ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN JUSTA EN ARGENTINA: VAIVENES NACIONALES E INICIATIVAS PROVINCIALES

Patricio B. Besana
Lucas M. Figueroa
Itatí Moreno
Ricardo A. Gutiérrez

CADERNOS DO OIMC
nº 28/2026

ISSN: 2764-1120

Universidad Estatal de Río de Janeiro
Observatorio Interdisciplinario sobre Cambios Climáticos

Este policy paper es resultado del proyecto n.º D-25-02517, "Relaciones Sur-Sur y COP-30: Adaptación y Transición Justa", financiado por Instituto Clima e Sociedade (Brasil).

CONTENIDO

Introducción
Página 01

Contexto: evolución de la agenda climática y el giro subnacional
Página 01

Adaptación y Transición Justa a nivel nacional
Página 02

La Pampa
Página 06

Jujuy
Página 11

Misiones
Página 13

Consideraciones y recomendaciones finales
Página 17

Notas
Página 21

Referencias bibliográficas
Página 21

Introducción

Argentina es un país de organización federal que distribuye competencias ambientales entre la Nación y las provincias. Bajo ese esquema, el cambio climático ocupa un lugar relevante en la legislación nacional desde hace apenas una década. La institucionalización del tema ganó fuerza a lo largo de dos presidencias de distinto signo político con la ratificación del Acuerdo de París en 2016 y la articulación de una coalición de expertos, legisladores y organizaciones sociales a su favor. Sin embargo, la victoria de Javier Milei en las elecciones presidenciales de 2023 y la subsecuente desfinanciación y desjerarquización de la cartera ambiental en el organigrama nacional dieron inicio a un nuevo ciclo de la agenda climática, marcado por la pérdida de terreno y el desplazamiento hacia el ámbito subnacional. Frente a este escenario general, la presente investigación parte de la siguiente pregunta: *¿Qué avances muestran las políticas de adaptación climática y el enfoque de la transición justa en Argentina y qué límites persisten en su implementación? Al respecto, se sugiere que, si bien Argentina cuenta con un marco legal que prioriza la adaptación e incorpora nominalmente el enfoque de la transición justa, su aplicación efectiva presenta discontinuidades a nivel nacional y asimetrías a nivel subnacional.* La presentación de Planes Provinciales de Respuesta al Cambio Climático (en adelante, PPRCC), instrumento establecido en el marco normativo nacional que requiere de la convalidación de la autoridad de aplicación de ese nivel de gobierno, resulta fundamental para entender cómo el nivel subnacional sostiene la agenda frente a la retracción federal. En lo que sigue se ofrece una descripción de la agenda climática y la transición justa a nivel nacional y luego se realiza un análisis de los planes presentados por las provincias de La Pampa, Jujuy y Misiones, los únicos convalidados hasta el momento. Para tales fines se consultaron distintas fuentes: normativa, documentos públicos, informes y noticias sobre el tema en cuestión, con especial atención a los PPRCC de las provincias citadas. Adicionalmente, se realizaron visitas de campo y entrevistas a informantes clave en la provincia de Misiones. Hacia el final de este trabajo se incluyen una serie de reflexiones y recomendaciones sobre la materia.

Contexto: evolución de la agenda climática y el giro subnacional

Argentina es un país federal compuesto por 23 provincias y un distrito federal (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) que tiene status de provincia. El país se rige aún por su constitución original que data de 1853, según la cual las provincias retienen todas las facultades no delegadas a la Nación. La reforma constitucional de 1994, mediante el nuevo artículo 41, facultó a la Nación para dictar estándares o *presupuestos mínimos de protección ambiental*, dejando a las provincias el dominio originario de sus recursos naturales y la competencia de aplicar esos estándares. A partir del retorno de la democracia (1983), la legislación ambiental argentina incorporó numerosas normas de protección de la biodiversidad, fauna y flora. Luego, a raíz de la reforma constitucional de 1994, se desarrolló un nuevo esquema de distribución de competencias ambientales entre la Nación y las provincias, dando lugar a un "federalismo concertado" en el cual el Congreso Nacional aprueba las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental y las provincias tienen la competencia y obligación de aplicar esas leyes.

El cambio climático, sin embargo, ocupó un lugar accesorio en la legislación y la agenda ambiental hasta inicios de la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019). En 2016, la ratificación del Acuerdo de París (Ley 27.270/16) y la creación del Gabinete Nacional de Cambio Climático (en adelante, GNCC -Decreto 891/16) promovieron un esquema de gobernanza incluyó a representantes de ministerios nacionales, provincias argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre otros actores e instituciones. Tres años después (2019), pocos días antes de la asunción de Alberto Férnandez como presidente (2019-2023), se sancionó la Ley 27.520/19 de *Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global*. Entre otras medidas, esta ley define los principios de la política climática (responsabilidad compartida pero diferenciada, transversalidad, prioridad de grupos vulnerables, complementación adaptación-mitigación) y contempla la elaboración de un Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático y de

Planes Provinciales de Respuesta al Cambio Climático (PPRCC). Estos últimos deben adaptarse al plan nacional y ser convalidados en el marco del GNCC. Resulta importante destacar que la ley de cambio climático no incluye presupuesto específico para el cumplimiento de los objetivos establecidos. Sin embargo, desde 2021, el presupuesto nacional distribuye una partida presupuestaria específica para acompañar la implementación de esta ley (Mercure y Laguzzi 2025). Además, la Ley de Presupuestos Mínimos.

En ese contexto, la gestión liderada por Alberto Fernández presentó en 2022 el *Plan Nacional al 2030*, casi en paralelo con la actualización de las *Contribuciones Nacionales Determinadas* (en adelante, NDC) en el ámbito internacional. Tanto en el Plan Nacional como en las NDC aparecen las primeras menciones – aunque incipientes y mayormente retóricas- a la noción de transición justa.

La victoria electoral de Javier Milei en las elecciones presidenciales de diciembre de 2023 inició un proceso de recorte en la administración nacional que incluyó la degradación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a Subsecretaría y la menor operatividad del GNCC, entre otros aspectos. Esto generó un panorama en el que el Estado nacional mantiene formalmente sus compromisos internacionales y presenta actualizaciones de sus NDC (2025), aunque más no sea para asegurar el acceso a financiamiento internacional. Al mismo tiempo, el gobierno nacional reduce las partidas presupuestarias y las capacidades estatales para coordinar la política interna. En este escenario, la implementación efectiva depende de la inercia institucional y de la capacidad provincial. Por citar dos ejemplos al respecto, la retracción de los glaciares y los incendios forestales son las principales vulnerabilidades frente al cambio climático para las regiones andina y patagónica del país, respectivamente (IPCC 2022). Sin embargo, el gobierno de Javier Milei promovió una reforma a la ley que preserva los glaciares y el ambiente periglacial (27.804/26) otorgando mayor discrecionalidad a las provincias para redefinir qué ambientes quedan excluidos de la tutela federal. En igual medida, el desfinanciamiento del Sistema Nacional de Manejo del Fuego elimina presupuesto para brigadistas y aviones hidrantes, dejando a las provincias a la merced de sus propios erarios y capacidades de respuesta. En ese contexto, los PPRCC avanzan según la voluntad de las provincias y bajo sus propios criterios. A junio de 2026, solo tres provincias (La Pampa, Jujuy y Misiones) obtuvieron la convalidación de sus planes por parte del GNCC. En lo que respecta al resto de las provincias, el plan de Santa Fe estaba en etapa de pre-convalidación, otros 12 estaban en proceso de validación y 8 provincias aún no habían presentado sus planes al GNCC. [1]

En lo que sigue del trabajo, primero se describe pormenorizadamente el panorama institucional y legislativo nacional sobre adaptación climática y transición justa y luego se analiza la política de cambio climático de las tres provincias que presentaron y obtuvieron la convalidación de sus planes a nivel nacional. Vale destacar que, pese al desmantelamiento del ministerio nacional de ambiente, dicha convalidación fue obtenida bajo la actual gestión de Javier Milei.

Adaptación y Transición Justa a nivel nacional

La Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global (Ley N° 27.520/19) y el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático al 2030 (resolución 146/2023 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) establecen algunos de los principales parámetros climáticos para la política pública en Argentina. La primera define a la adaptación como el "conjunto de políticas, estrategias y medidas destinadas a prevenir o minimizar daños asociados al cambio climático y aprovechar oportunidades derivadas de estos procesos" (art. 3). Dicha norma incorpora principios vinculados a la priorización de grupos vulnerables, la transversalidad del cambio climático en las políticas públicas y la articulación entre adaptación y mitigación.

Por su parte, el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático adopta un enfoque de complementariedad entre adaptación y mitigación,

promoviendo medidas con cobeneficios y distinguiendo entre dos categorías: adaptación basada en ecosistemas y adaptación basada en comunidades [2] (MAyDS, 2022).

Según la ley nacional, el diagnóstico constituye un componente central de la política de adaptación, ya que debe aportar información sobre impactos, vulnerabilidad y capacidad de adaptación para orientar la planificación (arts. 2 y 18). En este sentido, la ley establece contenidos mínimos para el Plan Nacional, entre ellos: el análisis de variables climáticas y sus proyecciones futuras, la identificación de puntos vulnerables, la elaboración de escenarios climáticos y socioeconómicos y el desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación (art. 19). La ley también dispone que las provincias elaboren PPRCC con diagnósticos de emisiones, vulnerabilidad y capacidad de adaptación considerando escenarios actuales y futuros (art. 20). También impulsa herramientas como el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático y el Sistema de Mapas de Riesgo del Cambio Climático [3], orientados a centralizar y visualizar información climática relevante para la planificación y el monitoreo.

El Plan Nacional, por su parte, señala transformaciones significativas sufridas por Argentina frente al cambio climático desde la segunda mitad del siglo pasado (MAyDS 2022). Entre ellas, se destaca el aumento de la temperatura media en todo el país, el incremento del nivel del mar en las costas, el aumento de las precipitaciones en numerosas zonas y la disminución de lluvias en otras, tales como áreas de alta montaña. En ese sentido, el Plan advierte que dicha combinación de fenómenos altera el equilibrio hídrico de los territorios y genera impactos diferenciados según la región del país. Esto afecta a áreas urbanas, periurbanas y rurales y trae consecuencias para el desarrollo de actividades productivas y para la conservación de ecosistemas. Adicionalmente, el Plan destaca la mayor vulnerabilidad frente a dichos cambios de parte de niños, personas mayores, mujeres y diversidades debido a desigualdades preexistentes, entre las que se incluye el acceso a recursos, bienes y servicios públicos y privados (MAyDS, 2022; MAyDS y MMGyD, 2023).

Tanto la ley nacional como el Plan Nacional establecen objetivos, instrumentos y medidas orientados a reducir la vulnerabilidad de los sistemas humanos y naturales frente a efectos adversos del cambio climático (art. 2). La ley incluye acciones vinculadas al desarrollo de modelos hidrometeorológicos, la prevención en salud, la gestión integral de recursos hídricos, la planificación territorial sostenible y la protección de ecosistemas críticos, como los costeros y glaciares (art. 22). El Plan Nacional, si bien no define metas concretas,

Imagen 1. Líneas estratégicas para la acción climática argentina

LÍNEA ESTRATÉGICA	LÍNEAS DE ACCIÓN CORRESPONDIENTES	
Conservación de la biodiversidad y bienes comunes	• Uso sostenible de la biodiversidad • Expansión de áreas de conservación • Aumento de conectividad del paisaje	• Manejo adaptativo de ecosistemas • Ordenamiento ambiental del territorio • Restauración de ecosistemas
Gestión sostenible de sistemas alimentarios y bosques	• Conservación del suelo • Eficiencia y diversificación productiva • Gestión de riesgos agroforestales/pesqueros/climáticos	• Manejo integral de agroecosistemas • Trazabilidad de la producción • Reducción de deforestación • Relocalización de poblaciones
Movilidad sostenible	• Adaptación de infraestructura de transporte • Desarrollo de movilidad urbana sostenible	• Fortalecimiento ferroviario • Priorización de vías navegables
Territorios sostenibles y resilientes	• Gestión de residuos y efluentes • Infraestructura sostenible • Planificación del uso del suelo	• Gestión integrada de recursos hídricos • Vivienda sostenible
Transición energética	• Desarrollo de capacidades tecnológicas nacionales • Eficiencia energética • Energías limpias (bajas GEI)	• Resiliencia del sistema energético • Planificación del desarrollo energético
Transición productiva	• Cadenas de valor nacionales • Diseño sostenible e innovación de procesos • Gestión de riesgos en industria/turismo	• Economía circular • Resiliencia productiva

Fuente: Elaboración propia en base a MAyDS (2022)

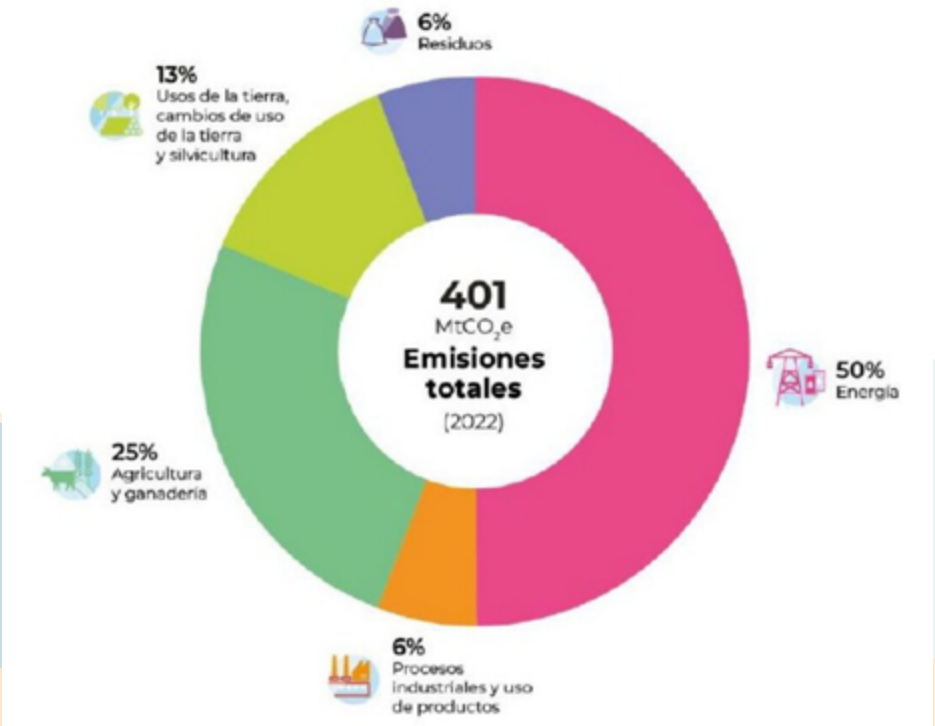
señala una serie de acciones orientadas a la adaptación de grupos vulnerables y de sectores clave de la economía y la industria, tales como: energía, agua, salud, producción, vivienda e infraestructura (MAyDS, 2022, pp. 180–183). Además, el plan incorpora una serie de ejes transversales, entre los que se incluyen: el género, la intergeneracionalidad, la gestión del riesgo y la transición laboral justa. Dichas acciones, finalmente, se estructuran en líneas estratégicas que persiguen objetivos de adaptación y mitigación, vinculados a los temas incluidos en la Imagen 1 (MAyDS, 2022).

En ese escenario, Argentina presentó su Primer Informe Bienal de Transparencia en el marco de los consensos alcanzados por el Acuerdo de París. En líneas generales, el informe reportó emisiones de 401 MtCO2e para el año 2022 y realizó un recálculo de datos desde 1990 (Subsecretaría de Ambiente, 2024). Como muestra la Imagen N°2, el sector de Energía aporta el 50% de las emisiones generadas por el país. Los dos sectores que le siguen son Agricultura y ganadería (25%) y Usos de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (13%), cuya principal contribución está dada por la conversión de tierras forestales (Subsecretaría de Ambiente, 2024).

El informe mencionado también calculó en un 40% el grado de avance de las acciones y lineamientos contemplados por el Plan nacional a un año de su puesta en marcha. Sin embargo, dicho informe también reconoce un elevado nivel de información no reportada (60%), lo que limita una evaluación integral de los progresos alcanzados (Subsecretaría de Ambiente, 2024).

En cuanto a avances puntuales, el informe pondera la construcción de nuevas capacidades entre distintos actores, particularmente mediante capacitaciones dirigidas a gobiernos provinciales. Tales capacidades consistieron en el fortalecimiento de procesos participativos, el análisis de riesgos climáticos y el desarrollo de sistemas de monitoreo en el marco de planes de respuesta provinciales. También se destacan avances en la implementación de herramientas y lineamientos sobre adaptación basada en ecosistemas y adaptación basada en comunidades. Además, el informe destaca el desarrollo de sistemas de información geográfica y de planificación adaptativa. Finalmente, este último pondera la participación en talleres sobre riesgos climáticos, con enfoque en cadenas de valor, de más de 1.600 empresas de distintos tamaños (Subsecretaría de Ambiente, 2024,

Imagen 2. Distribución sectorial de las emisiones de GEI para 2022



Fuente: Subsecretaría de Ambiente de la Nación, 2024

Imagen 3. Estructura de gobernanza del Gabinete Nacional de Cambio Climático

Instancias	Integrantes	Competencias
Reunión de Ministros	Es presidida por el Jefe de Gabinete de Ministros y está integrada por los titulares de todos los ministerios nacionales	Su finalidad es articular políticas públicas para el cumplimiento de compromisos climáticos nacionales e internacionales.
Mesa de Puntos Focales	Integrada por representantes técnicos de los ministerios nacionales	Encargada de diseñar las medidas sectoriales de mitigación y adaptación
Mesa de Articulación Provincial	Integrada por representantes de las 23 provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, bajo Coordinación Técnica Administrativa del Gabinete Nacional	Realiza el seguimiento de los Planes Provinciales y actúa como el nexo principal entre las políticas diseñadas por los ministerios nacionales y su implementación efectiva en los territorios.
Mesa Ampliada	Integrada por organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector privado	Es la instancia de participación ciudadana y consulta multisectorial establecida por la Ley 27.520
Consejo Asesor Externo	Tiene una composición técnica y científica específica, integrada por un máximo de 20 integrantes y sus respectivos suplentes, divididos en: 4 miembros de organizaciones ambientales, 3 de universidades y entidades académicas, 3 de entidades empresariales, 2 de sindicatos, 2 de comunidades indígenes y 2 de partidos políticos con representación parlamentaria	Actúa como un cuerpo consultivo de carácter científico y técnico para asistir en el desarrollo de estrategias climáticas

Fuente: Elaboración propia

p. 190). Si bien el avance institucional que significaron la ley nacional y el Plan Nacional es ampliamente reconocido, informes independientes sugieren limitaciones en la implementación de políticas de adaptación y obstáculos estructurales para traducir compromisos en acciones concretas (Mercure y Laguzzi , 2025; Villares, 2025). Uno de los aspectos criticados es la complejidad del esquema federal de gobernanza que gira en torno al Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC) y sus efectos institucionales. Este se encuentra bajo la presidencia de la Jefatura de Gabinete de Ministros y se compone de cinco instancias que agrupan a distintos actores e instituciones y cumplen diversas funciones, tal como lo ilustra la **Imagen 3**.

La coordinación del conjunto de las instancias y la autoridad de aplicación corre por cuenta de la máxima autoridad ambiental del país, inicialmente con rango de ministerio y degradada a Subsecretaría de Ambiente durante la gestión de Javier Milei (2023-2027). Bajo dicho esquema, la organización FARN criticó la debilidad de los mecanismos de financiamiento y las dificultades para integrar de manera efectiva la participación en el diseño e implementación de las medidas, entre otros aspectos (Mercure y Laguzzi 2025). Dicha limitación se observa, según la misma organización, en el funcionamiento del Consejo Asesor Externo del GNCC, donde la ausencia de trazabilidad en los cambios introducidos a los documentos y la falta de devoluciones sustantivas frente a los comentarios recibidos —especialmente en la elaboración del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático— habrían limitado la incidencia real de los aportes realizados por los actores participantes (Mercure y Laguzzi 2025). La misma organización también advierte sobre problemas de coordinación interjurisdiccional, falta de información local y debilidades en los sistemas de monitoreo y seguimiento que conspiran contra un nivel de avance homogéneo a nivel subnacional (Mercure y Laguzzi, 2025).

Junto con el informe citado, otros documentos también sugieren una implementación desigual de políticas de adaptación al cambio climático a nivel subnacional (Villares, 2025). Como ya se mencionó, 8 de las 23 provincias argentinas tienen pendiente la presentación de sus respectivas propuestas de planes climáticos

(Catamarca, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Corrientes, Mendoza, Salta, San Luis, Santa Cruz y Tucumán). De las restantes provincias, tan sólo La Pampa, Jujuy y Misiones lograron su convalidación por parte de la Coordinación Técnica Administrativa del GNCC.

En el escenario descrito, el enfoque de la transición justa presenta un grado de desarrollo muy menor, tanto en el marco normativo nacional, como en los instrumentos para la acción climática. A diferencia de la adaptación, no es posible hallar una definición unívoca de lo que se entiende por transición justa en la política climática argentina. Por un lado, el Plan Nacional introduce de manera explícita la etiqueta (no así una definición), vinculándola principalmente a los procesos de transformación productiva. En este marco, se plantea la necesidad de promover una transición hacia un desarrollo sostenible mediante el fortalecimiento de capacidades, la reconversión laboral y la creación de empleo decente (MAyDS 2022, p. 176). Por otro lado, si bien la ley de cambio climático no menciona la transición justa de forma alguna, el artículo 24 introduce instrumentos que pueden vincularse con una transición productiva, al prever incentivos fiscales y crediticios orientados a fomentar la inversión en tecnologías y procesos de baja emisión de gases de efecto invernadero (Ley N° 27.520/2019).

Además, el Plan Nacional destaca la importancia de articular esta transición con la estabilidad macroeconómica, el desarrollo de nuevas capacidades tecnológicas y el uso sostenible de los bienes comunes, integrando dimensiones económicas, sociales y ambientales. Mientras el Plan Nacional desarrolla este enfoque con mayor claridad y alcance, lo extiende más allá de lo estrictamente laboral para incorporar dimensiones sociales más amplias (MAyDS 2022) presentes en la ley, su decreto reglamentario y en otros instrumentos del marco normativo ambiental argentino.

Ya sea desde un punto de vista ampliado, como estrictamente laboral, la conformación del GNCC incorpora el principio de transición justa al incluir dentro del Consejo Asesor Externo la participación de representantes de comunidades indígenas y sindicales. No obstante, a las dificultades para traducir las recomendaciones de dicho consejo en el contenido del Plan Nacional (Mercure y Laguzzi, 2025), se suma el avance desigual a nivel subnacional en la implementación de mecanismos de participación incluidos en los PPRCC (Subsecretaría de Ambiente, 2024; Villares, 2025).

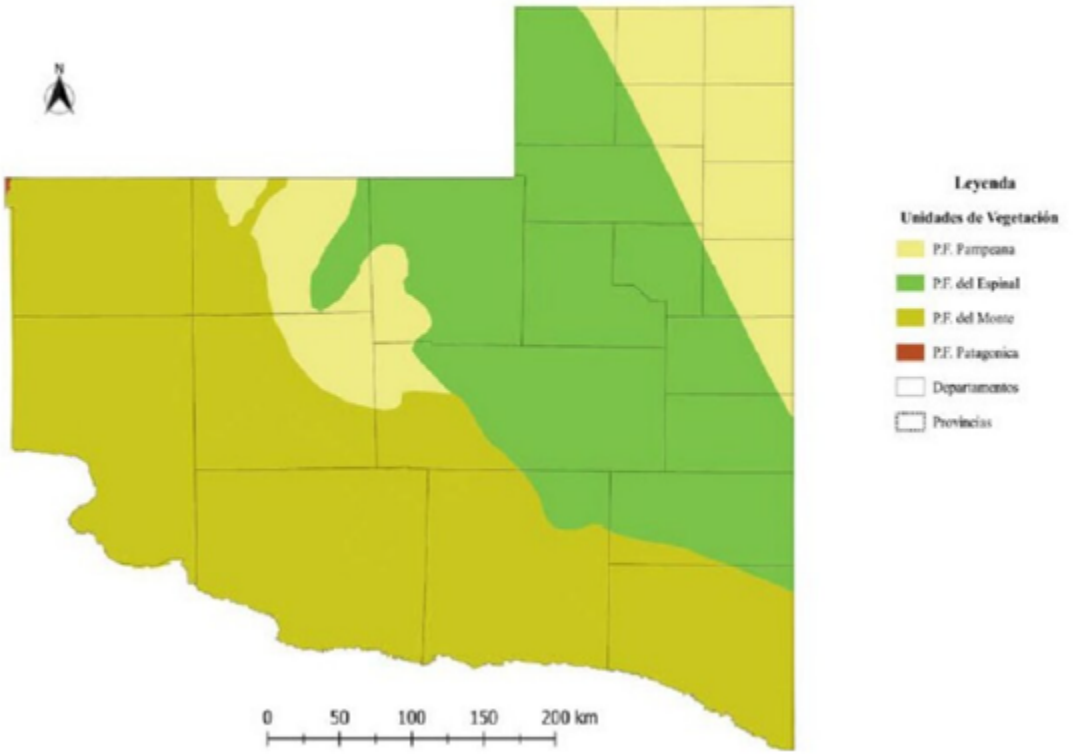
La Pampa

La provincia tiene 366.022 habitantes (0,78% de la población del país) y posee una superficie de 143.400 km² (3,8% del territorio nacional). Su densidad poblacional es de 2,5 hab./km², significativamente inferior al promedio argentino de 16,81 hab.km² (INDEC 2022). Administrativamente, La Pampa cuenta con 22 departamentos, 61 municipalidades, 18 comisiones de fomento y un ente comunal. Desde 2007 la provincia también se divide en 10 microrregiones (Ley de Descentralización N°2358) que, como se verá más adelante, constituyeron la base sobre la que se organizó su PPRCC.

El Producto Bruto Geográfico de La Pampa en 2024 alcanzó los $6.149 millones a precios corrientes, representando el 1,05% del Producto Bruto Interno nacional. La estructura productiva de la provincia presenta una matriz concentrada en dos sectores: comercio mayorista, minorista y reparaciones (26%) y agricultura, ganadería, caza y servicios conexos (20%) (CEPAL y Ministerio de Economía 2022).

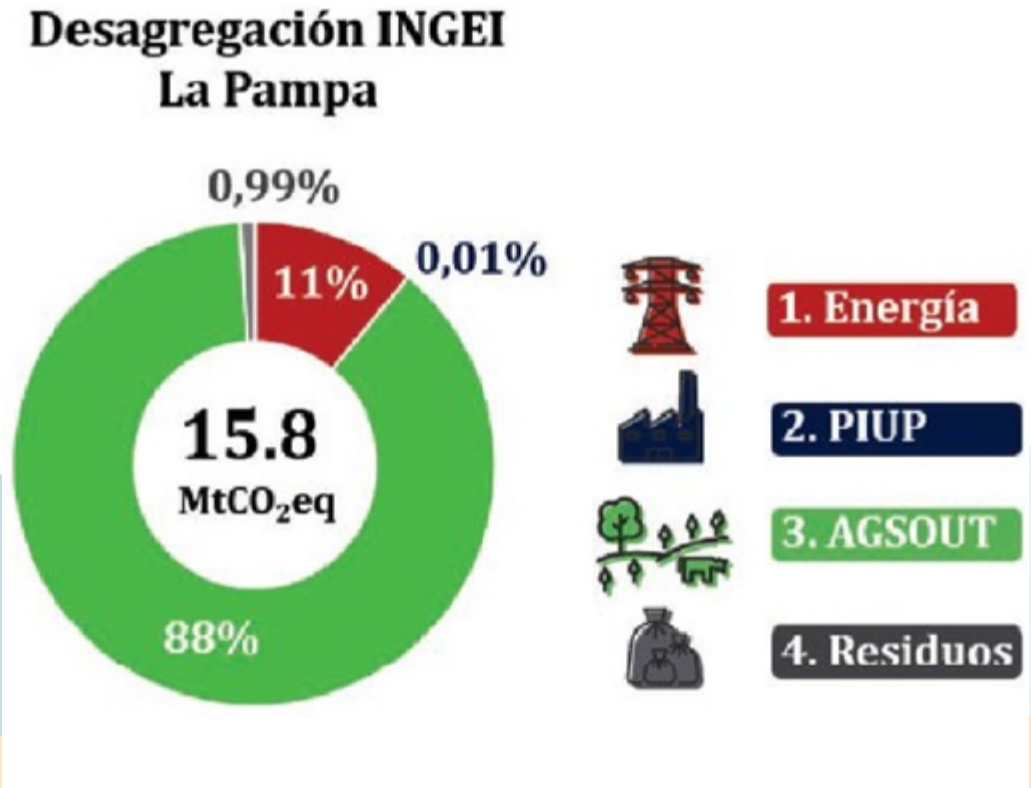
Tres ecorregiones se distribuyen de noreste a sudoeste de la provincia según la disponibilidad decreciente de lluvias. El noreste constituye la principal área productiva, con predominio de gramíneas y sistemas agropecuarios mixtos (agricultura y ganadería bovina de carne y leche). El centro, conformado por el Espinal (bosques de caldenal), goza de menor disponibilidad hídrica, lo que reduce la calidad de los pastizales y orienta la producción hacia la ganadería de cría bovina y al aprovechamiento forestal del caldén, entre otras especies nativas. Finalmente, al oeste se encuentra una región de Monte, más árida que las restantes, lo que limita la producción a formas extensivas y de subsistencia, principalmente ganadería bovina y caprina (ver **Imagen 4**).

Imagen 4. Ecorregiones de La Pampa



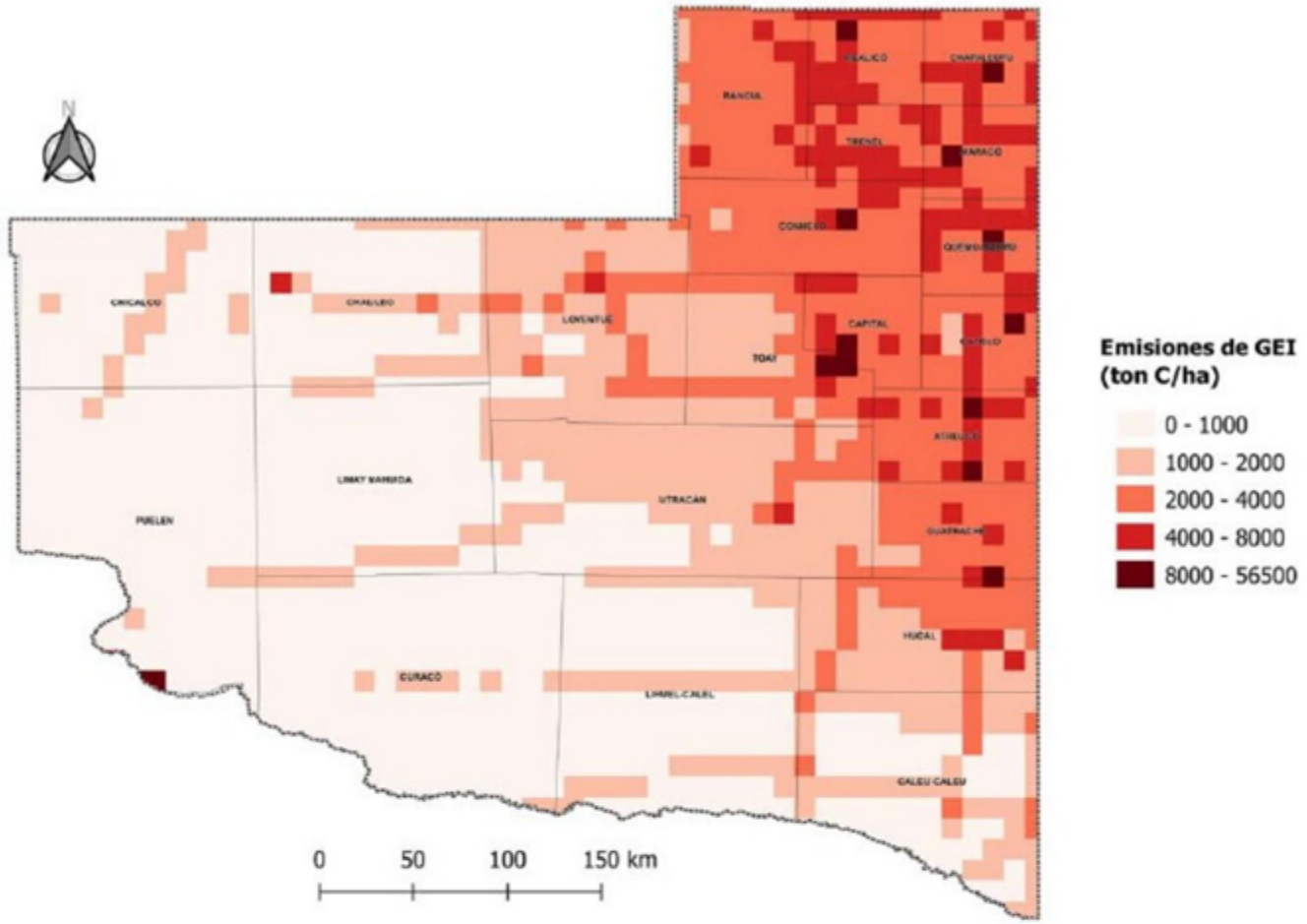
Fuente: Gobierno de La Pampa, 2023

Imagen 5. Desagregación de emisiones GEI por sector – La Pampa



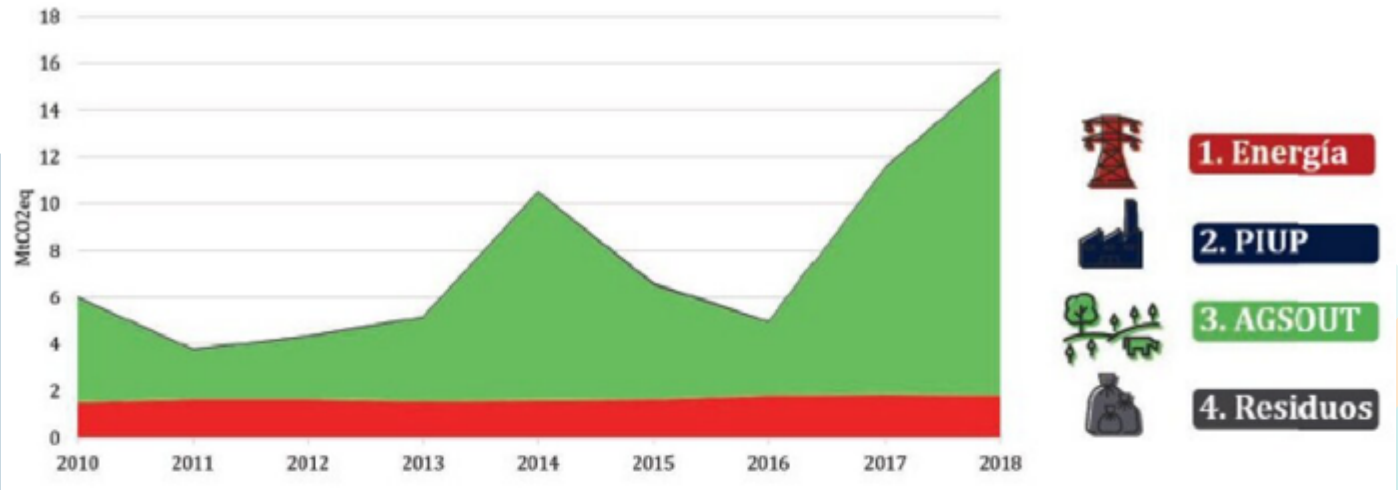
Fuente: PPRCC La Pampa 2023

Imagen 6. Localización de emisiones GEI – La Pampa



Fuente: Gobierno de La Pampa, 2023

Imagen 7. Evolución de las emisiones GEI La Pampa 2010-2018



Fuente: Gobierno de La Pampa, 2023

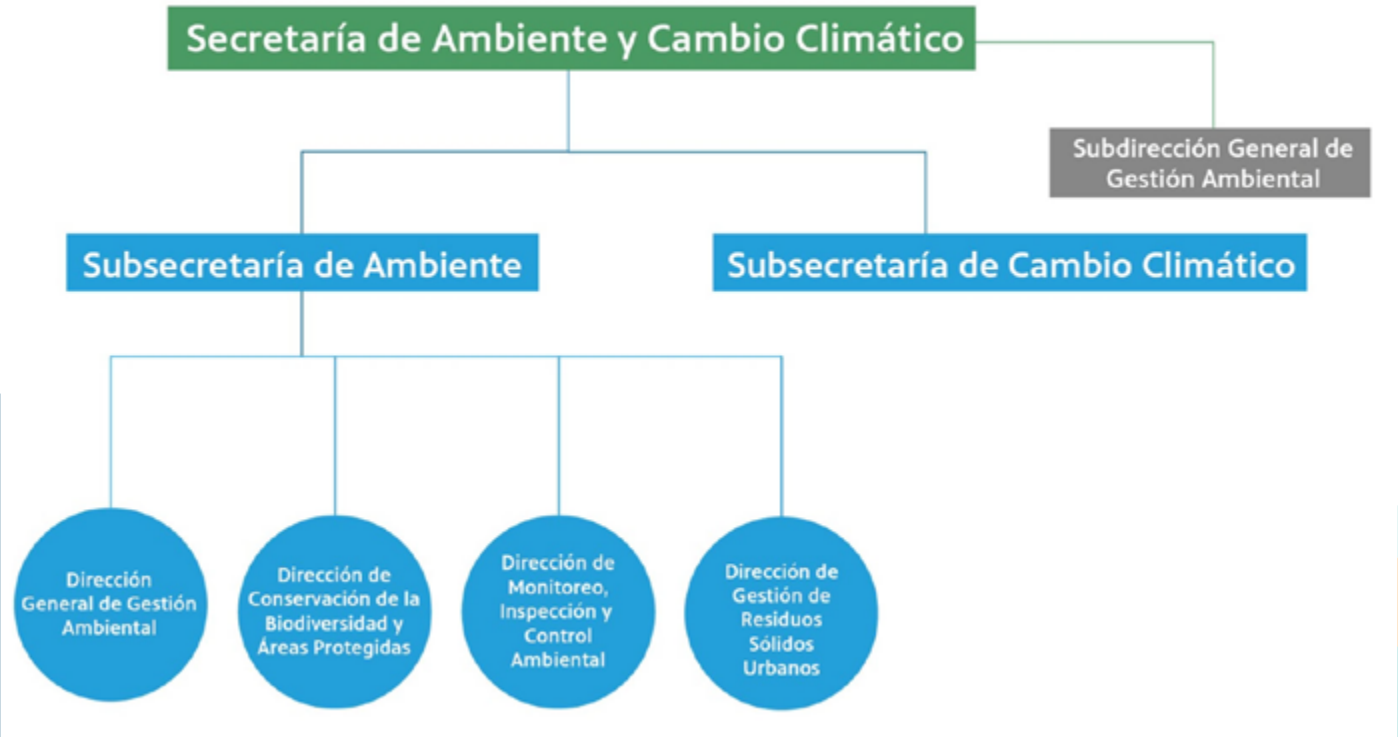
Las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por La Pampa para el año 2018 se explican principalmente por el sector de Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Otros Usos de la Tierra (en adelante, AGSOUT) y en menor medida por el sector de Energía y Residuos, tal como lo ilustra la **Imagen 5**.

La **Imagen 6**, por su parte, muestra la localización de las emisiones GEI totales de la provincia para el mismo año. Las ciudades de mayor densidad poblacional (Santa Rosa, General Pico y Toay) y la región productiva de hidrocarburos al suroeste de la provincia se destacan entre las zonas que más emiten. Según información contenida en el PPRCC, si bien las emisiones del sector AGSOUT son altas en los valores absolutos a nivel provincial, a nivel de píxel son significativamente más bajas que las del sector energía que concentra puntos calientes de emisión.

Por su parte, la evolución de las emisiones provinciales históricas entre 2010 y 2018 muestran un pico hacia el final del período, alcanzando 15.8 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (Mt-CO2e), un 4,4% de las emisiones totales de la Argentina para entonces – ver **Imagen 7** (Gobierno de La Pampa, 2023). Este aumento fue atribuido a incendios que afectaron gran parte de la provincia (Gobierno de La Pampa, 2023).

La institucionalidad ambiental y climática de La Pampa tuvo un punto de inflexión luego de la sanción de Ley Nacional de Cambio Climático en 2019. Antes, la provincia contaba con una Subsecretaría de Ambiente, dependiente de la Secretaría de Gobierno, cuyas principales funciones eran el ordenamiento territorial de bosques nativos (a raíz de la sanción de la Ley Nacional de Bosques Nativos en 2007), la gestión de áreas protegidas y ciertas políticas de control ambiental. El cambio climático como eje específico de política pública ganó entidad propia recién a partir de 2021, cuando la provincia inició la elaboración de su PPRCC. Este proceso continuó en 2023 con la creación de la Secretaría de Ambiente y Cambio Climático (Ley N° 3573/23), elevando el rango institucional de la máxima autoridad ambiental de la provincia e incorporando al cambio climático en el organigrama. Desde entonces, la Subsecretaría de Cambio Climático se ocupa de todo lo concerniente al PPRCC, al tiempo que la Subsecretaría de Ambiente mantiene las funciones preexistentes (ver **Imagen 8**).

Imagen 8. Organigrama de la Secretaría de Ambiente y Cambio Climático - La Pampa



Fuente: PPRCC La Pampa 2023

La elaboración del PPRCC de La Pampa comenzó con un mapeo de actores desarrollado por técnicos de la entonces Subsecretaría de Ambiente. Este tuvo por fin identificar actores relevantes (que incluyeron instituciones públicas, organizaciones sociales, expertos y sectores productivos) que aportasen información para el diseño e implementación del plan, en el marco de un proceso participativo (Gobierno de La Pampa, 2023). Tales actores mantuvieron reuniones entre 2021 y 2023, bajo un esquema de gobernanza que emula al nacional e incluye un Gabinete Provincial de Cambio Climático y un Consejo Asesor Provincial. Dichas reuniones también incluyeron mesas sectoriales del Ejecutivo provincial, instancias de articulación con municipios y comisiones de fomento y jornadas de intercambio con organizaciones de la sociedad civil, en especial con jóvenes, universidades, sindicatos y actores productivos.

A diferencia de lo denunciado por FARN respecto del Gabinete y el Plan nacional, las instancias participativas llevadas a cabo en La Pampa no se limitaron a la consulta, sino que contribuyeron a la construcción y validación de contenidos del PPRCC. Por un lado, se desarrollaron espacios de trabajo de carácter vinculante con actores gubernamentales y gobiernos locales. Junto con representantes de 42 de los 80 municipios pampeanos, se desarrollaron jornadas cuyos temas centrales fueron los riesgos climáticos y las vulnerabilidades que sufren las microrregiones de la provincia. Según el PPRCC, los insumos obtenidos en dichas jornadas fortalecieron el diagnóstico y las estrategias de adaptación elaborados. De manera complementaria, las mesas sectoriales de las que participaron 18 áreas del gobierno provincial acordaron 30 medidas prioritarias vinculadas tanto a la mitigación como a la adaptación. Finalmente, el PPRCC declara haber incorporado propuestas de actores y organizaciones de la sociedad civil que participaron de distintas instancias en la definición de las 30 medidas estratégicas integrales y multisectoriales que componen el plan.

En suma, el PPRCC que resultó de dicho proceso presenta un diagnóstico de las emisiones GEI pampeanas, desagregado por sectores, regiones y años entre 2010 y 2018 (tal como se observó en algunas de las imágenes precedentes). Este no fue resultado de un inventario propio, sino de una estimación realizada sobre la base de datos subnacionales incluidos en el Inventario Nacional de Gases Efecto Invernadero (MAyDS 2022). Sobre dicha base, las 30 medidas que integran el plan refieren tanto al componente de mitigación como al de adaptación y afectan a los sectores de energía, producción agropecuaria y forestal (AGSOUT) y residuos que, en conjunto, representan más del 90% de las emisiones provinciales.

Por un lado, como objetivo de mitigación, el plan establece un límite de 21 MtCO2eq de emisiones GEI para el año 2030. Esto representa una reducción del 25,7% respecto del escenario de referencia y una meta adicional, condicionada a la disponibilidad de recursos, consistente en no superar las emisiones del año base 2018 (fijadas en 16 MtCO2eq).

Por otro lado, en términos de adaptación, el Plan gira en torno a cuatro enfoques transversales que atraviesan el conjunto de las 30 medidas propuestas: la Adaptación basada en Ecosistemas, la Adaptación basada en Comunidades, Adaptación con Perspectiva de Género y Adaptación con base en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres.

Adicionalmente, el PPRCC propone al cambio climático como eje transversal del conjunto de los proyectos y políticas gubernamentales al 2030. De ese modo, busca fortalecer la capacidad de adaptación, respuesta y recuperación de gobiernos locales, sectores sociales y económicos frente a riesgos climáticos que usualmente afectan a las distintas regiones, tales como sequías, inundaciones e incendios. Asimismo, el PPRCC tiene como propósito a futuro acceder al mercado internacional de bonos y créditos de carbono. Por último, el plan no incluye desarrollo alguno sobre el concepto de transición justa. No obstante, la incorporación de representantes de organizaciones sociales, entre ellas sindicatos, puede interpretarse desde esa perspectiva.

En suma, si bien La Pampa fue la primera provincia en finalizar la elaboración de su PPRCC (Decreto provincial 5120/2024) y en obtener la convalidación

nacional, actualmente no cuenta con una normativa específica que ponga en práctica dicho plan. Desde la entrada en vigor de este, la legislación provincial no generó herramientas institucionales específicas para promover su implementación. En contrapartida, La Pampa cuenta con instrumentos previos que se adecúan a lo establecido y que podrían servir de base como estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático, tales como la Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, la política contra incendios forestales y el sistema de áreas protegidas. Adicionalmente, estas políticas pueden contribuir al propósito de participar a futuro en el mercado internacional de bonos y créditos de carbono. Algo similar sucede en el sector de energía. En este destaca cierto impulso a las energías renovables con proyectos como el Parque Solar Fotovoltaico de Victorica y otro parque semejante proyectado para la localidad de General Pico, el Parque Eólico "La Banderita" de General Acha y el desarrollo en curso del Parque Eólico Los Arroyos e iniciativas de aprovechamiento de biomasa, como el emprendimiento privado AB Energía en 25 de Mayo (Ricard y Docampo 2025).

Jujuy

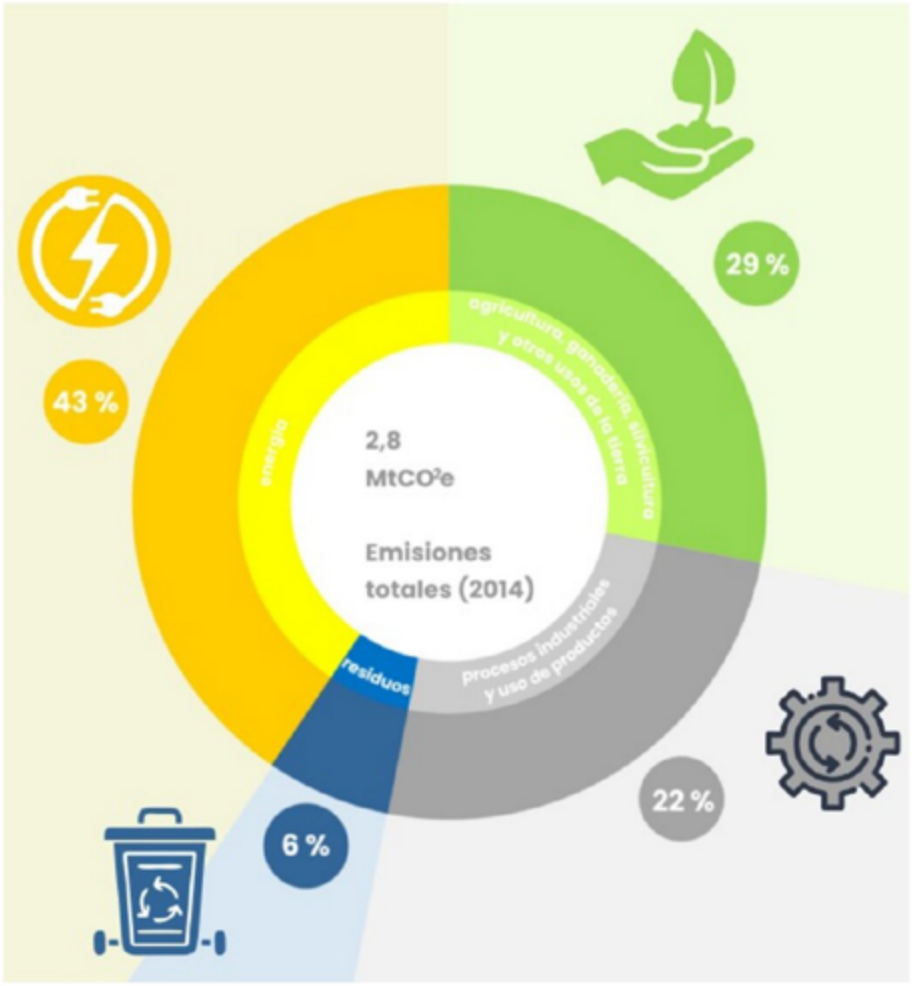
La provincia cuenta con una superficie de 53.219 km² (1,4% del país) y con 811.611 habitantes (aproximadamente 1,75% del total argentino). Su densidad poblacional es de 15,2 hab./km², poco más de un punto por debajo del promedio nacional (INDEC 2022). Administrativamente, se divide en 16 departamentos que conforman cuatro grandes regiones naturales: Puna, Quebrada, Valles y Yungas. Dichas regiones se distinguen entre sí por una importante variación altitudinal (entre 400 y 6.000 m.s.n.m.) que genera una diversidad de climas y ecosistemas.

El Producto Bruto Geográfico de Jujuy (en adelante, PBG) alcanzó, en 2024, los $6.074 miles de millones a precios corrientes, lo que representa aproximadamente el 1,0% del Producto Bruto Interno nacional. La estructura productiva de la provincia presenta un perfil poco concentrado, en el que solo dos sectores superan el 10% de participación en el PBG: las comunicaciones (13%) y el comercio mayorista, minorista y reparaciones (12%). Otros sectores relevantes incluyen la administración pública y defensa (9%) y la extracción de minerales metalíferos y la explotación de minas y canteras (8%).

El perfil productivo de la provincia presenta características diferenciadas según la región. La Puna posee gran variedad de yacimientos minerales, de los que se extrae el 100% del plomo y del cinc producido en el país, además de plata, estaño, oro, cobre, antimonio y litio (Gobierno de Jujuy, 2025). La región ocupa 60% del territorio jujeño sobre una extensa meseta situada por encima de los 3.500 m.s.n.m. La Quebrada combina agricultura bajo riego (principalmente hortalizas), floricultura y cría de ganado ovino y caprino. Además, posee un importante desarrollo turístico (concentrando el 61% de la oferta provincial de alojamientos) dado que ha sido declarada Patrimonio Cultural y Natural de la Humanidad por la UNESCO en 2003 (Observatorio turístico de Jujuy s/f). Su extensión abarca el 17% del territorio provincial y es de clima frío y semiárido con temperaturas que varían entre 5°C y 23°C de promedio anual. Los Valles Meridionales gozan de mayor dinamismo económico que las restantes regiones, combinando actividades agrícolas, ganaderas e industriales, entre las que destaca la producción tabacalera. Si bien abarca apenas el 7% de la superficie provincial, los valles concentran más del 62% de la población jujeña. Su clima es templado y húmedo, con precipitaciones anuales de entre 500 y 1.200 mm y una altura promedio de 1.100 m.s.n.m. Finalmente, las Yungas constituyen un área extremadamente fértil (con clima subtropical y precipitaciones promedio de 900 mm anuales) en donde se concentra la actividad del complejo azucarero, uno de los principales conglomerados productivos de la provincia (Gobierno de Jujuy, 2025).

Las emisiones de gases de efecto invernadero (en adelante, GEI) generadas por Jujuy para el año 2014 ascendieron a 2,8 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente ($MtCO_2e$). Esto representa el 0,77% de las emisiones argentinas. El sector que más

Imagen 9. Desagregación de emisiones GEI por sector – Jujuy

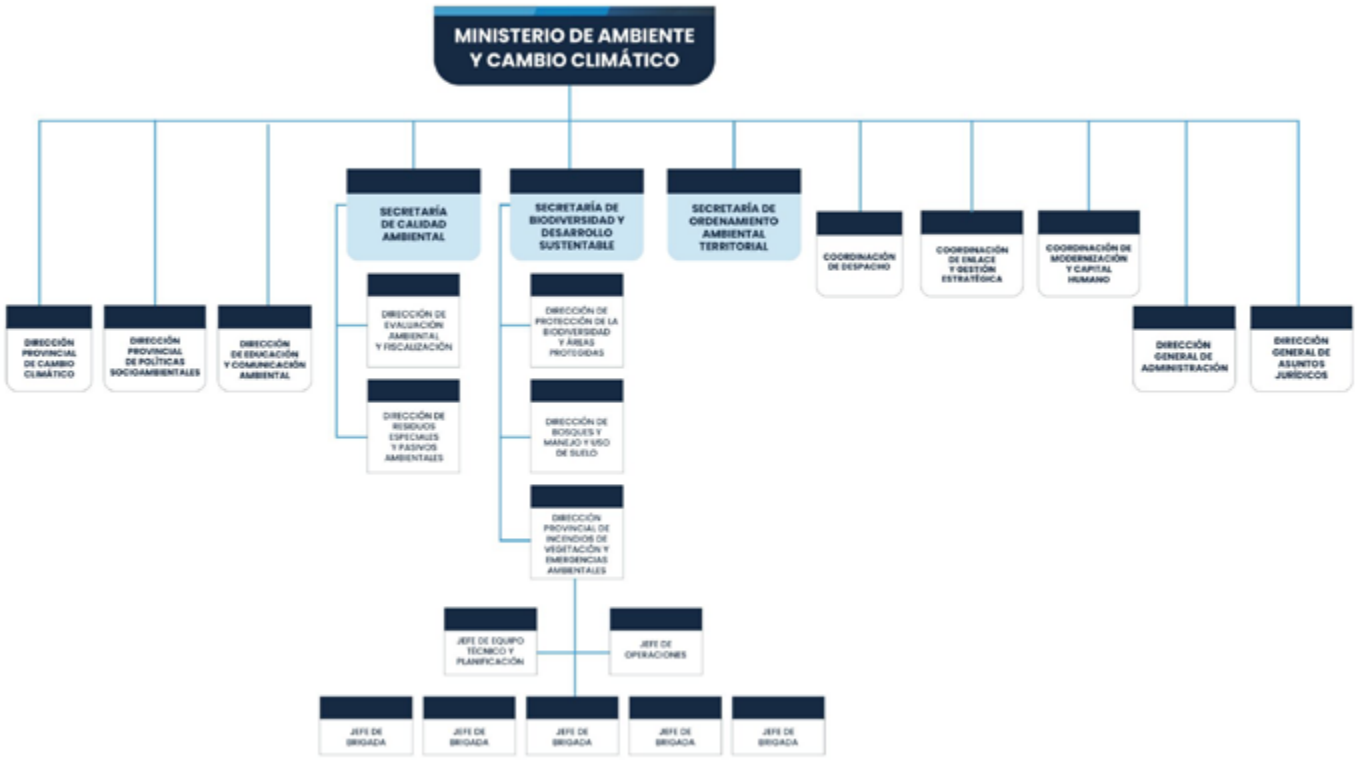


Fuente: Gobierno de Jujuy, 2025

contribuyó a las emisiones provinciales fue Energía con 43%, seguido por Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Otros Usos de la Tierra con 29%. Asimismo, los subsectores más significativos fueron Transporte (20,06% del total) y Tierras de Cultivo (19,97%) (ver **Imágen 9**).

La institucionalidad climática de Jujuy, a diferencia de la de La Pampa, se desarrolló de manera relativamente temprana, en sintonía con el impulso político dado al tema por la gestión nacional de Mauricio Macri (2015-2019). Junto con la ratificación del Acuerdo de París por parte de Argentina, el Poder Ejecutivo provincial creó el Ministerio de Ambiente (2015) y un año más tarde el programa "Jujuy Verde: Carbono Neutral 2030" (Decreto N.º 1169/16). Este reconoce a la mitigación y adaptación al cambio climático como un objetivo explícito de política pública provincial. A la par, el Ejecutivo provincial creó el Gabinete Interministerial de Cambio Climático, coordinado por el Ministerio de Ambiente e integrado por representantes de todos los ministerios. Luego de la sanción de la ley nacional de cambio climático en 2019, en marzo de 2021 Jujuy conformó un grupo de trabajo con el fin de elaborar su PPRCC. Dicho grupo de trabajo estuvo integrado por decisores políticos, cuadros técnicos y consultoras contratadas por la Dirección Nacional de Cambio Climático y el PNUD, y fue articulado por el Ministerio de Ambiente provincial. Tras ello, la Legislatura sancionó la Ley Marco Provincial de Cambio Climático N.º 6.230, presentada por iniciativa del Ejecutivo. Esta ley le otorgó rango legislativo a la política climática provincial, rebautizada "Jujuy Verde Carbono Neutral 2050", e institucionalizó los compromisos provinciales de mitigación, adaptación y reducción de emisiones de GEI. Por último, a fines de 2021, el Ministerio de Ambiente fue renombrado como Ministerio de Ambiente y Cambio Climático (en adelante, MAyCC), tal como

Imagen 10. Organigrama del Ministerio de Ambiente y Cambio Climático - Jujuy



Fuente: Ministerio de Ambiente y Cambio Climático de Jujuy, s/f.

puede observarse en la **imagen 10**, creando a la Dirección Provincial de Cambio Climático como organismo a cargo de implementar la iniciativa actualizada.

La elaboración del PPRCC jujeño se desarrolló mediante cuatro instancias de las que solo dos fueron vinculantes: el Gabinete Interministerial conformado por las máximas autoridades del Poder Ejecutivo y la Mesa de Articulación con Gobiernos Locales, coordinada por el MAyCC e integrada por los municipios y comisiones municipales. El primero se encargó de acordar metas y mecanismos de monitoreo orientados al objetivo de neutralidad de carbono al 2050. El segundo tuvo por fin incorporar la escala territorial al proceso, organizando el trabajo por regiones. A dichas instancias, se suma un Consejo Asesor y Mesas Sectoriales. A diferencia del caso anterior y en sintonía con el nacional, el Consejo Asesor fue de carácter consultivo y estuvo integrado por expertos, representantes del sector productivo y de comunidades indígenas. Las Mesas Sectoriales, por su parte, fueron lideradas por personal de la Dirección Provincial de Cambio Climático con el objetivo de atender problemáticas específicas de cada sector y contaron con la presencia de representantes públicos y privados seleccionados por su perfil y competencia. Nuevamente, la transición justa no parece ser un eje rector del PPRCC.

En términos de implementación, Jujuy ha puesto en marcha un conjunto de medidas de mitigación y adaptación organizadas en seis sectores estratégicos (Paisaje y Ecosistemas, Agricultura y Ganadería, Infraestructura y Territorio, Transporte y Energía, Industria, y Salud y Gestión de Riesgos -PPRCC 2025). Las mismas se complementan con un total de 128 iniciativas de corto y mediano plazo. Veintisiete de ellas abocadas exclusivamente a mitigación, 37 a mitigación y adaptación y 64 a esta última exclusivamente.

Misiones

La provincia de Misiones cuenta con 1.278.873 habitantes (2,78% del total de la población nacional) sobre una superficie total de 29.801 km2 (0,8% del territorio del país). Su densidad poblacional es de 42,91 hab/km2, muy por encima del promedio nacional (16,81 hab/km2 - INDEC 2022). Administrativamente,

la provincia de Misiones se divide en 17 departamentos que, a su vez, se subdividen en 78 municipios. Más del 80% de sus límites son internacionales, lindando al Norte y al Este con la República Federativa de Brasil y al Oeste con la República del Paraguay.

El PBG de Misiones de 2024 alcanzó los $12.086.929 millones a precios corrientes, representando el 2,1% del Producto Bruto Interno nacional. [4] La estructura productiva provincial presenta una matriz diversificada cuyos principales subsectores son la industria manufacturera (22,6%), el comercio (14,2%), las actividades inmobiliarias (10,1%) y la agricultura, ganadería y pesca (9,8%).

En 2019, Misiones fue declarada Capital Nacional de la Biodiversidad mediante la Ley 27.494/19 (Secretaría de Estado de Cambio Climático de Misiones 2023b, p. 44). Actualmente, el 54,11% del territorio misionero (1.612.558 hectáreas) está cubierto por bosques nativos (según el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos actualizado al 2025) y el 17,51% (521.820 hectáreas) [5] por áreas naturales protegidas. Estas últimas se hallan en su mayoría en el Distrito de los bosques mixtos, correspondiente al Bosque Atlántico (o Paranaense), una de las dos regiones fitogeográficas (junto al Distrito de los campos) en que se divide la provincia. La provincia -en particular el Bosque Atlántico- alberga al 50% de las especies de vertebrados e invertebrados del país, incluyendo a una gran diversidad de especies silvestres amenazadas y raras, y las plantas vasculares endógenas de la provincia representan el 7,3% de la flora del país (Giraudo et al. 2005).

A diferencia de La Pampa y Jujuy, Misiones cuenta con un balance negativo de emisiones de GEI. En 2018, la provincia absorbió 2.049,787 kilotoneladas (KTn) de CO2e (Secretaría de Estado de Cambio Climático Misiones 2023a, p.25). Dicho balance se explica fundamentalmente por la capacidad de absorción del sector Agricultura, Silvicultura y otros usos del Suelo (AFOLU por sus siglas en inglés), debido centralmente al alto número de tierras forestales (nativas y cultivadas) de la provincia [6], tal como se observa en la **Imagen 11**.

Imagen 11. Emisiones de GEI por sector - Misiones

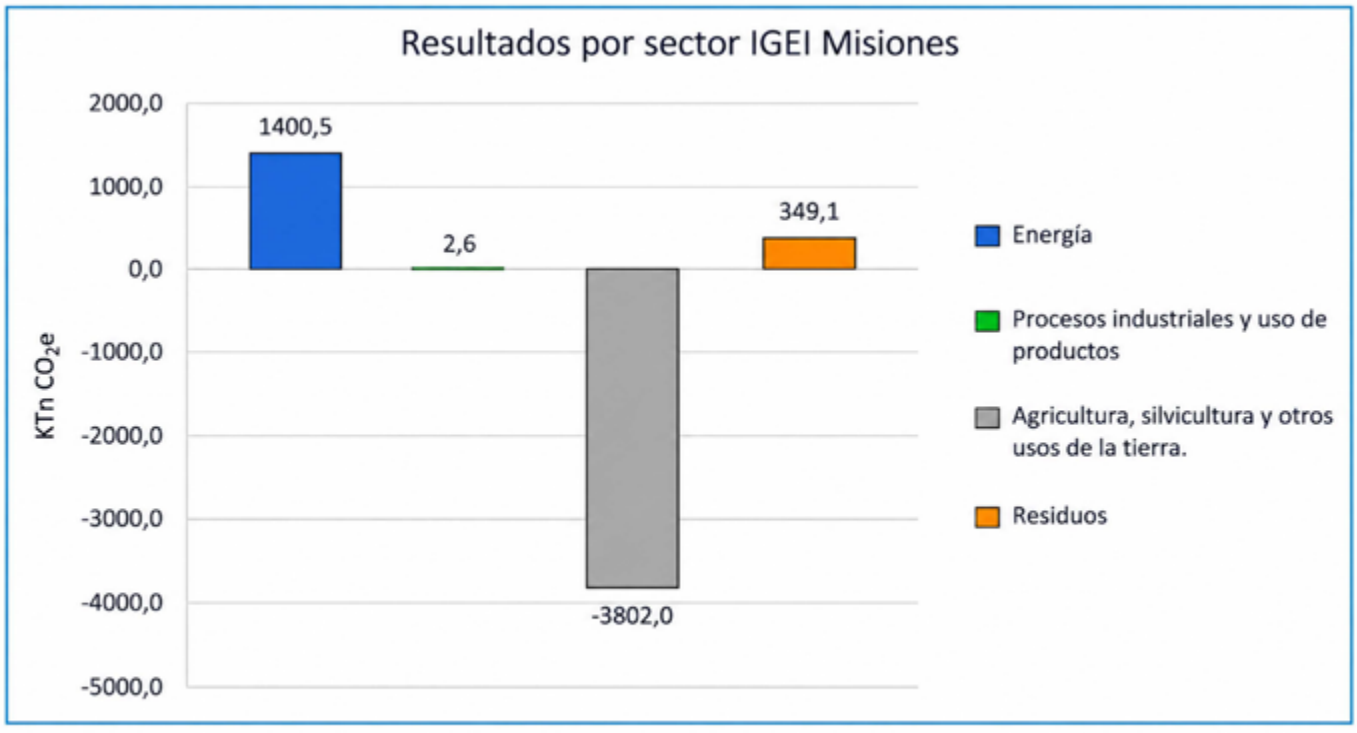


FIGURA 3: APORTE DE CADA SECTOR PRINCIPAL A LAS EMISIONES/ABSORCIONES DE CO_2e (KTN) DE LA PROVINCIA DE MISIONES PARA EL AÑO 2018.

Fuente: Secretaría de Estado de Cambio Climático Misiones 2023a, p. 27

Imagen 12. Emisiones de GEI por subsectores - Misiones



FIGURA 4A: RESULTADOS POR SUBSECTORES DE LAS ABSORCIONES Y EMISIONES DE GEI DE LA PROVINCIA DE MISIONES PARA EL AÑO 2018 (EN KTN DE CO_{2E}).

Fuente: Secretaría de Estado de Cambio Climático Misiones 2023a, p. 28

La capacidad de absorción del subsector Tierras (dentro de AFOLU) compensa y revierte el 100% de las emisiones de los subsectores que más contribuyen: Actividad de quema de combustible y Ganado (dentro del sector Energía y AFOLU, respectivamente), tal como indica la **Imagen 12**. Los tres subsectores (Tierras, Actividad de quema de combustible y Ganado) responden por el 91% de las emisiones/absorciones de la provincia (Secretaría de Estado de Cambio Climático Misiones 2023a, p. 149-50).

La evolución de la institucionalidad ambiental y climática en Misiones también difiere de la de las restantes provincias por su temprano desarrollo y por su sostenimiento en el tiempo. De hecho, Misiones fue la primera provincia argentina en crear sendas carteras con rangos ministeriales dedicadas a la agenda ambiental y climática, respectivamente. La primera data de 1984, año en que se crea el Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables (Ley 2.220/84). Dicho ministerio, no solo fue el primero de su clase en Argentina, sino que -pese a la sucesión de gobiernos de distinto signo político- mantiene hasta el día de hoy gran parte de sus funciones originales. Entre dichas funciones, pueden mencionarse la preservación de la selva, el control de la fauna autóctona, la gestión de la biodiversidad y el aprovechamiento de los recursos naturales a perpetuidad.

Por su parte, en 2020 Misiones creó la Secretaría de Estado de Cambio Climático (Ley I-172/20). Nuevamente, esta fue el primer ente provincial con rango ministerial en el país dedicado específicamente a la temática. En este caso, su creación buscó dar preminencia al cambio climático, previamente bajo la órbita del Ministerio de Ecología, con los fines de adecuarse a la normativa vigente en el marco del Acuerdo de París y conseguir financiamiento internacional para acciones climáticas y tareas de conservación. Desde

entonces, las actividades de dicha secretaría se concentraron en la formulación del Inventario de Gases de Efecto Invernadero (en adelante, IGEI) y el PPRCC. Culminado en 2023, el PPRCC fue convalidado a nivel nacional en 2025.

La elaboración del PPRCC corrió por cuenta de la Subsecretaría de Gestión, Desarrollo Sostenible e Innovación de la Secretaría de Estado de Cambio Climático. El esquema de gobernanza climática elaborado en dicho marco consiste en un Gabinete Provincial de Cambio Climático, un Consejo Asesor Externo y una serie de Mesas sectoriales. [7] El mismo también incorporó instancias de participación ciudadana que se desarrollaron con la asistencia técnica de una organización civil sin fines de lucro (Asociación Misionera de Mediación). Dichas instancias incluyeron un mapeo para identificar actores de distintas partes de la provincia, subdividida en las regiones Norte, Centro y Sur. Junto con los actores identificados, se realizó una reunión plenaria y se llevaron a cabo talleres por sector, con un total 15 talleres en toda la provincia. Dichas actividades también se complementaron con talleres virtuales y actividades de difusión de información vía correo electrónico, WhatsApp, televisión, radio y diarios de tirada provincial. La información difundida por dichos medios incluyó resultados del IGEI y una descripción de las medidas y metas más destacadas del PPRCC.

Entre las últimas, el componente de mitigación se enfoca en la reducción de las emisiones de GEI y en mantener, crear y mejorar los sumideros de carbono, con base en el IGEI. Con el fin de reforzar su carácter de provincia "carbono neutral", Misiones se fijó la meta de superar las -2.130 kilotoneladas (KTn) de CO2e de emisión para el año 2030. Esto refleja una ambición del 4,12% mayor respecto de las 2.049,787 kilotoneladas (KTn) de CO2e netas absorbidas en 2018. Para ello, el PPRCC propone numerosas medidas para los sectores de Energía, AFOLU y Residuos. [8]

Por su parte, el PPRCC distingue entre cuatro enfoques de adaptación: 1) basada en ecosistemas, 2) basada en comunidades, 3) basada en géneros y 4) basada en gestión integral del riesgo. Como meta cualitativa de adaptación, el PPRCC propone:

> "Mejorar al año 2030 la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad ante el cambio climático de las comunidades, sistemas productivos y de los ecosistemas de la provincia de Misiones con la mirada puesta en el Desarrollo Sostenible y la Adaptación basada en Ecosistemas ante los riesgos identificados" (Secretaría de Estado de Cambio Climático de Misiones 2023b, p. 23).

Entre las medidas concretas de adaptación exclusivamente o de mitigación y adaptación más destacadas, se encuentran la consolidación de sistemas silvopastoriles y ganadería sostenible, la gestión y aprovechamiento sostenible del bosque nativo y la declaración del sitio Ramsar "Humedales del Uruguay-i"; todas ellas para el sector AFOLU. Fuera de los cuatro grandes sectores [9], también se definieron medidas de adaptación para los sectores: infraestructura (techos fríos y gestión del recurso hídrico), salud (articulación de la información del sistema de salud y el cambio climático) y turismo (turismo sostenible y resiliente al cambio climático).

El PPRCC también incluyó un Diagnóstico Provincial de amenazas, exposición, vulnerabilidad y riesgos, considerando estos últimos como el "producto de la superposición de las variables de amenaza, exposición y vulnerabilidad" (Secretaría de Estado de Cambio Climático de Misiones 2023b, p. 28). Como en La Pampa y Jujuy, el concepto de transición justa no aparece explícitamente en el PPRCC. Éste, sin embargo, puede relacionarse con el énfasis puesto en estrategias centradas en la reducción de la vulnerabilidad de ciertas comunidades.

En relación con lo mencionado, la implementación de la política climática en Misiones y las posibilidades de alcanzar las metas planteadas por su PPRCC giran en torno a sus políticas de protección de los bosques nativos y, asociado a ello, a su extensa red de áreas protegidas. Con el objetivo de articular la conservación de bosques con la acción climática, el gobierno de Misiones aprobó en 2023 su Estrategia Provincial REDD+ (EPREDD+) (resolución 241/23 del Ministerio de Ecología y Recursos Renovables). En líneas generales, dicha estrategia fomenta la reducci-

ón de emisiones de GEI mediante la articulación de medidas de reforestación, restauración y protección de bosques con un programa de financiamiento (Programa Jurisdiccional REDD+) a través de la verificación de créditos de carbono del mercado voluntario.

Dicho programa forma parte de la estrategia de reducción de emisiones del sector AFOLU del Plan provincial y es desarrollado por el Ministerio de Ecología y Recursos Renovables en coordinación con la Secretaría de Estado de Cambio Climático y otras reparticiones del gobierno provincial. En su formulación, el Programa se vale de mecanismos de participación, un sistema de información de salvaguardas y un sistema de monitoreo establecidos por la EPREDD+. Por su parte, la generación y certificación de créditos de carbono corre por cuenta de la organización internacional Verra a través de una metodología denominada REDD+ Jurisdiccional Anidado (JNR, por sus siglas en inglés). [10] Esta procura desarrollar un instrumento a nivel provincial (de ahí la denominación "jurisdiccional") para generar créditos de carbono por la reducción de emisiones en tierras de propiedad pública o privada. Los créditos de carbono generados pueden ser vendidos a un precio de referencia acorde al mercado voluntario de carbono internacional. Los compradores generalmente son empresas que, como parte de su política de responsabilidad social corporativa, compran créditos de carbono para compensar emisiones de GEI de sus actividades y así alcanzar metas voluntarias de "carbono neutralidad". Los recursos obtenidos a través de los créditos de carbono se reparten según un Mecanismo de Distribución de Beneficios entre tres cuentas: 1) Fondo de Promoción del Desarrollo Sostenible (destinado, entre otros, a pueblos originarios, municipios y ONGs), 2) Cuenta Bosques (destinada centralmente a los propietarios privados que participen del programa), y 3) Fondo de Funcionamiento (cuenta de inversiones y cuenta operativa administradas por el Ministerio de Ecología); correspondiendo un 20% para la primera, un 45% para la segunda y un 35% para las segundas.

Consideraciones y recomendaciones finales

Este informe da cuenta del proceso de formulación de la política climática argentina reciente en el nivel tanto nacional como provincial. En el nivel nacional, se observa un rápido desarrollo desde la formulación de la Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global en 2019. En los años subsiguientes se formularon el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático y otras piezas importantes de la normativa climática nacional. En todos esos documentos, si bien se formula un claro plan de adaptación, el concepto de transición justa fue incorporado solo nominalmente, sin definiciones o criterios rectores que faciliten su implementación en políticas públicas. Sumado a ello, la toma de poder de Javier Milei en diciembre de 2023 dificultó todo avance de la política climática nacional, más allá del cumplimiento de las obligaciones internacionales, debido al desfinanciamiento y desjerarquización de la agenda ambiental. En el nivel provincial, se registra una amplía variedad en el avance de los Planes Provinciales de Respuesta al Cambio Climático. En un marco de retracción nacional, tal y como se mencionó con antelación, los PPRCC son un instrumento fundamental para comprender las capacidades y ambiciones subnacionales en materia de adaptación climática. Este trabajo ofreció un análisis de los PPRCC presentados por las provincias de La Pampa, Jujuy y Misiones; los únicos tres convalidados por la autoridad de aplicación nacional hasta el momento (julio 2026). Dos grandes comentarios pueden extraerse de ese análisis. Primero, mientras desarrollan planes de adaptación con distintos grados de detalle, en esos PPRCC está ausente la noción de transición justa. Segundo, una comparación entre los tres PPRCC analizados sugiere que el avance de las políticas climáticas subnacionales puede asociarse a distintos factores: 1) la trayectoria previa de las provincias en materia de institucionalización de la agenda ambiental y 2) la presencia de incentivos económicos vinculados al acceso a financiamiento climático.

Tales factores, si bien ayudan a comprender en distinta medida aspectos que se relacionan con los

casos analizados, no parecen suficientes para explicar por completo la asimetría subnacional en materia de políticas de adaptación climática para el conjunto de las provincias argentinas. Como consecuencia de ello, este estudio recomienda el desarrollo de tres líneas de investigación a futuro:

1. El enfoque de transición justa requiere de una discusión mayor, tanto en la esfera nacional como en la subnacional. No parece haber al respecto un consenso generalizado sobre lo que significa tal categoría y cuáles son sus implicancias, o siquiera una disputa sobre la base de criterios distintos, pero internamente consistentes. En ese sentido, la elaboración de documentos que indaguen sobre las distintas perspectivas que ha asumido la categoría de transición justa en otras partes del mundo puede constituir un instrumento que informe a funcionarios públicos a la hora de tomar decisiones en materia de adaptación productiva y laboral o en materia de género, intergeneracionalidad, pueblos originarios o participación, entre otras categorías a las que suele asociarse.
2. Dada la importancia de las políticas ambientales provinciales en un país federal como Argentina (máxime en un contexto de retracción de las políticas ambientales nacionales), se propone desarrollar un estudio más profundo de las causas que explican la variación en la política climática subnacional, considerando factores políticos, institucionales y productivos, así como capacidades estatales, actores involucrados, intereses y resistencias en cada una de las provincias argentinas. En esa línea, la elaboración de diagnósticos provinciales y municipales basados en indicadores comunes que permitan establecer líneas de base, identificar riesgos y comparar los avances entre jurisdicciones pueden ser insumos de utilidad, tanto para el progreso del conocimiento científico, como para la toma de decisiones por parte de funcionarios públicos.
3. Finalmente, otro aspecto que despierta creciente interés tanto en la academia como en el sector público y privado refiere a los mecanismos de financiamiento climático. En la sección anterior se describió el Programa Jurisdiccional Anidado REDD+ desarrollado por el gobierno de Misiones, un proceso en ciernes que busca articular medidas de reforestación, restauración y protección de bosques con un programa de financiamiento a través de la verificación de créditos de carbono. Un análisis de las consecuencias de dicha estrategia a mediano y largo plazo, junto con indagaciones de otras experiencias semejantes, pueden ser utilidad en materia de discusión pública.

A su vez, de este informe se pueden desprender, directa e indirectamente, una serie de lecciones y recomendaciones que pueden servir a diversos actores interesados en la agenda de la adaptación climática y la transición justa. A continuación, se detallan una serie de recomendaciones discriminadas según el público de referencia. Dichas recomendaciones no agotan en modo alguno la cuestión de fondo, más bien son pensadas para contribuir y consolidar el debate público sobre el tema. Las Tablas que siguen sintetizan recomendaciones para los siguientes públicos: funcionarios públicos y tomadores de decisiones políticas (1), periodistas y profesionales de los medios de comunicación (2) y organizaciones y sectores de la sociedad civil.

Tabla 1. Recomendaciones para personal del sector público
Simplificación y sostenimiento de los mecanismos federales de coordinación climática a nivel nacional, en lo posible explicitando derechos, responsabilidades y competencias que corresponden a cada uno de los niveles de gobierno, instituciones y actores participantes; y estableciendo un cronograma de acción claro y previsible.
Asesoramiento a las provincias en la elaboración, actualización e implementación de sus PPRCC, en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales y en el desarrollo de información local, incluyendo inventarios de emisiones, diagnósticos de vulnerabilidad y sistemas de monitoreo.
Acompañamiento a los municipios en el diseño e implementación de estrategias de adaptación frente a riesgos climáticos extremos, especialmente inundaciones, olas de calor, olas de frío, sequías, sudestadas y pérdida de costas, entre otros eventos relativamente recurrentes en territorio argentino.
Desarrollo y fortalecimiento de instrumentos operativos para la implementación de la política climática en Argentina, incluyendo normativa específica, asignaciones presupuestarias y de responsabilidades institucionales, plazos de ejecución, fuentes de financiamiento e indicadores de seguimiento.
Incorporación de un enfoque de transición justa consensuado dentro de una base amplia de actores, que incluya sectores del trabajo, la industria y representantes de comunidades desigualmente afectadas por el cambio climático. Esto implica considerar medidas de reconversión laboral, formación profesional, empleo decente, protección social, participación sindical y apoyo a comunidades y trabajadores afectados por transformaciones productivas, energéticas y territoriales.
Establecimiento de un orden de acciones de adaptación con prioridad en sectores y territorios de mayor vulnerabilidad climática y social, especialmente en materia de gestión hídrica, salud, incendios, infraestructura resiliente, sistemas productivos expuestos, protección de ecosistemas críticos y acceso a servicios básicos.
Fortalecimiento de sistemas de información, alerta temprana y comunicación del riesgo frente a eventos extremos mediante la articulación y consideración de saberes locales, comunitarios y territoriales que complementen la información técnica y el conocimiento experto.
Consolidación de mecanismos de financiamiento climático subnacional, combinando recursos nacionales, provinciales e internacionales y promoviendo capacidades estatales para formular proyectos, acceder a fondos y sostener su implementación en el tiempo.
Fomento de instancias de participación de la sociedad civil, en lo posible de carácter vinculante o que tomen en consideración los conceptos y opiniones vertidos por quienes participan de ellas.
Promoción de experiencias territoriales de transición, tales como apoyo a productores locales comprometidos con prácticas sostenibles, difusión de tecnologías apropiadas —paneles solares, termotanques solares y sistemas de eficiencia energética— y recuperación de técnicas constructivas tradicionales cuando sean adecuadas al territorio en cuestión.
Creación de nuevas áreas protegidas y consolidación de las ya existentes. De ser posible, que las mismas ofrezcan instancias de educación sobre cambio climático, biodiversidad, ambiente, entre otros temas relacionados

Fuente: elaboración propia

Tabla 2. Recomendaciones para profesionales de los medios de comunicación
Fomento de un esquema de comunicación climática territorialmente situada que evite presentar al cambio climático, sus riesgos y consecuencias como parte de una agenda meramente nacional o internacional. Con tal fin, se recomienda enfatizar los efectos a escala subnacional y local, donde actualmente se implementa buena parte de la acción climática argentina, visibilizando avances y carencias en las políticas provinciales y municipales.
Elaboración de noticias y piezas de comunicación que enfaticen no solo los impactos territoriales concretos del cambio climático sobre los ecosistemas, la producción y la vida cotidiana de las personas, sino fundamentalmente los posibles efectos benéficos de la implementación de políticas de adaptación climática y transición justa.
Cobertura sistemática que dé seguimiento a los compromisos climáticos asumidos por el país mediante columnas, boletines informativos u otras piezas de comunicación periódicas que incorporen información sobre presupuestos, plazos, organismos responsables, entre otros indicadores, y evidencia pública relativa a los avances alcanzados.
Fomento al desarrollo de medios o piezas comunicacionales con énfasis en la transición justa y exclusivamente dirigidas a sectores del trabajo, la industria o a comunidades especialmente afectadas o en situación de vulnerabilidad.

Fuente: elaboración propia

Tabla 3. Recomendaciones para sectores de la sociedad civil
Promoción de instancias de monitoreo ciudadano y demanda de información pública que interpele a distintos niveles de gobierno por medio de canales formales y, de ser necesario, informales.
Formulación de demandas de participación institucional efectiva con énfasis en espacios que garanticen el derecho a la información y a la consulta previa y exigencia de mecanismos de trazabilidad que permitan acceder rápida y fácilmente al estado de situación de las propuestas realizadas por la sociedad civil.
Fomento a la construcción de alianzas con actores estratégicos, tales como: colegios de abogados, comunicadores sociales, referentes culturales y decisores públicos.
Impulso al desarrollo de hábitos y prácticas de producción, consumo, construcción, uso de la energía y movilidad que mitiguen o contribuyan en la menor medida posible a la generación de GEI, sin perder de vista que las principales responsabilidades corresponden al Estado y a los grandes actores económicos.
Fortalecimiento de redes de acción local y de protocolos comunitarios de respuesta temprana frente a eventos extremos, con énfasis en la reducción de la vulnerabilidad y la exposición de mujeres, niñas, niños, personas mayores y personas con discapacidad. Esto incluye considerar la realización de mapas de riesgo local, la identificación de refugios frente al riesgo de inundación, olas de calor, frio extremo, entre otros eventos extremos, así como el desarrollo de campañas de cuidado del arbolado y el apoyo a la comunicación temprana por medio de redes comunitarias a alertas meteorológicas.

Fuente: elaboración propia

Notas

[1] Para más información, consultar: observatorio.sustentabilidadsf.org.ar/es/mapa-provincias (última visita: 2 septiembre 2026).

[2] El primer enfoque de adaptación enfatiza el uso sostenible de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. El segundo promueve procesos participativos orientados al fortalecimiento de capacidades locales.

[3] Ver: simarcc.ambiente.gob.ar/ (última visita 23 septiembre 2026).

[4] Ver: ipec.misiones.gov.ar/producto-bruto-geografico/pbg-novedades/misiones-publica-producto-bruto-geografico-2018-2024/ (última visita 2 mayo 2026).

[5] Elaboración propia en base a datos del Sistema Federal de Áreas Protegidas y fuentes provinciales varias.Ver: sifap.gob.ar/areas-protegidas/provincia/todas/categoria/todas/eco-region/todas/actividades/todas/servicios/todas.

[6] Las tierras con bosques nativos (1.612.558 hectáreas) y con bosques cultivados (413.373 hectáreas) suman 2.025.931 hectáreas, lo que representa el 67,98% del territorio provincial. Para más información ver: magyp.gob.ar/desarrollo-foresto-industrial/tablero-plantaciones-forestales.php

[7] A saber: energía, bosques, transporte, infraestructura, academia, salud, educación, desarrollo social, derechos humanos y turismo

[8] No se formulan medidas para el sector IPPU por su escasa incidencia en la provincia (para mayor detalle, ver Anexo II del Plan).

[9] Recuérdese: AFOLU, Energía, Procesos industriales y uso de productos, y Residuos.

[10] Para más información sobre la EPREDD+ y el Programa Jurisdiccional REDD+, visitar la web oficial del Programa ECO2: programajnr.misiones.gob.ar/.

Referencias bibliográficas

CEPAL y Ministerio de Economía de la Nación. 2022. Desagregación provincial del valor agregado bruto de la Argentina, base 2004. Buenos Aires: CEPAL y Ministerio de Economía de la Nación.

Giraudo, Alejandro A., Hernán Povedano, Manuel J. Belgrano, et al. 2005. "Status da biodiversidade da Mata Atlântica de Interior da Argentina." In *Mata Atlântica : biodiversidade, ameaças e perspectivas*, edited by Carlos Galindo-Leal and Ibsen de Gusmão Câmara. Fundação SOS Mata Atlântica.

Gobierno de Jujuy. 2025. Jujuy Sostenible. Plan Provincial de Respuesta al Cambio Climático. Gobierno de Jujuy.

Gobierno de La Pampa. 2023. Plan Provincial de Respuesta al Cambio Climático. Gobierno de La Pampa.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2022. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: INDEC.

IPCC. 2022. Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge: Cambridge University Press

Mercure Camila y Laguzzi Victoria. 2025. Gobernanza climática federal en la Argentina. Balance y perspectivas a cinco años de la Ley 27.520. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Disponible en: farn.org.ar/wp-content/uploads/2025/09/Gobernanza-climatica-federal--en-Argentina.pdf

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS). (2022). *Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático*. República Argentina.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS) y Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (MGyD). (2023). *La adaptación al cambio climático desde una perspectiva de género y diversidad*. Proyecto PNUD ARG19003 "Plan Nacional de Adaptación". República Argentina.

Myers, Norman, Russell A. Mittermeier, Cristina G. Mittermeier, Gustavo A. B. da Fonseca, and Jennifer Kent. 2000. "Biodiversity Hotspots for Conservation Priorities." *Nature* 403 (24): 853–58.

Ricard, Florencia y Docampo Lucía. 2025. La Pampa y el Cambio Climático: desafíos y estrategias para construir un futuro sostenible en el centro del país. En: Sustentabilidad Sin Fronteras, Informe Anual 2025 sobre Cambio Climático. Ciudad de Buenos Aires: Sustentabilidad Sin Fronteras.

Secretaría de Estado de Cambio Climático de Misiones. 2023a. "Plan Provincial de Respuesta al Cambio Climático." Secretaría de Estado de Cambio Climático de Misiones. Disponible en: drive.google.com/file/d/16o2oaQZdVZRzBRS_BqIlG4dMWapkVOxZ/view.
Secretaría de Estado de Cambio Climático Misiones. 2023b. "Inventario de Gases de Efecto Invernadero de La Provincia de Misiones 2018." Secretaría de Estado de Cambio Climático de Misiones. Disponible en: cambioclimatico.misiones.gob.ar/igei-provincia-de-misiones-2018/.

Subsecretaría de Ambiente. 2024. *Primer Informe Bienal de Transparencia (IBT1) de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)*. República Argentina.

Villares, M. (2025). *Compromisos Climáticos Provinciales*. Fundación Sustentabilidad sin Fronteras.

SOBRE LOS AUTORES

Patricio Bruno Besana

Doctor en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Licenciado en Sociología, Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como Investigador del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Políticas (IIP), es profesor adjunto en la Escuela de Política y Gobierno (EPyG) e integra el Área de Ambiente y Política (IIP/EPyG/UNSAM) de la que fue coordinador general. Estudió temas relacionados a la participación, el ambiente, el riesgo climático y el acceso a servicios públicos con énfasis en contextos de pobreza urbana. Más recientemente trabajó sobre aspectos relativos a la categoría de Antropoceno. Actualmente estudia los activismos a favor de otros animales en México y Argentina y los discursos y políticas de negación y obstrucción climática en países de América Latina.

Lucas M. Figueroa

Doctor en Ciencia Política, Magister en Derechos Humanos y Democratización y Licenciado en Ciencia Política por Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Es docente en la Escuela de Política y Gobierno (EPyG) de la UNSAM. Sus líneas de investigación se centran en el diseño e implementación de políticas ambientales a nivel subnacional con foco en políticas de bosques, biodiversidad y cambio climático. Es miembro del Área de Ambiente y Política y coordinador académico de la Diplomatura en Gestión Local de Riesgos Socioambientales en la EPyG.

Itatí Moreno

Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín y licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Es docente e investigadora en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, donde dicta cursos de políticas públicas, métodos cualitativos y talleres de tesis. Ha desarrollado investigaciones y consultorías para organismos públicos e internacionales, incluyendo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, EUROCLIMA+ y FAO. Fue investigadora visitante en el Albert Hirschman Centre on Democracy del Geneva Graduate Institute. Sus publicaciones abordan la política ambiental argentina, la gestión de residuos sólidos urbanos, los conflictos ambientales, la participación social y los procesos de cambio en las políticas públicas.

Ricardo A. Gutiérrez

Licenciado en Ciencia Política y Magister en Investigación en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires y Doctor en Ciencia Política por la Johns Hopkins University (JHU), Estados Unidos. Se desempeña como profesor titular y Decano de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín y como investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina. Se especializa en el estudio de problemas y políticas ambientales con foco en la interacción entre actores estatales, sociales y económicos en el debate sobre la protección ambiental. Actualmente realiza investigaciones sobre la política climática y las políticas de conservación de bosques nativos y áreas protegidas desde una perspectiva comparada

Cadernos do OIMC es una publicación de periodicidad variable del Observatorio Interdisciplinario sobre el Cambio Climático de la Universidad Estatal de Río de Janeiro (UERJ).

El consejo editorial está integrado por los profesores Ana Paula Tostes, Carlos R. S. Milani, Elza Neffa, Mário Soares y Rosa Formiga.

La publicación está a cargo del coordinador responsable del OIMC, actualmente Carlos R. S. Milani.

Maquetación: Tiago Maranhão
Layout: Rubens de S. Duarte

¿Cómo citar este documento?

Besana , Patricio B.; Figueroa , Lucas M.; Moreno, Itatí; Gutiérrez , Ricardo A.. *Adaptación al cambio climático y transición justa en Argentina: vaivenes nacionales e iniciativas provinciales*. Rio de Janeiro: Cadernos do OIMC, v. 28, 2026.
ISSN: 2764-1120

Observatório Interdisciplinar das Mudanças Climáticas

obsinterclima.eco.br /obsinterclima @_oimc

Apoyo

iCS instituto CLIMA e SOCIEDADE