así las cosas, el gobierno ha despedido personal en áreas muy sensibles, como aquellos que trabajan en la administración de parques nacionales (APN)<sup>36</sup> o el servicio meteorológico nacional (SMN)<sup>37</sup>. Las bajas que se produzcan en el primero afectan la capacidad de respuesta ante eventuales desastres ambientales (guardaparques, brigadistas), mientras que el despido en el ámbito del SMN impactará, entre otros, en la emisión de pronósticos o avisos de cenizas volcánicas así como en el sistema de alertas tempranas (SAT). Del mismo modo, se han producido vastos recortes en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con numerosos despidos así como una fuerte caída en las becas doctorales. Todo ello perjudica al desarrollo de las ciencias en la Argentina, muchos de los proyectos truncados se asocian con temas de estudio de biodiversidad y medio ambiente. Las medidas, en definitiva, resultan coherentes con lo anunciado en campaña, tanto como el negacionismo que practica el jefe de gobierno en materia climática.

## V. Consideraciones finales

El concepto de resiliencia se haya estrechamente ligado a la idea de desarrollo sostenible, aunque el primero debe ser entendido como condición necesaria pero no suficiente para que tal proceso acontezca (Brunnemeier, 2021). Como todo proceso que perdura en el tiempo, el desarrollo está sujeto a shocks, aunque la resiliencia suaviza los efectos nocivos que conlleva dicho cambio. La resiliencia garantiza el hacer frente a imprevistos, los cuales surgen en toda sociedad compleja: capear los riesgos que impone el avenir.

El problema de la resiliencia se asocia a tópicos, tales como el establecer reglas que resulten lo suficientemente flexibles para responder a la incertidumbre y los cambios inesperados. Pero, al mismo tiempo, que resulten duraderas, en el sentido de recrear un ámbito institucionalmente creíble, en el que la gente pueda confiar (Aligica y Tarko, 2014: 69). Lo anterior plantea la importancia del contrato social, entendido como un mecanismo o tecnología que resulta reconocido por los

---

<sup>35</sup> Cabe consignar que el Estado se encuentra funcionando con el presupuesto de 2023, ello obedece a la no aprobación, por parte del Congreso, de la Ley de Presupuesto 2024. Con una inflación interanual superior al 270 por ciento, tal desactualización presupuestaria implica un ajuste fenomenal, un recorte afectando a numerosos sectores del área pública, incluidas aquellas que velan por el medio ambiente, la biodiversidad y el cambio climático.

<sup>36</sup> Según el INDEC, la APN opera con una planta de 2.232 agentes, la cual incluye guardaparques, brigadistas, administrativos, biólogos, antropólogos y abogados. Estando la mitad de sus empleados bajo el régimen de contrato público gran parte de la gente que allí trabaja siente la amenaza de perder su puesto, otro número importante ha sido despedido (La Izquierda Diario, 2024).

<sup>37</sup> Los trabajadores nucleados en ATE-SMAN alertaron por la fuente de trabajo de unas 670 personas, con una reducción del 20% de dicha nomina planteada por los pronósticos más favorables. Vale destacar que el ingreso a planta no resulta sencillo: los aspirantes deben pasar por un proceso de preparación, el cual tarda 10 años. Transcurrido dicho plazo, aquellos que permanecen deben pasar otro año más en evaluación para luego ser promovidos a planta. El relato de Lucas Berengua en los medios se volvió viral: fue despedido tras 21 años de trabajo en el SMN, aún permanecía en planta transitoria.



distintos sectores de la sociedad, el cual permite a los participantes hacer frente a los desafíos y riesgos que confrontan. En este sentido, se dice que el contrato social resulta resiliente si permite cumplir con dos propósitos (Brunnermeier, 2021: 37). En primer lugar, impone límites a la difusión de externalidades negativas por parte de unos sobre otros. Por otro lado, logra asegurar la sociedad frente a riesgos externos. De esta forma, las normas sociales destacan el sentido de pertenencia, brindan sentimiento comunitario. Dicha identidad resulta crucial, crítica para mantener la cohesión de una sociedad. Las normas pueden surgir fruto del diálogo y la participación, pero también pueden venir impuestas por el gobierno. Pero si en el pasado las normas y reglas surgían básicamente del Estado, en las últimas décadas el mercado fue ganando protagonismo hasta avanzar hacia ámbitos impensables. Ciertamente dicho proceso no resultó universal. Así el Estado continúa gozando de una posición determinante en lo que a fijación de normas y reglas corresponde. Ha sido la comunidad, en definitiva, la que no resultó escuchada, la que perdió protagonismo, en definitiva, la que resultó más perjudicada (Rajan, 2019).

Todo ello puede observarse en la región. No importa la orientación política, tanto el neoliberalismo como el neodesarrollismo han privilegiado esquemas de gobierno centralizados (sea en el Estado o bien en el mercado). Al concentrar la toma de decisiones se generan organizaciones rígidas, incapaces de lidiar con los desafíos que impone el mundo contemporáneo. Esto es lo que vino a demostrar la pandemia. Aun cuando el Estado recuperó protagonismo e independientemente del color político la ciudadanía percibió “falta de liderazgos públicos capaces de generar confianza en el accionar de las instituciones del Estado ha limitado su efectividad” (CEPAL, 2021).

La participación, por el contrario, fortalece la institucionalidad. Si la ciudadanía se halla involucrada, se gana confianza en las acciones del Estado. Dicha percepción resulta fundamental en el momento actual, cuando se confronta una multiplicidad de riesgos, cuando enfrentamos situaciones de incertidumbre radical. Y, sin duda, la confianza es imprescindible para que las instituciones funcionen. Si existe confianza resulta más fácil lograr objetivos comunes, se puede avanzar con programas de largo plazo (Hynes et ál., 2020; Hynes, 2021; CEPAL, 2021). La confianza fortalece la gobernabilidad democrática, la participación complementa la representatividad. La entrada en vigor del Acuerdo de Escazú resulta un ejemplo que viene a fortalecer la democracia en América Latina. Las prácticas de gobierno abierto, así como la disponibilidad de información resultan fundamentales para ganar la confianza de la ciudadanía.

En el caso de Argentina, lamentablemente, la realidad es otra. Javier Milei quiere refundar el país sobre nuevas bases, los 10 puntos que declama como fundacionales representan el triunfo de un proyecto de país para pocos, que deja detrás toda solidaridad con los que menos tienen. Más allá del componente fiscal, el documento también denota el abandono de todo cuidado, aunque mínimo, que se ha tenido con el medio ambiente. Como lo han demostrado otros gobiernos de extrema derecha, Javier Milei desconoce el cambio climático. Los libertarios argentinos también desconfían de la democracia, cuestionan sin tapujos cualquier atisbo de Estado de Bienestar. Los fenómenos aquí descritos, sin embargo, muestran como su retirada deja sin contención a un número creciente de compatriotas.

De seguir avanzando sobre los límites del planeta, de alcanzarse los “puntos de quiebre”, podría ocurrir que la adaptación no baste. De la resiliencia pasamos al desastre (Diamond, 2005; Aligica y



Tarko, 2014; Brunnermeier, 2021). Y a medida que nos acercamos al punto de quiebre (asociado también a la idea de “punto de no retorno”), cuanto más cercano se percibe el desastre, mayor la percepción del “sálvese quien pueda” que reina en vastos sectores de la sociedad. Por ello la importancia de la búsqueda de consensos y la construcción institucional: la prevención ayuda confrontar los más diversos riesgos, reduce la incertidumbre. Si las reglas no son impuestas, sino consensuadas y sujetas a cambio, entonces es más probable que el sistema resulte más robusto.



## VI. Referencias

Acevedo-Espinoza, S. (2014). "Debt, Growth and Natural Disasters: A Caribbean Trilogy." IMF Working Papers WP/14/125, International Monetary Fund, Washington.

Albala-Bertrand, J. (1993). Natural disaster situations and growth: A macroeconomic model for sudden disaster impacts. *World Development*, 21, 1417–1434. doi: [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(93\)90122-P](https://doi.org/10.1016/0305-750X(93)90122-P)

Alvaredo, F. and Gasparini, L. (2015). Recent trends in inequality and poverty in developing countries", *Handbook of Income Distribution*. A. Atkinson y F. Bourguignon (eds.), vol. 2, Amsterdam, Elsevier

Anbarci, N.; Escaleras, M.; and Register, C.A. (2005). Earthquake fatalities: the interaction of nature and political economy. *J. Public Econ.* 89 (9-10), 1907–1933.

Baez, J. E. and Santos, I. V. (2008). On shaky ground: The effects of earthquakes on household income and poverty. RPP LAC-MDGs and Poverty-02/2008, RBLAC-UNDP, New York

Banco Mundial (2021). Impactos de las crisis climáticas en la pobreza y la macroeconomía en la Argentina.

Banerjee, A. and Duflo, E. (2011). Poor economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty. Public Affairs

Bankoff, G. (2007). Comparing Vulnerabilities: Toward Charting an Historical Trajectory of Disasters. *Historical Social Research*, Vol. 32 — No. 3, 103-114

Barrett, C. B., and Carter, M. R. (2013). The economics of poverty traps and persistent poverty: Empirical and policy implications. *The Journal of Development Studies*, 49(7), 976-990.

Bello, O. (2017). Desastres, crecimiento económico y respuesta fiscal en los países de América Latina y el Caribe, 1972-2010. *Revista de la CEPAL*, 121, 7-30.

Berlemann, M. and Wenzel, D. (2018). Hurricanes, economic growth, and transmission channels: empirical evidence for countries on differing levels of development. *World Dev.* 105, 231–247.

Borensztein, E., Cavallo, E. & Valenzuela, P. (2009). Debt sustainability under catastrophic risk: The case for government budget insurance. *Risk Management and Insurance Review* 122, 273-294.

CAF (2023). Climate disasters in Latin America and the Caribbean: The role of resilient investment and adaptation policy. Development Bank of Latin America and the Caribbean.



Cappelli, F., Costantini, V., & Consoli, D. (2021). The trap of climate change-induced “natural” disasters and inequality. *Global Environmental Change*, 70, 102329.

Cavallo, E. and Noy, I. (2009). The economics of natural disasters: A survey. In University of Hawaii at Manoa, Department of Economics, working papers, 5. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1817217>.

CELS (2024). Ley omnibus: denunciemos las maniobras de las mineras contra la ley de glaciares. Centro de Estudios Legales y Sociales (disponible en <https://www.cels.org.ar/web/2024/02/ley-omnibus-denunciemos-las-maniobras-de-las-mineras-contra-la-ley-de-glaciares/>)

Cetrángolo, O.; Morán, D., y Calligaro, F. (2022). El futuro de las reglas fiscales en América Latina y el Caribe Respuestas de los países ante la pandemia de COVID-19 y propuestas para su reformulación. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Documento de Proyecto “Facilidad Regional para el Desarrollo en Transición” financiado por la Unión Europea.

Coronese, M., Lamperti, F., Keller, K., Chiaromonte, F., & Roventini, A. (2019). Evidence for sharp increase in the economic damages of extreme natural disasters. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 116(43), 21450-21455.

Delfino, E. (2024). Ley de Glaciares: tres claves para entender los cambios que quiere imponer el Ejecutivo a medida de las mineras. Publicado en elDiarioAR, 31 de Enero.

Deuchert, E. and Felfe, C. (2015). The tempest: short-and long-term consequences of a natural disaster for children ’s development. *Eur. Econ. Rev.* 80, 280–294

Escalante, L. E. and Maisonnave, H. (2023). Assessing the impacts of climate change on women's poverty: A Bolivian case study. *Journal of International Development*, 35(5), 884-896.

Figuerola, Lucas M. (2020). “Luchemos por el bosque. Coaliciones Estado-sociedad en torno al proceso de formulación de la Ley de Bosques en Argentina (2002-2009)” *POSTData* 25(1): 137-161.

Gaillard, J. C.; Glantz, M.; Kelman, I.; Wisner, B.; Delica-Willison, Z.; and Keim, M. (2014). Taking the ‘naturalness’ out of natural disaster (again). *Natural Hazards Observer*, 38(3), 1-14.

Gould, K. A., Garcia, M. M., & Remes, J. A. (2016). Beyond" natural-disasters-are-not-natural": the work of state and nature after the 2010 earthquake in Chile. *Journal of Political Ecology*, 23(1), 93-114

Groeschl, J. and Noy, I. (2020). Poverty, Inequality, and Disasters—An Introduction to the Special Issue. *Economics of Disasters and Climate Change*, 4, 1-3.

Hallegatte S, Hourcade J-C, Dumas P (2007) Why economic dynamics matter in assessing climate change damages: Illustration on extreme events. *Ecological Economy* 62(2):330–340. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2006.06.006>

Hallegatte, S. and Przulski, V. (2010). The Economics of Natural Disasters: Concepts and Methods. The World Bank.

Hochrainer-Stigler S., Keating A., Handmer J., Ladds M. (2018) Government liabilities for disaster risk in industrialized countries: a case study of Australia. *Environ Hazards* 17(5):418–35.

IMF (2013). Caribbean small states: Challenges of high debt and low growth. Retrieved March 26, 2024, from <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/022013b.pdf> .

IMF (2019). BUILDING RESILIENCE IN DEVELOPING COUNTRIES VULNERABLE TO LARGE NATURAL DISASTERS. International Monetary Fund – Executive Board. Policy Paper (<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/06/24/Building-Resilience-in-Developing-Countries-Vulnerable-to-Large-Natural-Disasters-47020>).

IPCC (2018) Annex I. Glossary. In: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty, 541–562

IPCC (2022) Climate change 2022: impacts, adaptation, and vulnerability. The working group II contribution to the sixth assessment report of the intergovernmental panel on climate change. In: Pörtner H-O, Roberts DC, Tignor M, Poloczanska ES, Mintenbeck K, Alegr.a A et al. (eds) Intergovernmental panel on climate change. Cambridge, UK, and New York. <https://doi.org/10.1017/9781009325844>

Islam, S. N. and Winkel, J. (2017). Climate change and social inequality. United Nations, Department of Economic and Social Affairs.

Kahn, M.E. (2005). The death toll from natural disasters: the role of income, geography, and institutions. *Review of Economics and Statistics*. 87 (2), 271–284

Klomp, J., & de Haan, J. (2015). Bank regulation and financial fragility in developing countries: Does bank structure matter? *Review of Development Finance*, 52, 82–90. doi:10.1016/j.rdf.

Klomp, J. (2017). Flooded with debt. *Journal of International Money and Finance*, 73, 93–103. doi:10.1016/j.jimonfin.

Lybbert, T.J. and Barrett, C.B. (2011). Risk-taking behavior in the presence of nonconvex asset dynamics. *Econ. Inq.* 49 (4), 982–988.

Lis, E., & Nickel, C. (2009). The impact of extreme weather events on budget balances and implications for fiscal policy [Working paper series]. (1055



López-Calva, LF and E Ortiz-Juárez (2009). Evidence and Policy Lessons on the Links between Disaster Risk and Poverty in Latin America: Methodology and Summary of Country Studies. Research for Public Policy, MDGs and Poverty, MDG-01-2009, RBLAC-UNDP, New York.

Lugay, B. and Ronald, J. (2014). The impact of natural disasters on public debt accumulation in selected eastern Caribbean countries [Working paper series]. (14/6).

Melecky M. and Raddatz C. (2015) Fiscal responses after catastrophes and the enabling role of financial development. World Bank Economic Review 29 (1):129–149

Mohan, P. and Strobl, E. (2021). The impact of tropical storms on the accumulation and composition of government debt. International Tax and Public Finance 28: 483–496.

Mohan, P., Ouattara, B., & Strobl, E. (2018). Decomposing the macroeconomic effects of natural disasters: A national income accounting perspective. Ecological Economics, 146 (1), 1–9. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon>

Morris, S. S.; Neidecker-Gonzales, O.; Carletto, C.; Munguía, M.; Medina, J. M.; and Wodon, Q. (2002). Hurricane Mitch and the livelihoods of the rural poor in Honduras. World development, 30(1), 49-60.

Mueller, V. A. and Osgood, D. E. (2009). Long-term impacts of droughts on labour markets in developing countries: evidence from Brazil. The Journal of Development Studies, 45(10), 1651-1662.

Noy, I. (2009). The macroeconomic consequences of disasters. J. Dev. Econ. 88 (2), 221–231

Noy I. and Nualsri A. (2011) Fiscal storms: public spending and revenues in the aftermath of natural disasters. Environmental Development Economics 16 (1):113–128 (<http://www.jstor.org/stable/26263709>).

Oniki, S. and Dagys, K. (2017). Recovery from a winter disaster in Töv Province of Mongolia. *Journal of arid environments*, 139, 49-57.

Pierre, D. (2019). Desastres naturales y desigualdad: evidencia en América Latina y El Caribe. *Boletín de Coyuntura*, (20), 4-8.

Rasmussen, T. N. (2004). Macroeconomic implications of natural disasters in the Caribbean [IMF working papers]. (04/224).

Ryder, S. S. (2017). A bridge to challenging environmental inequality: Intersectionality, environmental justice, and disaster vulnerability. *Social Thought & Research: A Continuation of the Mid-American Review of Sociology*, 85-115.



Sahay, R. (2005). Stabilization, debt, and fiscal policy in the Caribbean. In IMF working papers, 05. <https://doi.org/10.5089/9781451860450.001>

Sakai, Y.; Estudillo, J.P.; Fuwa, N.; Higuchi, Y.; and Sawada, Y. (2017). Do natural disasters affect the poor disproportionately? Price change and welfare impact in the aftermath of typhoon Milenyo in the rural Philippines. *World Development*. 94, 16–26.

Tasri, E. S.; Karimi, K.; and Muslim, I. (2022). The effect of economic variables on natural disasters and the impact of disasters on economic variables. *Heliyon*, 8(1).

Vignoboula, A. (2022). *The winds of inequalities: How hurricanes impact inequalities at the macro level?* (No. 2986). Orleans Economics Laboratory/Laboratoire d'Economie d'Orleans (LEO), University of Orleans.

Yamamura, E., 2015. The impact of natural disasters on income inequality: analysis using panel data during the period 1970 to 2004. *International Economics Journal* 29 (3), 359–374.

Zhang, B., Wang, S., Zscheischler, J., and Moradkhani, H. (2023). Higher exposure of poorer people to emerging weather whiplash in a warmer world. *Geophysical Research Letters*, 50(21), e2023GL105640.

Zhao, T. and Liu, Z. (2022). Drivers of CO2 Emissions: A Debt Perspective. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 19

## Noticias

Amnistía Internacional (2022). INFORME: Los incendios forestales en Argentina - la situación en 2022. Amnistía Internacional.

AON (2024). Climate and Catastrophe Insight REPORT. (<https://www.aon.com/en/insights/reports/climate-and-catastrophe-report>).

Clarín (2024). Duro comunicado del directorio del Conicet en rechazo a los despidos que ordenó Javier Milei. 21 de Marzo

FARN (2023). Presupuesto 2023: ¿Y las deudas ambientales?. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) – ACIJ por la igualdad y la justicia.

FARN (2024). Motosierra al Ambiente: Análisis de la “Ley Ómnibus” y su impacto sobre las personas y el ambiente. Fundación Ambiente y Recursos Naturales - FARN, Documento de Trabajo.

Gobierno de Argentina (2022). Manejo del Fuego: Reporte de Incendios. Servicio Nacional de Manejo del Fuego ([https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/12/18\\_de\\_diciembre\\_-\\_reporte.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/12/18_de_diciembre_-_reporte.pdf)).



Greenpeace (2024a). Greenpeace sobre la Ley 'Ómnibus': "Es un voto vergonzoso en contra de los glaciares y los humedales" 2 de Febrero (disponible en <https://www.greenpeace.org/argentina/story/greenpeace/greenpeace-sobre-la-ley-omnibus-es-un-voto-vergonzoso-en-contra-de-los-glaciares-y-los-humedales/> )

Greenpeace (2024b). Greenpeace: "La propuesta de actualización del Ordenamiento Territorial de Chaco viola la Ley de Bosques". 12 de Marzo (disponible en <https://www.greenpeace.org/argentina/story/problemas/bosques/greenpeace-la-propuesta-de-actualizacion-del-ordenamiento-territorial-de-chaco-viola-la-ley-de-bosques/>).

La Izquierda Diario (2024). Miseria planificada: Parques Nacionales: despidos e incertidumbre por la conservación de las áreas protegidas. Domingo, 31 de Marzo.

LM Neuquén (2024). Corre riesgo la Estación Meteorológica regional por los despidos de Javier Milei. 29 de Marzo

Tiempo Argentino (2024). Advierten que unos 670 trabajadores del Servicio Meteorológico Nacional pueden ser despedidos. 25 de Marzo.

Elaborado por Leonardo Stnaley

CIEPE - Centro de Investigación en Economía y Planeamiento Energético

Editado por la Escuela de Economía y Negocios - Universidad Nacional de San Martín

inveeyn@unsam.edu.ar | Tel.: +54 (11) 4580-7250 Int. 136/140