



Círculos Virtuosos

Co-creación de entornos de integridad en el sector energético para el desarrollo sostenible.

EL QUÉ Y EL CÓMO PARA UNA TRANSICIÓN ENERGÉTICA BAJO ENTORNOS DE INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA



**Poder
Ciudadano**

Capítulo Argentino
de Transparencia Internacional

www.poderciudadano.org



PROGRAMA DE SECTOR PRIVADO Y COMPLIANCE

COORDINACIÓN

Castresana, Inés

SUPERVISIÓN EJECUTIVA

Kalpschtrej, Karina

Secchi, Pablo

EQUIPO

Lattanzi, Leandro

Navarro Cafferata, Eugenia

CONSULTORÍA Y REDACCIÓN

Braguinsky, Eugenia

Gadano, Julián

CONSEJO ASESOR DE LA INICIATIVA

Alzari, María José

Amado, Adriana

Basch, Fernando

Ferreira Rubio, Delia Matilde

Grau, Diego Andrés

March, Carlos

Preziosa, María Marta

Regueira Corti, Mariana

Tallarico, Eduardo Daniel

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Bondoni, Laura

Este informe forma parte de las actividades del proyecto "Círculos Virtuosos: Co-creación de entornos de integridad en el sector energético para el desarrollo sostenible" que cuentan con el financiamiento de la Iniciativa de Integridad de Siemens.

ÍNDICE

Acrónimos y abreviaturas	4
Resumen ejecutivo	5
1. Introducción	8
El qué y el por qué.....	9
Transición energética: orígenes e impacto	11
La transición energética y el desarrollo.....	12
Las dificultades en lograr una transición energética justa afectan principalmente a los sectores más vulnerables.....	13
2. Cumplir con los compromisos: un tema central de la agenda global.....	16
Compromisos asumidos por Argentina y avances alcanzados.....	17
3. Integridad y transparencia para una transición energética sostenible	20
¿De qué se habla cuando se habla de integridad en la transición energética?	21
La transición energética en el marco de la iniciativa Círculos Virtuosos.	22
Matriz de riesgos de corrupción y amenazas a la integridad en una política de transición energética	22
Hacia un plan de transición energética con perspectiva de integridad. El rol del Estado y las EPES	25
4. Importancia de la agenda de transición energética para una mayor competitividad de las empresas del sector	28
Desafíos y oportunidades para las empresas	29
El rol del sector privado en una transición energética con integridad y transparencia	32
5. Hoja de ruta para una transición energética con perspectiva de integridad	34
Hoja de ruta para el Estado	35
Hoja de ruta para las EPES y las empresas privadas (ECT y ECN) ..	37
Hoja de ruta para la sociedad civil	39
6. Recomendaciones y reflexiones finales.....	41
Bibliografía	43

Acrónimos y abreviaturas

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

COP: Conferencia de las Partes

ECN: Empresas de Capital Nacional

ECT: Empresas de Capital Trasnacional

EPES: Empresas de Propiedad Estatal

IPCC: Expertos sobre el Cambio Climático

GEI: Gases de Efecto Invernadero

G20: Grupo de los Veinte

NDC: Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OGP: Open Government Partnership

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONU: Organización de Naciones Unidas

O&M: Operación y Mantenimiento

PyMES: Pequeñas y Medianas Empresas

RITE: Registro de Integridad y Transparencia para las Empresas y Entidades

Resumen ejecutivo

El cambio climático de origen antropogénico, causado principalmente por la forma en que se genera energía, tiene consecuencias negativas en términos económicos, sociales y ambientales. Por ello, los países vienen comprometiéndose desde hace varias décadas en virar hacia nuevas formas de generación de energía neutras en carbono. A esto se lo denomina transición energética: pasar de fuentes de energía emisoras de gases de efecto invernadero (GEI) y dañinas con el ambiente a fuentes limpias que permitan el desarrollo sostenible, sin atentar contra la generación de empleo.

La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecen que esta transición energética debe ser justa, transparente, contar con la participación ciudadana y prestar especial atención a los grupos en situación de vulnerabilidad. Esto quiere decir que las comunidades más desaventajadas puedan acceder a energía amigable con el ambiente sin asumir los costos de la transición.

Este documento se desarrolló en el marco de la iniciativa **“Círculos Virtuosos: Co-creación de entornos de integridad en el sector energético para un desarrollo sostenible”**, una acción colectiva liderada por Poder Ciudadano para mejorar los niveles de integridad y transparencia del sector energético, el clima de negocios y la relación Estado-Mercado. En él se presentan brevemente los orígenes de la transición energética y hacia dónde se avanza, cuáles son los compromisos asumidos por los Estados en el marco de diferentes pactos y acuerdos multilaterales, el rol de los principales actores del sector y la importancia de incluir una perspectiva de integridad en las políticas de transición energética y cómo introducirla en la práctica.

El desarrollo energético y los desafíos que presenta el sector en materia de transición son temas centrales en la agenda pública global y local. Alcanzar un desarrollo energético equitativo, sostenible, asequible e inclusivo requiere alcanzar consensos entre todas las partes involucradas, dado que las acciones y políticas que se definan, tanto desde el sector público como del sector privado, tienen un impacto directo en las relaciones público-privadas, en los negocios del sector, el desarrollo de las comunidades y la calidad de los servicios públicos. La “transición justa” –concepto originado en Europa hace 25 años– debe ser un imperativo en el camino hacia la generación de energías limpias.

A su vez, la transición energética plantea un desafío que puede ser expresado en términos de un trilema¹: conciliar la necesidad de contar con seguridad energética, proveer

energía accesible a los sectores vulnerables² y asegurar una transición que cumpla con los objetivos planteados en el Acuerdo de París. Sin embargo, falta mucho aún para que los países demuestren con transparencia y claridad el “cómo”: cómo harán para –de manera realista y sostenible– lograr ese objetivo cada vez más urgente. La realidad muestra que, a diciembre de 2023 (es decir, transcurrida menos de una cuarta parte del siglo), la temperatura global se ha incrementado 1,3°C. Por otra parte, en ninguno de los escenarios se alcanza con probabilidad razonable el objetivo ideal.

Si bien el “cómo” aún se encuentra en desarrollo, este documento esboza posibles bases para el diseño de líneas de acción, tomadas de lo que ha sido planteado en las Conferencias de las Partes:

- El planeta es nuestra “casa común” y el compromiso de la transición es, por lo tanto, colectivo. Sin embargo, teniendo en cuenta los diversos grados de desarrollo, desigualdad, pobreza y crecimiento, así como también contribuciones diferenciadas al calentamiento global, las responsabilidades son también diferenciadas.
- La transición es una sola, pero los objetivos que cada país plantea deben ser consistentes con su situación particular y con las responsabilidades diferenciadas.
- Debería plantearse una hoja de ruta realista, sostenible y realizable respecto de cómo se abandonarán los combustibles fósiles en este siglo.
- Los nuevos recursos energéticos limpios no deberían generar nuevas desigualdades.
- Ninguna política que impulse la transición energética puede estar ausente de un marco de integridad y transparencia, tanto para el sector público como para el sector privado.

Nuestro país no está ajeno a la discusión internacional en materia de transición energética, habiendo suscrito a lo largo de las últimas décadas diferentes compromisos internacionales para avanzar en esa dirección. Este documento subraya la importancia de garantizar el cumplimiento de los estándares de integridad y transparencia como condición indispensable para honrar los compromisos asumidos, en tanto “no se podrá alcanzar un desarrollo energético sostenible

1 | El World Energy Council planteó el concepto de “trilema energético” hace más de una década, con el objetivo de graficar los desafíos a los que se enfrenta quien debe decidir una política energética en la transición.

2 | Los grupos en situación de vulnerabilidad o poblaciones vulnerables son aquellas personas que, además de contar con bajas capacidades de enfrentar el riesgo, comparten otro atributo básico como, por ejemplo, ser migrantes, pueblos indígenas o colectivos LGBTQIA+, entre otros. Asimismo, los grupos en situación de vulnerabilidad social corren más riesgo de padecer la pobreza. Braguinsky (2024:20).



si existen prácticas de corrupción que atentan contra dichos objetivos, violaciones a los derechos humanos o afectación a las comunidades y el ambiente en donde se desarrollan las actividades, si las operaciones de las empresas y las negociaciones entre el sector público y el privado se dan en entornos de poca transparencia y no se rinde cuentas del impacto generado”³.

Se habla de integridad en la transición energética cuando las políticas públicas diseñadas para avanzar en un cambio hacia fuentes de energía más sostenibles y neutras en carbono se llevan a cabo de manera ética y transparente. En este sentido, Poder Ciudadano entiende por política de integridad pública al “conjunto de acciones, mecanismos y procedimientos, orientados a prevenir, detectar y corregir irregularidades, que puedan derivar en hechos de corrupción dentro de las distintas dependencias estatales, cualquiera sea su nivel o jerarquía. Esta política debe basarse en cuatro pilares básicos: i) Ejercicio Ético de la Función Pública; ii) Transparencia y máxima divulgación de los actos de la Administración; iii) Participación y Control Social de la Gestión Pública y; iv) Rendición de Cuentas”⁴. En otras palabras, la integridad en la transición energética implica no sólo conseguir objetivos climáticos, sino también garantizar que la implementación de la política pública se

realice de manera ética, transparente, participativa, responsable. Además, debe ser justa e inclusiva.

Si bien el Estado Nacional cumple un rol central en el diseño e implementación de la política de transición energética con perspectiva de integridad, no puede obviarse que el ecosistema asociado a la transición es variado, en el que cada actor y/o sector interactúa con los demás. Así, además del Estado, como rector y responsable, están las empresas, tanto públicas como privadas, la comunidad en general, las poblaciones afectadas, la academia y centros de investigación y la sociedad civil organizada.

De este modo, es necesario pensar y diseñar una hoja de ruta para la incorporación de la perspectiva de integridad en la política de transición energética acorde a cada una de las partes involucradas, siempre considerando los cuatro pilares de la integridad: ejercicio ético de la función, transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas.

A continuación, teniendo en cuenta estos pilares, se presenta una propuesta para cada sector:

A Hoja de ruta para el Estado a nivel nacional y subnacional

1. Garantizar el ejercicio ético de la función pública en el marco de la transición energética: El Estado debe asegurar la correcta aplicación del marco normativo existente en materia de integridad y prevención, detección y sanción de la corrupción, prestando especial atención a los riesgos que existen en las políticas y acciones para la transición energética. Entre ellas, el Estado debe garantizar que no se produzcan situaciones de “puerta giratoria” o captura de las decisiones públicas, que se asegure la publicidad de las declaraciones juradas y agendas públicas y que se aplique correctamente, entre otras medidas, el régimen de incompatibilidades para detectar de manera temprana conflictos de intereses o irregularidades en el ejercicio de la función pública. Además, el Estado debe velar porque las empresas públicas y privadas también desarrollen su actividad en un marco de probidad.

2. Diseñar e implementar políticas de transparencia: La Administración Pública debe, como sujeto obligado por la normativa de acceso a la información pública, brindar información tanto de manera activa como pasiva sobre la política de transición energética, incluyendo entre ella: los objetivos establecidos para la transición con sus respectivas metas e

indicadores; las evaluaciones y auditorías realizadas; los niveles de cumplimiento alcanzado; las sanciones recibidas si existiesen; los estudios técnicos y los de impacto ambiental como así también las personas responsables de llevarlos adelante; las relaciones existentes con otros actores del sector durante la transición, como EPES, empresas privadas, proveedoras de servicios; información sobre fondos públicos involucrados, recibidos y transferidos. A su vez, como órgano rector y de control, deberá asegurar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública vinculada a la transición energética por parte de los organismos públicos, empresas con participación estatal (EPES) y otros sujetos obligados.

3. Garantizar espacios de participación ciudadana y rendición de cuentas: Una política pública de transición energética que pretenda garantizar estándares de integridad y transparencia debe contemplar la existencia de espacios de participación de la ciudadanía de acuerdo a los compromisos asumidos internacionalmente, como es el Acuerdo de Escazú.

B Hoja de ruta para las EPES y las empresas privadas

1. Asegurar la integridad en el desarrollo de sus actividades y sus acciones para la transición energética: Es fundamental que las empresas que implementan políticas de transición energética integren la perspectiva de integridad de manera transversal, a partir de herramientas y políticas de

identificación, mitigación, detección y sanción de los riesgos de corrupción. Esto asegura que los objetivos propuestos se cumplan de manera eficiente y efectiva, evitando que intereses particulares o la corrupción obstaculicen el proceso.

3 | Poder Ciudadano (2022a:10).

4 | Poder Ciudadano (2020:15).



2. Asegurar la transparencia en el desarrollo de sus actividades y sus acciones para la transición energética: La publicación de información resulta esencial para la prevención y control de la corrupción, así como para garantizar y promover la participación de los diferentes sectores y grupos desaventajados. La información disponible deberá ser la vinculada a los planes de acción para la transición, los objetivos e indicadores a cumplir, los resultados obtenidos, estudios de evaluación de impacto ambiental, medios para mitigar el potencial daño, etc.

3. Rendir cuentas y garantizar espacios de participación ciudadana durante la transición energética: En la políti-

ca de transición, las EPES –como parte del sector público–, además de explicar de manera detallada la ejecución presupuestaria, deben exponer las acciones desarrolladas para la obtención de los objetivos propuestos de corto, mediano y largo plazo, los resultados obtenidos y los mecanismos de toma de decisión. Por su parte, tanto las EPES como las empresas privadas que forman parte de la política de transición energética deberían promover el involucramiento de los sectores sociales afectados y de la población en general, a partir de espacios de diálogo periódico para recoger inquietudes y necesidades específicas, evaluar el curso de acción elegido en función del impacto en la comunidad y sobre todo de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Hoja de ruta para la sociedad civil

El nuevo paradigma de la transición energética, que se funda en los acuerdos internacionales en materia de energía adoptados por los países, como en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible o en el Acuerdo de Escazú, promueve el involucramiento de la ciudadanía en el diseño e implementación de las acciones adoptadas para avanzar hacia nuevas formas de energía menos dañinas con el ambiente. En ese marco, la hoja de ruta de la sociedad civil debe contemplar:

1. El trabajo colaborativo entre las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la agenda de transición energética: La transición energética es un tema complejo y multidimensional, por lo cual la participación de manera colaborativa de la diversidad de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la agenda de transición energética es esencial para asegurar que ella sea inclusiva, sostenible, justa y transparente y con perspectiva de integridad. Además, esta colaboración permitirá fortalecer la capacidad de incidencia de la sociedad civil.

2. Fortalecer la función de control sobre el cumplimiento de las políticas de integridad y transparencia dentro de las acciones para la transición energética y la lucha contra el cambio climático. En este sentido, se espera que no tenga un rol pasivo, sino que exija, a través del ejercicio del acceso a la información pública, por ejemplo, que los organismos, las empresas y quienes ejercen una función pública publiquen datos que sirvan para monitorear, evaluar y producir nueva información, además de fomentar una participación más responsable. Para ello, es importante generar capacidades para incorporar la perspectiva de integridad en la agenda de trabajo de las organizaciones de la sociedad ci-

vil ambientales y sociales, así como en las organizaciones de base y en las propias comunidades, como una herramienta para cumplir con su misión.

3. La generación y facilitación de información y análisis para una transición energética informada y efectiva: Algunas organizaciones de la sociedad civil y fundamentalmente la academia y los centros de investigación tienen un rol fundamental en la producción de datos, información y análisis sobre impactos ambientales y sociales de políticas y proyectos, así como sobre tendencias en materia de transición energética y mejores prácticas; desarrollo de modelos y proyecciones sobre el futuro de la energía ayudando a prever escenarios y planificar estrategias adecuadas; y desarrollo de tecnologías innovadoras.

La transición hacia fuentes de energía más limpias y sostenibles es una oportunidad única para redefinir el desarrollo económico y social. La integridad y la transparencia deben ser los pilares sobre los cuales se construya este nuevo paradigma energético. No se trata solo de cambiar la forma en que producimos y consumimos energía, sino también de asegurar que este cambio sea inclusivo, justo y beneficioso para toda la sociedad.

Es imperativo que las autoridades políticas, las empresas y la ciudadanía trabajen colaborativamente para adoptar y fomentar estas políticas. **La urgencia del cambio climático y la necesidad de un cambio justo e inclusivo requieren acciones decididas y concertadas. Sólo a través de un compromiso genuino con la integridad y la transparencia se podrá asegurar un futuro energético verdaderamente justo y sostenible para todas las personas.**



INTRODUCCIÓN

01

INTRODUCCIÓN

El qué y el por qué

Existe un consenso generalizado entre personas científicas y especialistas de diversos campos relacionados con el ambiente y el clima, en que la transición energética se ha convertido en una necesidad apremiante frente al desafío del cambio climático. Esto se debe, en primer lugar, a que el planeta enfrenta un fenómeno de calentamiento global de causas antropogénicas.⁵ Si bien se profundizará con detalle más adelante, es importante puntualizar que, además de ser causado por las personas, este fenómeno tiene un efecto concreto en los seres vivos y el ambiente.

En febrero de 2022, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por su sigla en inglés), organismo de las Naciones Unidas dedicado a observar el tema, publicó un reporte contundente sobre el impacto del cambio climático. Más de 270 personas pertenecientes a la comunidad científica de 67 países han contribuido a la elaboración de este informe que plantea que, de no actuar con mayor contundencia, el calentamiento provocará mayores cambios en el sistema climático, como la frecuencia e intensidad de olas de calor, incendios, tormentas, ciclones tropicales y sequías, el derretimiento de glaciares, de cubiertas de nieve y del permafrost⁶ y el aumento del nivel del mar.⁷

Como se verá más adelante, la temperatura del planeta está alcanzando límites irreversibles: 2023 fue el noveno año consecutivo más cálido desde que hay registros, con un aumento de la temperatura media global de 1,3°C. Asimismo, más de la mitad de la población mundial, unos 4.500 millones de personas, han sufrido catástrofes meteorológicas alguna vez durante los últimos 20 años, con impacto en vidas, hogares o en la economía.

Los efectos del cambio climático son, además, asimétricos: África, por ejemplo, contribuye entre un 2% y un 3% a las emisiones globales, pero el clima amenaza con exponer a unas 118 millones personas de África más pobres a sequías, inundaciones y calor extremo para 2030.⁸

Sin embargo, más allá de que esta realidad es cada vez más apremiante y requiere de acciones concretas y permanentes, este tema fue puesto en la agenda internacional hace 30 años.

Efectivamente, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) entró en vigor el 21 de marzo de 1994 y se constituyó en el primer marco institucional entre Estados sobre la relación entre la acción de las personas y el clima en el planeta. Cuenta con una adhesión casi universal: a la fecha son 198 Estados los que suscribieron la Convención.

La CMNUCC es uno de los emergentes exitosos de la que se conoce como la “Cumbre de la Tierra de Río”, celebrada en Río de Janeiro en 1992. Allí, los países participantes suscribieron la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, cuyo Principio 10 establece lo siguiente: *“el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones”*.⁹ De esta manera, los países no sólo acordaron sobre la importancia del medio ambiente y el impacto de la acción humana, sino que también establecieron que la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana son elementos que los gobiernos deben garantizar al momento de diseñar e implementar políticas públicas a favor del ambiente.

Asimismo, la CMNUCC en sus considerandos define que *“las actividades humanas han ido aumentando sustancialmente las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera (...) lo cual dará como resultado, en promedio, un calentamiento adicional de la superficie y la atmósfera de la Tierra”*. Es decir, se reconoció por primera vez a nivel del liderazgo mundial, que el calentamiento global y la acción humana están estrechamente vinculados. Sin embargo, recién 6 años después los Estados parte de la CMNUCC volvieron a reunirse y aprobaron un protocolo específico con guías y hojas de ruta, conocido como “Protocolo de Kyoto”.

Diecisiete años más tarde, en la Conferencia de las Partes (COP) N° 21, celebrada en París en 2015, se consensuó un documento conocido como el “Acuerdo de París”, en el que se

5 | Powell (2019).

6 | El permafrost es la capa de suelo bajo la superficie de la Tierra que ha permanecido congelada ininterrumpidamente durante al menos dos años consecutivos y, en la mayoría de los casos, durante cientos o miles de años. Se extiende por una cuarta parte del hemisferio norte, incluyendo muchas regiones que no están cubiertas de nieve. Naciones Unidas (2022).

7 | The Intergovernmental Panel on Climate Change (2022).

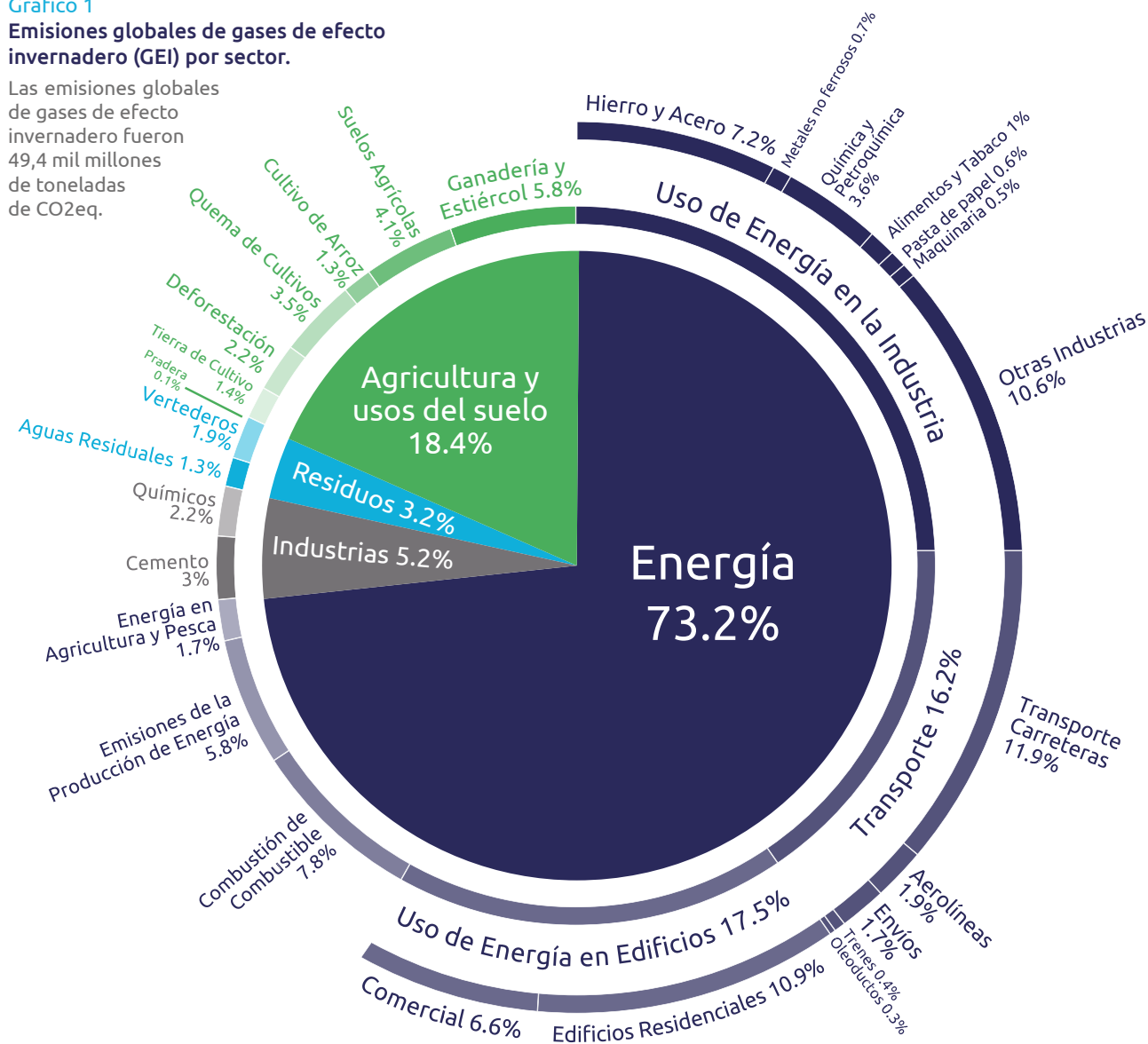
8 | Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (2019).

9 | Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992).



a la descarbonización, conocidos estos reportes como “Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional” (NDC, por sus siglas en inglés).¹⁰ Se establecieron así objetivos concretos y específicos.

Las emisiones globales de gases de efecto invernadero fueron 49,4 mil millones de toneladas de CO₂eq.



Como puede verse en el gráfico anterior, la energía es el principal contribuyente al calentamiento global (73,2% de la contribución en 2020, incluyendo transporte). Por ello, a medida que los impactos del calentamiento global se hacen más evidentes y las comunidades de todo el mundo enfrentan desafíos cada vez mayores relacionados con el clima, la

10 | Las NDC son, de acuerdo a como los define el PNUD, “*compromisos climáticos nacionales establecidos por los países en el marco del Acuerdo de París, que detallan lo que harán para cumplir el objetivo de limitar un aumento medio de la temperatura mundial a 1,5°C, adaptarse al impacto climático y garantizar una financiación suficiente para lograr estas metas*”. (PNUD (2023)). Se trata de planes determinados, que no pueden reducirse en su alcance, a corto y mediano plazo, y que deben actualizarse cada cinco años en función de las capacidades de cada país. Estos planes parten del principio de que el clima es una responsabilidad común pero diferenciada entre países desarrollados y no desarrollados.

INTRODUCCIÓN

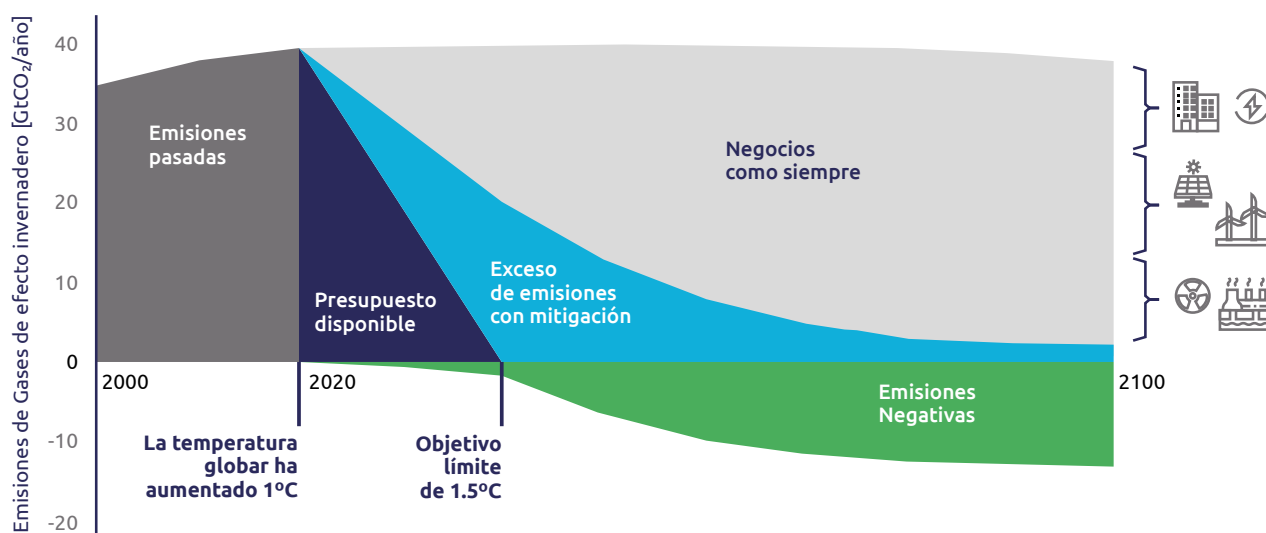
Transición energética: orígenes e impacto

En la segunda mitad del siglo XIX, el comienzo de lo que se denomina la era industrial, marcó un punto de inflexión en la historia de la humanidad, impulsando un crecimiento económico sin precedentes¹¹, pero también dando inicio a una era de consumo masivo de combustibles fósiles. Desde entonces, la quema de este tipo de combustibles ha sido la principal fuente de energía en el mundo, alimentando nuestras economías y nuestros estilos de vida. Es bueno recono-

cer que el consumo de estos combustibles ha evolucionado desde los más emisores de GEI (carbón) hasta los que menos emiten (gas natural). Sin embargo, según lo determinado por el Acuerdo de París, se ha llegado al final de la línea. De hecho, tal y como lo demuestran Rueda y otros¹², no alcanza con reducir las emisiones para llegar al objetivo de no elevar la temperatura global a más de 1,5 °C¹³; para lograrlo será necesario invertir en tecnologías de captura de carbono.¹⁴

Gráfico 2

Emisión y captura de carbono para alcanzar los Objetivos de París.



11 | Tal y como lo conceptualiza Przeworski, la fase industrial de la economía capitalista permitió que, por primera vez, la producción mundial pudiera “alimentar a todos”. (Przeworski, 1988). Sin embargo, entre otras consecuencias, ello implicó un aumento en la predación de los recursos naturales. Podemos inscribir el calentamiento global dentro de ese marco.

12 | Rueda et al. (2021).

13 | Sobre este objetivo climático ver la sección siguiente.

14 | Se entiende por captura de carbono la acción de retirar GEI de la atmósfera a efectos de reducir su presencia. Si bien la acción de capturar carbono puede ocurrir (y de hecho ocurre) en forma natural, en este caso nos estamos refiriendo a captura intencional. La captura intencional puede producirse por dos tipos de método: natural o artificial. El método natural está basado en la acción de la naturaleza (plantar o proteger bosques, actuar contra la desertificación, etc.) y el método artificial se basa en el uso de artefactos que capturan carbono y lo almacenan o lo transforman en bienes de uso.



El aumento de las temperaturas, la acidificación de los océanos, el derretimiento de los glaciares y la intensificación de fenómenos meteorológicos extremos son sólo algunas de las manifestaciones del cambio climático que ya se observan. Estos impactos no sólo amenazan la estabilidad de los ecosistemas naturales, sino que también representan riesgos significativos para la economía global, la seguridad alimentaria, el suministro de agua y la salud pública en todo el mundo.

En este contexto, y teniendo en cuenta la centralidad de la energía como contribuyente al calentamiento global, **la transición hacia un sistema energético más sostenible –que debe realizarse bajo estándares de integridad, transparencia y participación ciudadana– se vuelve fundamental para abordar los desafíos del cambio climático.** La adopción de fuentes de energía limpia, como la solar, eólica, hidroeléctrica, geotérmica e, incluso, nuclear, ofrece una alternativa prometedora a los combustibles fósiles, ya que estas fuentes no emiten GEI durante su operación. Además, el desarrollo de tecnologías de almacenamiento de energía basada en procesos limpios y la mejora de la eficiencia energética son aspectos clave para garantizar la viabilidad y la estabilidad de este nuevo paradigma energético.

Sin embargo, la transición energética no sólo implica cambios tecnológicos, sino también transformaciones profundas en las políticas, economías y comportamientos sociales. Resulta necesario abordar, entonces, las inequidades que pueden surgir durante este proceso de transición, asegurando que todos los sectores de la sociedad se beneficien de los avances en energía limpia. Por último, los recursos energéticos son un bien público que empresas, comercios, gobiernos y personas deben cuidar: la fuente energética más limpia de todas es el consumo responsable. La transparencia y la rendición de cuentas sobre este consumo es un elemento fundamental de este cambio cultural. Más allá de que no todos los actores del ecosistema tienen el mismo peso e impacto, es pertinente afirmar que el combate al cambio climático es una responsabilidad colectiva.

Lo manifestado en el párrafo anterior se representa en el concepto de **“transición justa”**, que se originó hace más de 25 años en algunos países de Europa. En sus inicios, fue una demanda a raíz de los que fueron percibidos –por algunos grupos sociales y sindicatos europeos– como los efectos negativos de la transición, sobre todo en materia de empleo y de calidad de vida de las poblaciones vulnerables. Muchos de estos grupos entendieron que los cambios que comenzaron a ocurrir en la matriz energética impactaron en el empleo en tres direcciones:

- ▶ Menos empleos, dado que se percibió a las nuevas energías renovables como menos “empleables” que las energías térmicas o nucleares.
- ▶ Empleos de menor calidad, menos empleo registrado, trabajadores nuevos sin afiliación sindical.
- ▶ Relocalización del empleo desde los países desarrollados (que pagan mejores salarios y ofrecen mejores condiciones laborales) a Asia.

Desde hace una década, el concepto de transición justa forma parte de los objetivos climáticos a nivel global y de los procedimientos y acuerdos de las Naciones Unidas.

En resumen, se trata de reconocer que el objetivo no debe ser únicamente lograr la transición energética, sino que ésta debe ser “justa”, esto es: realizarse sin que el costo caiga sobre el empleo y la calidad de vida de los trabajadores y los sectores vulnerables. Como afirma la Organización Internacional del Trabajo (OIT), *“una transición justa implica maximizar las oportunidades sociales y económicas de la acción climática, al tiempo que se minimizan y se gestionan cuidadosamente los desafíos, incluso a través de un diálogo social eficaz entre todos los grupos afectados y el respeto de los principios y derechos laborales fundamentales”*.¹⁵

INTRODUCCIÓN

La transición energética y el desarrollo

En 2015, los Estados Miembros de la ONU aprobaron la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, con el objetivo de que los países y sus sociedades tuvieran la oportunidad de llevar adelante políticas públicas para mejorar la vida de todas las personas, sin dejar a nadie atrás. Esta agenda cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para la erradicación de la pobreza, el crecimiento económico, salud, educación, justicia, fortalecimiento institucional, cambio cli-

mático y medio ambiente sano y acceso a una energía limpia. En este punto, el Objetivo 7 *“Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna”* dispone que *“Para garantizar acceso universal a electricidad asequible en 2030, es necesario invertir en fuentes de energía limpia (...) Ampliar las infraestructuras y mejorar la tecnología para suministrar energía limpia en todos los países en desarrollo son objetivos cruciales que contribuyen tanto al desarrollo como*

15 | Organización Internacional del Trabajo (2021).

al medioambiente”.¹⁶ Así, para el 2030, los países se comprometieron a:

- ▶ Garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos;
- ▶ Aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas;
- ▶ Duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética aumentando, por un lado, la cooperación internacional para que el acceso a la investigación y a la tecnología sea más igualitario y por el otro, la infraestructura y el desarrollo tecnológico fundamentalmente en países en desarrollo.

Si los países no logran cumplir con el Objetivo 7 para 2030 “casi un tercio de la población mundial, en su mayoría mujeres y niños, seguirá estando expuesto a la contaminación nociva del aire doméstico”.¹⁷ Por eso, es necesario trabajar de manera coordinada en el desarrollo de fuentes de energía inclusivas y eficientes.

Finalmente, la transición energética es un imperativo ético y, a la vez, pragmático en la lucha contra el cambio climático. Al adoptar un enfoque más sostenible y transparente en la producción y consumo de energía, no sólo protegemos nuestro planeta para las generaciones futuras, sino también creamos un futuro más próspero, equitativo y sostenible para todas las personas.

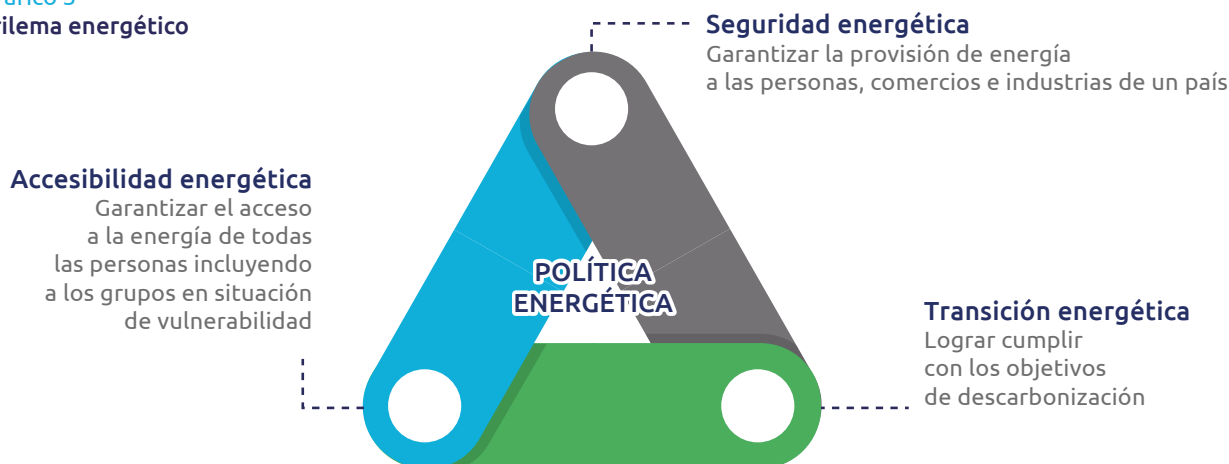
INTRODUCCIÓN

Las dificultades en lograr una transición energética justa afectan principalmente a los sectores más vulnerables

La transición energética es un desafío que puede ser expresado en términos de un trilema: conciliar la necesidad de contar con seguridad energética, proveer energía accesible a

los sectores vulnerables y asegurar una transición que cumpla con los objetivos planteados en el Acuerdo de París.

Gráfico 3
Trilema energético



■ Fuente: Elaboración propia en base a World Energy Council (2024)

16 | Naciones Unidas (2024a).

17 | Ibídem.



Sin embargo, las deficiencias que aún existen en cuanto a una hoja de ruta clara para lograrlo provocan consecuencias económicas, climáticas y sociales significativas, particularmente para los grupos en situación de vulnerabilidad, ya que dependen, en gran medida, de fuentes de energía no renovables, como el carbón o el petróleo. Estas comunidades corren riesgo de enfrentar, entonces, costos energéticos más altos debido a la volatilidad de los precios, la escasez de recursos y la vetustez de las instalaciones.

El trilema energético, con variaciones en cada caso, se vuelve muy relevante en el contexto actual, tanto a nivel global como nacional. A escala mundial, por ejemplo, la invasión a Ucrania por parte de Rusia ha impactado negativamente de forma muy contundente en los planes para la transición en muchos países de Europa continental, que sostuvieron su seguridad energética en provisión de gas de origen ruso. La guerra ha quebrado varios paradigmas, obligando a algunos países a consumir más carbón¹⁸, y llevando a otros a reconsiderar a la energía nuclear como una alternativa viable de descarbonización, por ejemplo.

En nuestro país, este tema ha adquirido condiciones extremas. La combinación de políticas de precios de energía distorsivos, falta de inversión en el sistema, escasez de divisas y aumento sustancial de la pobreza implican condiciones muy

desafiantes para el diseño de una política energética que contemple los tres elementos del trilema.

Dicho esto, **es imperativo que los gobiernos, las empresas y la sociedad global en su conjunto trabajen de manera coordinada para avanzar hacia un futuro energético más sostenible y equitativo. Esto requiere políticas y acciones que promuevan la inversión en energías limpias, la eficiencia energética y la inclusión de las comunidades y los grupos vulnerables en la toma de decisiones sobre el uso y la distribución de recursos energéticos.** Sólo a través de un enfoque inclusivo y equitativo se podrá garantizar un futuro más próspero y sostenible para todas las personas.

En este sentido, vale mencionar al Acuerdo de Escazú, un tratado regional en materia ambiental, que se inscribe en este nuevo paradigma que, de a poco y no librado de dificultades, los países comienzan a implementar. Así, Escazú tiene como objetivo “(...) *luchar contra la desigualdad y la discriminación y garantizar los derechos de todas las personas a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, dedicando especial atención a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad y colocando la igualdad en el centro del desarrollo sostenible (...) No puede haber crecimiento a expensas del medio ambiente, y no puede gestionarse el medio ambiente ignorando a nuestros pueblos y nuestras economías*”.¹⁹

18 | Deutsche Welle (2024).

19 | CEPAL (2022:6).

**CUMPLIR CON LOS
COMPROMISOS:
UN TEMA CENTRAL
DE LA AGENDA
GLOBAL**

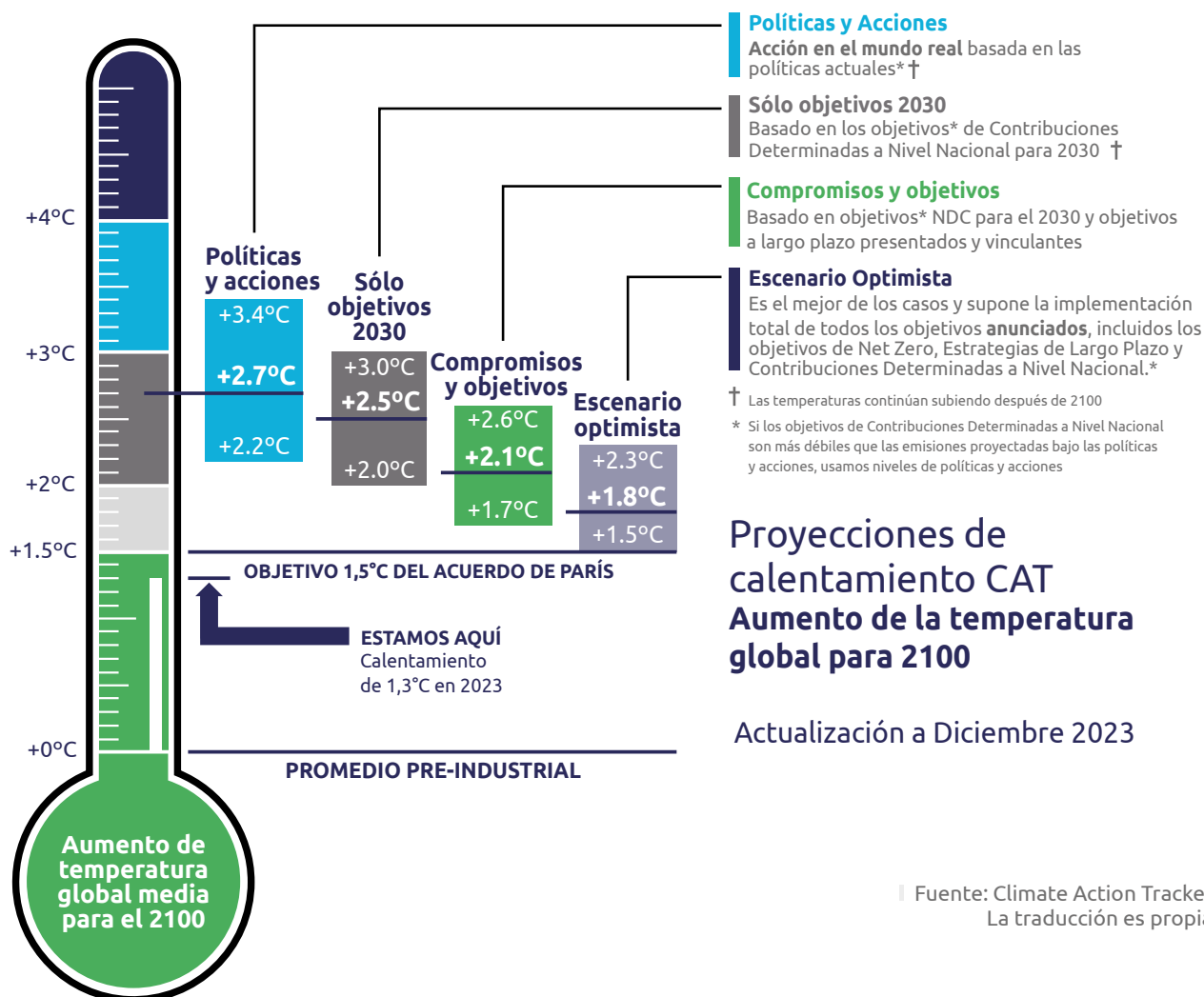
02

Cumplir con los compromisos: un tema central de la agenda global

Como ya se afirmó, uno de los pasos más importantes que la comunidad global dio en materia de transición energética fue el Acuerdo de París de 2015. Sin embargo, si bien haberse puesto de acuerdo en el “qué” significó un avance, falta mucho para que los países muestren con transparencia y claridad el “cómo”: cómo harán para –de manera transpa-

rente, realista y sostenible– lograr ese objetivo. Y la realidad muestra que la situación actual no invita a ser optimistas: la iniciativa *Climate Action Tracker* publica periódicamente un gráfico denominado el “Termómetro CAT” que resume los resultados del monitoreo del calentamiento global, cuya última versión se reproduce a continuación.

Gráfico 4
Termómetro CAT



Fuente: Climate Action Tracker
La traducción es propia

Como puede observarse en la figura anterior, a diciembre de 2023 (es decir, transcurrida menos de una cuarta parte del siglo) la temperatura global se ha incrementado 1,3°C. Asimismo, es fácil apreciar que en ninguno de los escenarios (incluso en el más optimista, basado apenas en los anuncios que los gobiernos han hecho) se alcanza con probabilidad razonable el objetivo ideal. Y en dos de los cuatro escenarios se superan los 2°C, entendidos como el límite previo a la tragedia ambiental. Es más que evidente que debe hacerse algo diferente tal como se manifestó en reiteradas oportunidades en las COP posteriores a París.

Si bien no es fácil trazar un camino común, es posible esbozar algunas bases para el diseño de líneas de acción, tomadas de lo que ha sido planteado en las COP:

- ▶ El planeta es nuestra “casa común” y el compromiso de la transición es, por lo tanto, colectivo. Sin embargo, en un mundo integrado por Estados que muestran diversos grados de desarrollo, desigualdad, pobreza y crecimiento, así como también contribuciones diferenciadas al calentamiento global, las responsabilidades son también diferenciadas.

- ▶ La transición es una sola pero los objetivos que cada país plantea deben ser consistentes con su situación particular y con las responsabilidades diferenciadas.

- ▶ Debería plantearse una hoja de ruta realista, sostenible y cumplible respecto de cómo se abandonarán los combustibles fósiles en este siglo. Este compromiso de transición justa debe afectar lo menos posible el empleo y debe ser mostrado por los Estados a la sociedad de manera transparente.

- ▶ Los nuevos recursos energéticos limpios no deberían generar nuevas desigualdades.

- ▶ Ninguna política que impulse la transición energética puede estar ausente de un marco sólido de integridad y transparencia, tanto para el sector público como para el sector privado. Para ello es indispensable crear espacios que garanticen la participación de todos los sectores, permitiendo que las políticas para la transición sean diseñadas de manera colectiva y co-creada.

Compromisos asumidos por Argentina y avances alcanzados

Argentina asumió diferentes compromisos internacionales en materia de transición energética y, especialmente, en asegurar la integridad y la transparencia de las políticas públicas en la materia.

En septiembre de 2020 se aprobó la Ley N° 27.566/20 por la cual se ratificó el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información Pública, la Participación Ciudadana y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Acuerdo de Escazú). A octubre de 2023, nuestro país avanzó en la elaboración del Plan Nacional para la Implementación del Acuerdo de Escazú. Este plan, diseñado en conjunto por el sector público y organizaciones de la sociedad civil, la academia y expertos/as en la materia, presenta las principales líneas de acción para avanzar en la aplicación concreta del Acuerdo. En este sentido, la primera medida adoptada fue la designación de una autoridad encargada de coordinar el trabajo de más de 80 dependencias estatales que tienen competencias ambientales.²⁰ Así, la entonces Secretaría de Cambio Climático,

Desarrollo Sostenible e Innovación fue designada punto focal en la órbita del otrora Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación. Posteriormente, se elaboró un diagnóstico para evaluar el nivel de cumplimiento del Acuerdo hasta la fecha por parte de la Argentina. En la actualidad, nuestro país cuenta con compromisos en materia ambiental para avanzar en el Acuerdo de Escazú incorporados en el Quinto Plan de Acción de Gobierno Abierto (2022-2024), actualmente en desarrollo.

A su vez, Argentina cuenta con un marco normativo robusto que favorece la implementación del Acuerdo de Escazú. En este sentido, desde el 2003 está vigente la Ley N° 25.831/03 de Acceso libre a la Información Ambiental, una norma que fue pionera y modelo en la región. Si bien este régimen especial aún sigue implementándose, con la sanción de la Ley N° 27.275/16 de Acceso a la Información Pública, se conformó un marco jurídico sólido para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública medioambiental.²¹

20 | Chequeado (2024).

21 | Sin embargo, la reciente reglamentación de la Ley por parte del Poder Ejecutivo Nacional mediante Decreto N° 780/2024 implica una grave limitación al ejercicio de este derecho constitucional, lo que probablemente repercutirá en el acceso a la información ambiental, en los mecanismos de participación de la ciudadanía y en el cumplimiento del Acuerdo en general.

Por otro lado, el país también adhirió, a través de la Ley N° 24.071/92 al Convenio 169 de la OIT que establece el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. Este último punto se vincula estrechamente con el Acuerdo de Escazú y con los compromisos asumidos en materia de transición energética, en los cuales la participación de las comunidades locales y la protección de sus intereses ocupan un rol central.

En cuanto al marco de obligaciones relativas a la transición, Argentina también asumió una serie de compromisos en la materia, tanto a nivel internacional como nacional. Estos compromisos van más allá de los acuerdos formales y podrían resumirse en cuatro dimensiones: acuerdos internacionales, leyes y otros actos administrativos de carácter formal, compromisos en foros internacionales y programas asociados a la transición.

A Acuerdos y Convenciones Internacionales

Argentina ratificó varios acuerdos internacionales y a la vez integra convenciones y protocolos, de los cuales vale destacar los cuatro que constituyen el eje de la agenda global de transición y que fueron mencionados en este documento:

- **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)**
- **Protocolo de Kyoto**
- **Acuerdo de París:** Argentina se comprometió a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero

(GEI) como parte de sus NDC en línea con los objetivos de París.

- **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible:** Argentina adoptó los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), específicamente el ya mencionado ODS 7, que busca garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todas las personas.

B Leyes y Políticas Nacionales

Argentina, a su vez, cuenta con una serie de normas que sirven de marco para el desarrollo de políticas que ayudan a la mitigación del calentamiento global. Entre las más relevantes se encuentran:

- **Ley N° 27.191/15 y Decretos N° 531/16 y 882/16 (Régimen de Fomento Nacional para el Uso de Fuentes Renovables de Energía):** Establecen metas para la incorporación de energías renovables en la matriz energética. La Ley, sancionada en 2015, establece como objetivo que para el año 2025 el 20% del consumo de energía eléctrica provenga de fuentes renovables.

- **Ley N° 27.424/17 (Régimen de Generación Distribuida de Energías Renovables Integradas a la Red Eléctrica Pública):** Promueve la generación distribuida de energía a partir de fuentes renovables por parte de usuarios particulares, permitiéndoles inyectar el excedente de energía generada a la red eléctrica y recibir una compensación por ello.

- **Lineamientos para un Plan de Transición Energética al 2030:** incluye acciones específicas para reducir las emisiones de GEI del sector energético, mejorar la eficiencia energética y aumentar la participación de energías renovables.²²

C Programas y Proyectos

Entre los programas asociados a la transición, puestos en marcha o en proyecto, el más importante es el Programa RenovAr, iniciado en 2016, que incentivó inversiones en proyectos de energías renovables mediante licitaciones públi-

cas. Hasta la fecha, ha adjudicado varios proyectos, principalmente de energía eólica y solar fotovoltaica, en el marco del cumplimiento de los objetivos de la Ley N° 27.191/15.

22 | Los lineamientos se explican con detalle en el Capítulo 3.4 del documento.



D Compromisos en Foros Internacionales

Argentina es un actor activo en foros internacionales asumiendo compromisos en el marco de estos espacios. Sin embargo, aún se presenta como un desafío la articulación y consistencia entre las diversas áreas del Estado y las políticas adoptadas para el cumplimiento de estos compromisos. Entre los principales foros en los que Argentina participa se encuentran:

- ▶ **Grupo de los Veinte (G20):** en este foro Argentina apoyó iniciativas globales para la promoción de la

eficiencia energética y la reducción de subsidios a los combustibles fósiles.

- ▶ **Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC):** Argentina cumple con la presentación regular de informes sobre sus avances en la mitigación del cambio climático y en la implementación de sus NDCs.



**INTEGRIDAD
Y TRANSPARENCIA
PARA UNA TRANSICIÓN
ENERGÉTICA
SOSTENIBLE**

03

¿De qué se habla cuando se habla de integridad en la transición energética?

Se habla de integridad en la transición energética cuando las políticas públicas destinadas a impulsar el cambio hacia fuentes de energía más sostenibles y neutras en carbono se implementan de manera ética, transparente e inclusiva. Poder Ciudadano entiende por política de integridad pública al *“conjunto de acciones, mecanismos y procedimientos, orientados a prevenir, detectar y corregir irregularidades, que puedan derivar en hechos de corrupción dentro de las distintas dependencias estatales, cualquiera sea su nivel o jerarquía. Esta política debe basarse en cuatro pilares básicos: i) Ejercicio Ético de la Función Pública; ii) Transparencia y máxima divulgación de los actos de la Administración; iii) Participación y Control Social de la Gestión Pública y; iv) Rendición de Cuentas”*.²³ En resumen, **la integridad en la transición energética no sólo se refiere a la consecución de los objetivos climáticos, sino también a que la implementación de las políticas públicas se realice de manera ética, transparente, participativa, responsable, justa e inclusiva.**

En ese marco, la integridad en la transición energética debe contemplar:

a. Amplio acceso a la información pública: La transparencia a través de la entrega y difusión proactiva de información pública es fundamental para asegurar que los procesos de toma de decisiones y políticas relacionadas con la transición energética sean abiertos y accesibles para todos los sectores interesados. Implica permitir el acceso a información financiera y no financiera (a través de mecanismos de transparencia pasiva y transparencia activa) sobre objetivos, planes, financiamiento y resultados, de manera clara, oportuna y completa. En este sentido, la incorporación del uso del lenguaje llano es fundamental para que una mejor participación y compromiso de la ciudadanía con la transición energética.

b. Participación ciudadana: Una política pública de transición energética requiere, para su estabilidad y éxito, involucrar a todas las partes interesadas: el sector público (como garante de la seguridad energética y el acceso); las empresas con participación estatal (EPES); el sector privado; la academia y los centros de investigación para el desarrollo de tecnologías, estudios y medición de impactos de la transición energética; la sociedad civil y el periodismo; así como las personas consumidoras y poblaciones afectadas. Garantizar espacios de participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas hacia una energía limpia permite detectar necesidades, incorporar opiniones y comentarios, generar consensos y legitimar el proceso de diseño, implementación y evaluación de dicha política. A su vez, es necesario respetar y mejorar los

procesos de participación existentes en los proyectos relacionados con la transición y, en especial, en la extracción de minerales críticos para la transición.

c. Ejercicio ético de la función pública: Una política pública de transición energética será exitosa si las autoridades públicas involucradas la implementan bajo los más altos estándares éticos en la gestión de los recursos públicos y en la toma de decisiones. La corrupción genera costos adicionales significativos, que no sólo socavan los resultados esperados, sino que también erosionan la confianza de la sociedad en las medidas adoptadas. Por ello, la transición energética debe evitar conflictos de intereses, tráfico de influencias y cualquier uso discrecional o malversación de fondos públicos, así como cualquier beneficio indebido para unas pocas personas, empresas o sectores, en detrimento de los objetivos de justicia, equidad y sostenibilidad. La prevención de riesgos, junto con procedimientos claros y transparentes en las compras y contrataciones, concesiones, permisos, beneficios e incentivos, debe ocupar un lugar central en el diseño de una política de transición.

d. Rendición de cuentas: Es un elemento central de cualquier política de integridad y transparencia. Es, además, el pilar fundamental del sistema republicano. La rendición de cuentas requiere acceso a la información pública y espacios de participación ciudadana, y el ejercicio ético de la gestión implica el monitoreo permanente de organizaciones públicas y privadas. Según Shedler, *“la rendición de cuentas tiene que ver entonces con tareas de monitoreo y vigilancia. (...) El poder debe estar atado a restricciones legales, pero también debe estar domesticado por la lógica del razonamiento público (...) Establece una relación de diálogo entre los actores que exigen y los que rinden cuentas. Los hace hablar a ambos, involucrándolos en un debate público”*.²⁴ Es decir, la rendición de cuentas durante todo el proceso de transición energética permite supervisar el progreso y asegurar que los compromisos y objetivos establecidos inicialmente se cumplan.

e. Equidad y justicia en la transición: Como ya se mencionó en este documento, esta transición debe ser equitativa y justa, es decir, durante la implementación de esta política se debe prestar especial atención al empleo, a los grupos en situación de vulnerabilidad y a las inequidades (sociales y económicas) en el acceso a la energía limpia que ya existen, así como evitar que se profundicen aún más o se generen nuevas desigualdades.

23 | Poder Ciudadano (2020:15).

24 | Shedler (2008:14).



La transición energética en el marco de la iniciativa Círculos Virtuosos.

La transición energética, enmarcada en el paradigma de la Agenda 2030, debe prever mecanismos de integridad y transparencia. Esto no sólo como un deber ético, sino también como una garantía para su sostenibilidad y efectividad. En este punto, es importante destacar que **la corrupción, además de ser un problema ético, puede afectar la calidad de la transición, en tanto degrada las prácticas y objetivos, además de aumentar los costos económicos de las operaciones, volviendo menos rentable –y atractiva– la implementación de esta política de transición.**

Por todo ello, y así como debería ocurrir en toda política para el desarrollo sostenible, la perspectiva de integridad –basada en un ejercicio ético de la función pública y de la función privada, transparencia y máxima divulgación, participación y

control social y rendición de cuentas– debe transversalizarse en las políticas públicas y privadas en materia de transición energética, con el objetivo de prevenir, detectar, corregir y remediar hechos que terminen priorizando el beneficio de intereses privados en detrimento del resto, incumpliendo los compromisos internacionales asumidos.

En este sentido, tal como plantea la iniciativa de “Círculos Virtuosos”, la mejora en los niveles de integridad y transparencia del sector energético, a través del fortalecimiento de todos los sectores involucrados (público y privado) no sólo aumentará la competitividad, sino que permitirá avanzar de manera ordenada a una política integral de transición energética perdurable.

Matriz de riesgos de corrupción y amenazas a la integridad en una política de transición energética

Como ya fue mencionado previamente, una política de transición energética puede conllevar riesgos de corrupción y amenazas a la integridad. Para gestionarlos de manera efectiva, es importante que los gobiernos, tanto a nivel nacional como subnacional, identifiquen los riesgos a la integridad asociados a ella y, a partir de su evaluación, establezcan medidas de mitigación y control. También deben hacerlo las empresas públicas y privadas, de acuerdo con sus estructuras y roles en la transición.

Sin buscar imponer un modelo específico, siguiendo el esquema para la evaluación de riesgos propuesto en las herramientas de la iniciativa Círculos Virtuosos²⁵, se sugiere el siguiente marco general para el diseño de una matriz de riesgo para la transición:

25 | Poder Ciudadano (2023a).



01. IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS

Implica la detección de posibles áreas de corrupción y amenazas a la integridad. Entre ellos, debería tenerse en cuenta:

- ▶ Manipulación de contratos y licitaciones para proyectos de energía limpia, los cuales pueden direccionarse a favor de ciertos actores o intereses.
- ▶ Sobornos y comisiones ilícitas: se trata del riesgo asociado a que autoridades públicas reciban incentivos ilegales para otorgar permisos, diseñar planes, brindar autorizaciones o facilitar proyectos energéticos.
- ▶ Fraude en subsidios y financiamiento, a partir del desvío o la mala utilización de los fondos destinados para energías limpias.
- ▶ Fraude o manipulación vinculada a logros y metas: implica el riesgo de que la información vinculada a los avances en materia de transición no responda a la realidad, sino que se manipule para mostrar resultados.
- ▶ Conflicto de intereses: se constituye, por ejemplo, cuando las personas responsables de tomar decisiones tengan intereses personales o financieros en los proyectos aprobados, o los hayan tenido en el pasado reciente.²⁶
- ▶ Falta de transparencia y rendición de cuentas en los procesos y decisiones en materia de transición, dificultando el adecuado y oportuno control por parte de la ciudadanía.



02. EVALUACIÓN DE RIESGOS

Una vez identificados los posibles riesgos asociados a la política de transición energética, es necesario evaluar cuál es la probabilidad de que el riesgo efectivamente ocurra, así como su impacto, en términos de las consecuencias si el riesgo se materializa. El resultado de la interacción entre estas dos dimensiones, es decir la probabilidad por el impacto, permitirá priorizar los riesgos y definir cuáles de ellos deberán atenderse especialmente.

²⁶ | La OCDE entiende al conflicto de intereses como “un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un empleado, cuando el empleado tiene a título particular intereses que podrían influir indebidamente en la forma correcta de ejercicio de sus funciones y responsabilidades públicas”. OCDE (2004:26).



03. MEDIDAS DE CONTROL Y MITIGACIÓN

Para cada riesgo identificado y evaluado, deberán implementarse medidas de control y mitigación. Algunas estrategias pueden incluir:

- ▶ Transparencia en los procesos de licitación y concesiones: Establecer procedimientos claros y transparentes, con auditorías independientes y acceso a la información pública, de manera pasiva y activa.
- ▶ Transparencia sobre las reuniones y actividades de gestión de intereses: Tanto el sector público como las propias empresas publiquen proactivamente las interacciones entre ambos sectores en relación con la definición de las acciones y políticas para la transición energética.
- ▶ Fortalecimiento (*enforcement*) de la legislación y regulación: Argentina cuenta, en general, con leyes y normas para prevenir, detectar y sancionar la corrupción. Debe prestarse atención a que los organismos de *enforcement* y las autoridades de aplicación cuenten con la solvencia, las capacidades, el poder y el respaldo financiero para hacer cumplir las leyes.
- ▶ Capacitación y sensibilización: Concientizar y entrenar tanto a quienes ejercen una función pública como al sector privado sobre los riesgos de corrupción y la importancia de la integridad en la gestión de proyectos energéticos.
- ▶ Mecanismos de participación ciudadana inclusivos y transparentes, que permitan a todas las partes interesadas involucrarse en la definición de la política de transición, sus objetivos y metas.
- ▶ Transparencia activa y fortalecimiento del acceso a la información pública sobre las políticas de transición y su cumplimiento, así como sobre medidas que pueden afectar el cumplimiento de los compromisos asumidos y sus fundamentos (por ejemplo, en la definición de subsidios a los combustibles fósiles).
- ▶ Sistemas claros de rendición de cuentas y de control de la ciudadanía: Estos mecanismos deben establecerse no sólo sobre el manejo de los recursos, sino también sobre los alcances en cuanto a la transición.
- ▶ Sistemas de denuncia y protección a denunciantes: Implementar mecanismos confiables para denunciar irregularidades y proteger a las personas denunciantes.
- ▶ Auditorías y supervisión continua: Realizar auditorías regulares y contar con agencias y agentes públicos independientes que monitoreen los proyectos y la asignación de fondos.



04. MONITOREO Y REVISIÓN

Por último, es clave monitorear continuamente los riesgos y la efectividad de los controles y medidas de mitigación implementados. Esto debería incluir:

- ▶ Revisión y actualización periódica de la matriz de riesgos.
- ▶ Evaluación del desempeño de las medidas de mitigación y controles y de las pautas de cumplimiento de los objetivos.
- ▶ Ajuste de las estrategias de adaptación frente a cambios en el entorno.

En definitiva, contar con una matriz de riesgos de corrupción y amenazas a la integridad en una política de transición energética se vuelve un elemento fundamental para asegurar que los objetivos de sostenibilidad y eficiencia se logren sin comprometer la ética y la transparencia. Implementar esta matriz ayuda a alcanzar una gestión más justa y efectiva de los recursos energéticos.

En este sentido, erradicar la corrupción —o, al menos, minimizar sus riesgos e impacto— implica un trabajo y esfuer-

zo colectivo, donde todas las partes intervinientes deben asumir el rol que les compete para alcanzar una cultura de integridad. Las empresas, tanto públicas como privadas, grandes como pequeñas, tienen la posibilidad de tomar un papel protagónico en ello, implementando herramientas y políticas que impacten positivamente en la forma de hacer negocios y en la integridad y transparencia en su relación con el Estado.²⁷

27 | Círculos Virtuosos (2024).

Hacia un plan integral de transición energética con perspectiva de integridad. El rol del Estado y de las EPES.

El marco normativo argentino en materia de integridad y transparencia incluye tanto regulaciones para el ejercicio ético de la gestión pública, como normas más recientes para la regulación del derecho de acceso a la información pública y la determinación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas ante casos de corrupción.²⁸ Todos estos actos y otros instrumentos legales conforman la base para el diseño de una política pública de integridad en la transición energética.

Asimismo, el sector energético argentino ha logrado significativos niveles de competitividad en algunos de sus subsectores y se caracteriza por estar compuesto por diversos actores públicos y privados. El nuevo paradigma de la transición energética, surgido principalmente a partir del Acuerdo de París, incorpora también a las poblaciones locales y grupos en situación de vulnerabilidad y a otros actores del sistema que deben ser tenidos en cuenta. Esta multiplicidad de sectores con diferente capacidad económica y de influencia requiere de un rol activo por parte del Estado en la coordinación de las acciones llevadas adelante por los diferentes actores, no sólo para asegurar los compromisos asumidos en el ámbito internacional (NDC, pactos, convenciones) sino también, la coherencia de las medidas y la inclusión de todas las partes interesadas. Además, es el Estado quien debe promover la innovación en tecnologías limpias y sostenibles, apoyando iniciativas públicas y privadas.

En 2021, la Secretaría de Energía del gobierno nacional aprobó y publicó los “Lineamientos para una Transición Energética Justa al 2030”²⁹ como resultado del trabajo del Gabinete de Cambio Climático, el cual resume el consenso que involucra a varios gobiernos y actores de la sociedad civil. Sin entenderlos como un punto de llegada sino de partida, los lineamientos son una base sólida para enmarcar el rol del Estado en la transición.

Las EPES son organizaciones clave con las que cuenta el Estado para cumplir de manera eficaz y eficiente ese rol, siempre que se asegure un buen gobierno corporativo que incluya estándares de integridad y transparencia en su gestión. Las EPES, si bien forman parte del sector público, son entidades que pueden realizar de manera eficiente actividades productivas que la Administración central (por tratarse de una orga-

nización burocrático-administrativa) tiene dificultades para cumplir. En este sentido, es posible entenderlas como agentes de cambio que desempeñan un papel clave en la transición energética: no sólo tienen el *expertise* técnico, sino que pueden ser modelos de buenas prácticas y facilitadoras para la adopción de tecnologías limpias en sus operaciones.

Por ello, la integridad y transparencia en la transición energética debe encontrar a ambos actores en la búsqueda de estos objetivos:

- El Estado es quien debe, por un lado, definir la política de transición energética, el rol de cada uno de los organismos y entidades del sector público en ella y asegurar la perspectiva de integridad en la política y su implementación. Por el otro, en su rol de accionista de las EPES, definir los lineamientos generales que ellas deben seguir para actuar en entornos transparentes, por ejemplo, estableciendo y aplicando de manera rigurosa marcos normativos en materia de gobierno corporativo, integridad y transparencia para estas organizaciones empresariales.
- Las EPES, por su parte, deben incorporar estándares en esta materia, no sólo en cumplimiento de las obligaciones establecidas por el Estado propietario, sino también para ser competitivas con las empresas del sector privado. De este modo, las EPES *“deben mantener un elevado nivel de transparencia y someterse a las mismas exigencias en materia de contabilidad, publicidad, cumplimiento y auditoría que las empresas cotizadas”*.³⁰ Pero también deben implementar las normativas de probidad, acceso a la información pública y responsabilidad que se aplican a los organismos públicos en tanto *“las EPES tiene un fin público que cumplir en beneficio de la ciudadanía”*³¹ porque son parte del sector público y porque manejan fondos públicos.

Teniendo todo esto en cuenta, a continuación se presenta una hoja de ruta para incorporar transversalmente la integridad y transparencia en todo el proceso de la transición energética:

28 | Algunas de ellas son: Ley N° 25.188/99 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública; Ley N° 27.275/16 de Acceso a la Información Pública; Ley N° 27.401/17 de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas; Ley N° 27.566/20 de Ratificación del Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú); Decisión Administrativa de Jefatura de Gabinete de Ministros N° 85/2018 sobre Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

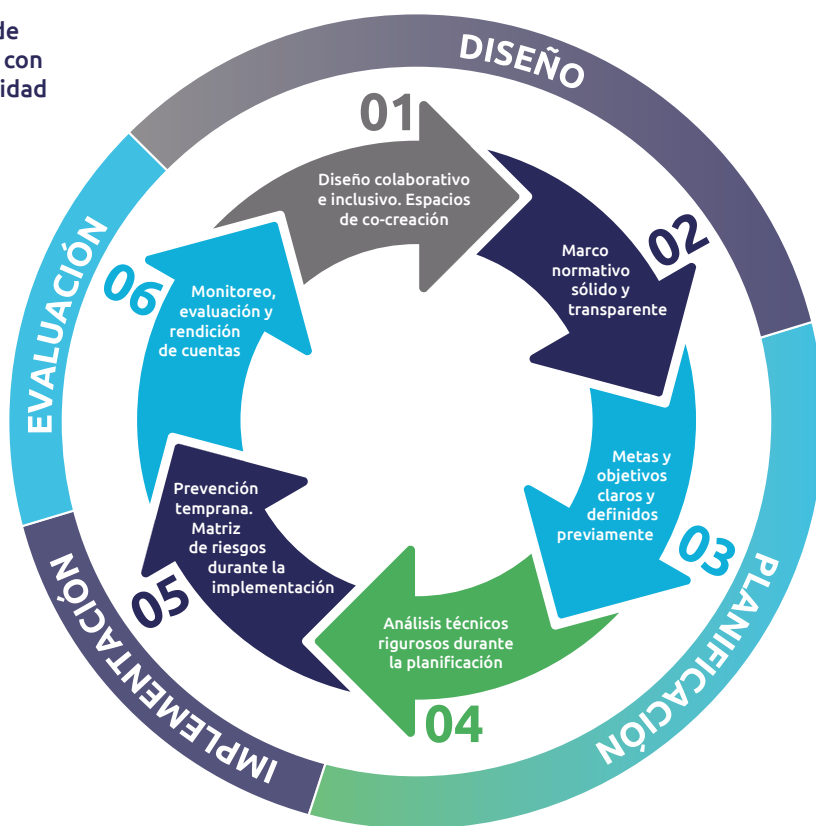
29 | Resolución N° 1036/21 de la Secretaría de Energía.

30 | OCDE (2016:27).

31 | Poder Ciudadano (2022b:16).



Gráfico 5
Ciclo de una política de
transición energética con
perspectiva de integridad



Fuente: Elaboración propia

Etapa de DISEÑO

01

DISEÑO COLABORATIVO E INCLUSIVO. ESPACIOS DE CO-CREACIÓN

La etapa de diseño de la política pública para la transición debe ser colaborativa e inclusiva. El diseño de la política debe ser participativo e inclusivo con acceso a la información, desarrollando espacios de intercambio con los diversos sectores –representantes de la industria energética, personas expertas, comunidad científica y académica, organizaciones de la sociedad civil, representantes del sector privado y las comunidades locales afectadas, con especial énfasis en los grupos en situación de vulnerabilidad– para asegurar que el diseño contemple el acceso a una energía limpia, independientemente de las restricciones económicas y los costos asociados a la transición energética.

02

MARCO NORMATIVO SÓLIDO Y TRANSPARENTE

El diseño de la política pública de transición energética debe contar con un marco normativo sólido y transparente, que encuadre la manera en que se toman las decisiones y se organizan los recursos durante la puesta en marcha y ejecución de un plan de transición energética. Ello es central, no sólo para cumplir estándares éticos que deben guiar la función pública, sino porque la corrupción trae aparejados costos económicos y sociales elevados que pueden obstaculizar la consecución de los objetivos planteados inicialmente. Este marco normativo debe contemplar regulaciones sobre procesos de concesiones, permisos, licitaciones, compras y contrataciones, *lobby*, conflicto y gestión de intereses, subsidios, exenciones impositivas, régimen de obsequios y viajes, entre otras cuestiones.



Etapa de PLANIFICACIÓN

03

METAS Y OBJETIVOS CLAROS Y DEFINIDOS PREVIAMENTE

Deben establecerse objetivos y metas específicas para la transición energética, con indicadores de desempeño claros y medibles. Esto permite evaluar el progreso y mantener la rendición de cuentas a lo largo del proceso.

04

ANÁLISIS TÉCNICOS RIGUROSOS DURANTE LA PLANIFICACIÓN

La planificación de la transición energética debe contar con análisis técnicos rigurosos que brinden sustento empírico a las decisiones de política pública, permitan evaluar su factibilidad económica y el impacto ambiental y social. La elaboración de estos análisis debe contemplar los diferentes intereses y puntos de vista, ser independientes, transparentes y estar a disposición de todas las personas.

Etapa de IMPLEMENTACIÓN

05

PREVENCIÓN TEMPRANA. MATRIZ DE RIESGOS DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN

La etapa de implementación de la política de transición debe contemplar medidas de prevención temprana de hechos de corrupción, dado que es allí donde mayores riesgos existen. Es en esta etapa en donde el marco normativo y la participación ciudadana permitirán mitigar este riesgo. Una adecuada política de prevención permite al Estado fortalecer sus capacidades de fiscalización y control y a la vez evita los costos asociados a la corrupción.

Etapa de EVALUACIÓN

06

MONITOREO, EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El monitoreo y evaluación durante toda la etapa de ejecución de la política de transición energética permite ajustar los desvíos, redefinir objetivos y resolver obstáculos que en cualquier política pública pueden aparecer. No podrá haber un correcto monitoreo si no se garantiza el acceso a la información de la manera más amplia. Para ello, la publicación de manera proactiva del cumplimiento de indicadores, ejecución presupuestaria, impacto ambiental de las medidas, licitaciones, compras y contrataciones públicas, entre otros, es indispensable.

Rendición de cuentas. La transición hacia una energía limpia y amigable con el medio ambiente es una política de corto, mediano y largo plazo y trae aparejada un nuevo paradigma para la generación y consumo energético. Por ello, deben establecerse mecanismos formales de rendición de cuentas, tanto desde la Administración Pública central como desde las EPES. Los órganos de control internos y externos deben poder evaluar el impacto económico y ambiental de la transición y la consecución de los objetivos planteados en la etapa inicial. El Estado, las provincias, los municipios³² y las EPES sectoriales tienen responsabilidades claras e ineludibles en todo este cambio de paradigma, en donde tienen que garantizar un ejercicio ético de la función y en el manejo de los fondos públicos, la inclusión de los sectores más vulnerables y el cumplimiento de los objetivos para que la transición energética sea sostenible y perdurable.

32 | Si bien muchas leyes y regulaciones que conforman el marco normativo de integridad son nacionales, los Estados provinciales y municipales tienen también normativa vinculada al ejercicio ético de la función pública y regulaciones en materia de transparencia. Asimismo, la Argentina es un país federal y, como tal, la política de transición energética debe ser un objetivo de todas las jurisdicciones.



**IMPORTANCIA
DE LA AGENDA
DE TRANSICIÓN
ENERGÉTICA
PARA UNA MAYOR
COMPETITIVIDAD
DE LAS EMPRESAS
DEL SECTOR**

04

Desafíos y oportunidades para las empresas

El concepto “empresas del sector de energía” es relativamente amplio, ya que incluye organizaciones diferentes entre sí, en las que la transición impacta también de forma diferenciada. Lo primero que hay que establecer, entonces, es de qué hablamos cuando hablamos de empresas de energía. Para ello se deben tener en cuenta algunas distinciones:

- ▶ Según **tipo de empresa**: generadora/productora, por un lado, y proveedora de servicios, por otro. Con algunas excepciones, el liderazgo en cuanto a los cambios lo llevan adelante las empresas generadoras/productoras, que toman las decisiones sobre el “qué” y el “cómo” en materia de transición. Las empresas que constituyen la constelación de provisión de servicios, por otro lado, deben jugar al ritmo que le marcan sus clientes, es decir: adaptarse. Una buena práctica en ese sentido, al igual que sucede entre países o entre empresas, consiste en el desarrollo de políticas consensuadas, de manera de distribuir los costos de la transición y minimizar las resistencias.
- ▶ Según **origen del capital**: Distinguiendo si son empresas energéticas de capital transnacional (ECT) o empresas de capital nacional (ECN) que, en el caso de América Latina, incluye a EPES (YPF, Petrobras, Ecopetrol, Pemex, etc.). Las ECT suelen seguir las políticas emanadas de sus casas matrices (las que a su vez coordinan políticas con sus Estados). Dado que en los países miembros de la OCDE las ECT vienen desarrollando políticas y buenas prácticas de transición hacia fuentes y procesos “limpios” desde hace ya varios

años, estas empresas se constituyen –en el ámbito local– en un actor que puede impulsar el desarrollo de una transición transparente, que cuente con marcos normativos sólidos de cumplimiento o *compliance* y rendición de cuentas. A su vez, como se mencionó previamente, las EPES tienen un rol importante en la implementación de políticas de transición energética bajo una perspectiva de integridad. Una política de transición justa, inclusiva y sostenible debería tener en cuenta esta condición diferenciada y considerar el valor agregado que cada jugadora puede aportar.

- ▶ Según **la especialización por mercado**: En Argentina, en la región y en el mundo, el paso hacia la transición lo marcan las empresas productoras de hidrocarburos por diferentes factores.³³ El primero es el tamaño: las empresas hidrocarburíferas disponen, por lo general, de capitales superiores al resto de las empresas del sector, lo que les permite invertir en tecnologías limpias, investigación y desarrollo de nuevas fuentes de energía, así como en la implementación de prácticas más sostenibles. El segundo es su capacidad de incidencia en la agenda pública a partir de su poder de *lobby* para influir en las políticas y regulaciones gubernamentales, su impacto en los medios de comunicación y su relevancia en el mercado, dada la magnitud de su cadena de valor. El tercero, son los intereses en juego de estas empresas: la rápida adaptabilidad a la transición es lo que les permitirá seguir siendo los principales actores del sector.

33 | En Europa las empresas de hidrocarburos comenzaron la transición en el siglo pasado, mientras las de Estados Unidos y Canadá lo hicieron más tarde, influenciadas por las políticas destinadas a lograr la seguridad en materia de provisión de hidrocarburos (Estados Unidos se transformó en el primer productor e, incluso, en un exportador relevante). En América Latina, en cambio, las decisiones de las ECN también están influenciadas por las políticas públicas que emanan de los gobiernos, que en general muestran una orientación diferente, poniendo mucho más peso en el desarrollo y la generación de empleo. En los países productores de hidrocarburos, ello muchas veces entra en tensión con los objetivos de descarbonización. Por ejemplo, mientras en Argentina se percibe una moderada pero persistente transición hacia fuentes y procesos limpios, tanto por parte de las empresas productoras de energía como de las grandes consumidoras, en México la prioridad se ha puesto en recomponer las capacidades de Pemex, tanto en producción como en refino, por lo que las políticas orientadas a la transición han quedado en un segundo plano.



Gráfico 6

Rol en la transición energética según características de la empresa

TIPOS DE EMPRESAS		ORIGEN DEL CAPITAL		ESPECIALIZACIÓN
Generadoras/ Productoras	Proveedoras de servicios	Empresas de capital transnacional	Empresas de capital nacional	Empresas según especialización en el mercado
Llevar adelante el liderazgo en cuanto a los cambios. Son las que toman decisiones sobre el “qué” y el “cómo” en materia de transición.	Juegan al ritmo que les imponen sus clientes. Se adaptan.	Suelen seguir las políticas emanadas de sus casas matrices (las que a su vez coordinan políticas con sus Estados o con la UE). Las ECT desarrollan políticas y buenas prácticas de transición hacia fuentes y procesos “limpios” desde hace años, por eso se constituyen –en el ámbito local– en un actor que impulsa el desarrollo de una transición transparente.	En América Latina incluye a las Empresas de Participación Estatal. Tienen un rol importante en la implementación de políticas de transición energética bajo una perspectiva de integridad.	Las empresas de hidrocarburos marcan el camino a la transición por tres factores: ▶ Su tamaño ▶ Su capacidad de incidencia en la agenda pública ▶ Sus intereses en juego

|| Fuente: Elaboración propia

Dicho esto, y teniendo en cuenta las distinciones planteadas anteriormente, pueden identificarse tanto desafíos como oportunidades asociadas a la transición energética para toda

la diversidad de empresas (públicas, privadas, generadoras, proveedoras de servicios, grandes o pequeñas).

A Desafíos asociados a la transición para las empresas

- ▶ **Altos costos de capital:** Este costo es relativamente más alto en las ECN y muy especialmente en las PyMES, que suelen ser proveedoras de servicios o gestionar negocios dependientes de las grandes empresas (un concesionario de una estación de servicio, por ejemplo). Los programas de transición justa deben contemplar el impacto diferencial que esta transición tiene sobre las ECN, y muy en particular sobre las PyMES, de manera de lograr que dichos programas sean sostenibles.

Por su parte, las EPES de energía tienen la oportunidad de liderar estos programas. Como se afirma en el documento *“Empresas públicas liderando en integridad y transparencia para el desarrollo energético sostenible”* de la iniciativa Círculos Virtuosos: *“El liderazgo que (las empresas públicas del sector de energía) tienen en el sector les brinda la capacidad de influenciar el entorno, el comportamiento de sus competidoras, proveedoras y otras partes relacionadas, definiendo el ‘tono’ o la forma de hacer negocios y las vinculaciones entre sector público y privado”*.³⁴

- ▶ **Necesidad de modificar los procesos productivos:** Adicionalmente al problema de la inversión inicial, la transición puede significar cambios relevantes en los procesos productivos y en las tecnologías utilizadas. Ello puede impactar en la cultura organizacional, amén de afectar la eficiencia y la productividad. Deberá trabajarse en una hoja de ruta para una transición justa, que contemple una adaptación sostenible y transparente a nuevas tecnologías y procesos. Las ECT muestran una ventaja en este tema. A efectos de reducir la brecha, las EPES del sector pueden liderar una agenda de modernización productiva hacia las PyMES proveedoras y vinculadas.

- ▶ **Impacto en los costos de operación:** La necesidad de utilizar nuevos materiales y procesos y de introducir nuevas prácticas puede impactar negativamente en los costos de operación y mantenimiento (O&M) de una empresa, especialmente si esta es pequeña o mediana.

34 | Poder Ciudadano (2022b:8).



► **Impacto en la fuerza laboral:** Un reciente estudio de la Fundación Friedrich Ebert y el INEEP muestra que 1 millón de dólares estadounidenses invertidos en energías renovables genera el triple de empleos directos que en las energías fósiles. Sin embargo, el mismo estudio sostiene que este dato podría mover a engaño: *“El gran volumen de puestos de trabajo generados en el sector de energías renovables presenta un riesgo de reducción debido al aumento en la automatización de la cadena de producción, tanto en la producción de paneles fotovoltaicos, turbinas eólicas y tareas de operación y mantenimiento (O & M)”*.³⁵ Asimismo, este estudio presenta evidencia de que dos tercios de los empleos generados en la industria de energías renovables se localizan en Asia, por lo que, aun en el corto plazo, la empleabilidad en los países occidentales es baja.³⁶ Por ello, es importante poner sobre la mesa estrategias de inclusión laboral, lo que contribuirá a alejar el riesgo de resistencia por parte de los gremios o la fuerza laboral hacia la transición. Además, incorporar de manera temprana a todos los sectores en el diseño de la política pública colaborará a reducir la mencionada resistencia.

► **Desafíos en materia de integridad:** La industria de energía muestra –por un lado– una alta concentración en pocas empresas en algunas etapas y mercados, lo que puede generar conductas que afecten la libre competencia en los mercados (como el abuso de posición dominante mediante prácticas como la fijación de precios, restricción de oferta, negativa de venta o suministro, etc.) y –por otro– los problemas derivados de ser una industria muy regulada (gestión de intereses, riesgos de corrupción, conflicto de intereses).³⁷

Como se puede observar, los desafíos son muy importantes y deben enfrentarse con una actitud cooperativa por parte de todas las partes involucradas en el proceso. Una transición justa, inclusiva, íntegra y transparente abre la puerta a oportunidades para todas las empresas, no únicamente las del sector energético.

B Oportunidades asociadas a la transición para las empresas

► **Reducción de costos a largo plazo:** Con el incremento (tanto a nivel mundial como local) de los costos de energía, la inversión en tecnologías limpias y, sobre todo, la eficiencia energética, pueden reducir a largo plazo este impacto. La generación limpia protege a las empresas de la variación brusca de los precios de los combustibles y, al mismo tiempo, las prepara para futuras decisiones estatales que desincentiven el consumo de energías contaminantes, como el denominado impuesto al carbono (*carbon-tax*) o instrumentos similares.

► **Mayor competitividad para ganar nuevos mercados o consolidar los existentes:** Los mercados más importantes del mundo muestran una tendencia creciente a exigir procesos limpios, justos y eficientes en la fabricación de los productos que compran. Esta taxonomía incluye –y esto seguramente se incrementará en el futuro– el sello “limpio”. Las empresas que puedan mostrar dicho sello consolidarán mercados.

► **Responsabilidad social y ambiental:** La transición energética puede mejorar la imagen de una empresa frente a sus *stakeholders*, al demostrar su compromiso con la sostenibilidad y la responsabilidad social. Esto puede aumentar la lealtad de su clientela y mejorar la percepción pública de la empresa.

► **Políticas de integridad y transparencia en el funcionamiento de las empresas:** Como ya se mencionó, las ECT, en general, suelen tener sistemas de cumplimiento (*compliance*) más robustos impulsados por sus casas matrices y las normativas de su lugar de origen o de las jurisdicciones en las que desarrollan actividades. Las EPES del sector, muchas de las cuales ya vienen incorporando prácticas en este sentido, tienen la oportunidad de fortalecer sus políticas de integridad e impulsar, junto con las ECT, su implementación en las organizaciones que componen su ecosistema.

35 | Fundación Friedrich Ebert, Industrial & INEEP (2020:44).

36 | *Ibidem* (2020:42).

37 | Para más información sobre riesgos de corrupción en la industria energética ver la Guía II sobre Evaluación de Riesgos de “Círculos Virtuosos: Construyendo Capacidades en PyMES y Cooperativas del Sector Energético. Caja de Herramientas para la Implementación de Programas de Integridad”. Poder Ciudadano (2023a).



El rol del sector privado en una transición energética con integridad y transparencia

El sector privado desempeña un papel fundamental en la transición energética, no sólo como proveedor de tecnologías y servicios, sino también como agente impulsor de la integridad y la transparencia en todas las etapas de la transición.

En efecto, las empresas privadas tienen la responsabilidad de adoptar prácticas empresariales responsables que promuevan la sostenibilidad y minimicen los impactos ambientales y sociales. Esto implica desde la inversión en tecnologías limpias hasta la adopción de políticas de gestión ambiental y socialmente responsables en toda la cadena de valor.

Por ello, pueden contribuir significativamente a la formulación de políticas que fomenten la transición energética con integridad y transparencia. Al participar en diálogos con gobiernos y otras partes interesadas, las empresas pueden abogar por marcos regulatorios sólidos, incentivos fiscales para energías limpias y medidas de apoyo a la investigación y desarrollo.

Para enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades que la transición ofrece, las empresas deberán plantearse una hoja de ruta que incluya, como mínimo, los siguientes tres puntos:



ESTABLECER OBJETIVOS DE SOSTENIBILIDAD PARA REDUCIR SU HUELLA DE CARBONO DE MANERA JUSTA, ÍNTEGRA E INCLUSIVA



INCORPORAR LA PERSPECTIVA DE INTEGRIDAD EN LAS POLÍTICAS PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA



INVOLUCRAR A LAS PARTES INTERESADAS



01. Establecer objetivos de sostenibilidad para reducir su huella de carbono de manera justa, íntegra e inclusiva

Estos objetivos pueden incluir la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, el uso de energías limpias y la mejora de la eficiencia energética, de forma medible y clara para su clientela y *stakeholders*. Es importante acompañar estas medidas con acciones de transparencia activa que permitan un claro control.





02. Incorporar la perspectiva de integridad en las políticas para la transición energética

Como se mencionó previamente, asegurar la integridad en las políticas y acciones para la transición energética de las empresas –tanto ECT como ECN– es fundamental para asegurar su cumplimiento. En la práctica, esto requiere que las políticas de integridad³⁸ de la empresa converjan con su agenda de transición energética:

- ▶ A partir de un compromiso firme para prevenir la corrupción en las políticas para la transición energética, emanado de las máximas autoridades de la organización, quienes deberán expresar un fuerte, explícito y visible apoyo e involucramiento en ello.
- ▶ Con el desarrollo e implementación de políticas y procedimientos para garantizar la integridad en las políticas para la transición energética, en base a una evaluación seria que permita identificar los riesgos de integridad que existen en las acciones para la transición energética.
- ▶ Capacitando permanentemente a quienes realizan actividades vinculadas a la política de transición energética de la organización para prevenir, detectar y reportar irregularidades que puedan afectar el cumplimiento de los objetivos definidos en ella.
- ▶ Estableciendo reglas claras y transparentes en la relación entre el sector público y el privado que se den en el marco de la agenda de transición y, en su caso, entre el Estado accionista y las EPES.
- ▶ Con políticas de compras y licitaciones que incluyan compromisos de sostenibilidad, en un marco de transparencia y acceso justo y equitativo, así como la debida diligencia sobre la cadena de valor y socios de negocios.
- ▶ Asegurando la transparencia y acceso a la información en relación a las políticas de transición de las empresas, así como de actividades que pudieran afectar los compromisos en materia de lucha contra el cambio climático.
- ▶ Estableciendo canales de reporte y denuncias para hechos de corrupción y otras irregularidades que pudieran impactar en los compromisos asumidos por la empresa.
- ▶ Con un sistema de control y monitoreo continuo de estas políticas.



03. Involucrar a las partes interesadas

Es fundamental incluir a las proveedoras y cadena de valor de la empresa, clientela, otras empresas del sector, cámaras empresariales, autoridades públicas y la comunidad, a partir de políticas de cooperación y acciones colectivas que ayuden a la obtención de los resultados buscados. La definición conjunta entre todas las partes que integran el ecosistema de una empresa sobre cuáles deberían ser las medidas a adoptar para alcanzar una transición energética justa, equitativa e inclusiva, bajo una perspectiva de integridad, es fundamental. La confianza permitirá compartir objetivos, reduciendo así los costos de transición.

En conclusión, el sector privado desempeña un papel crucial en una transición energética justa, con integridad y transparencia. **A través de la responsabilidad corporativa, la innovación tecnológica, la participación en políticas públicas**

y el compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas, las empresas privadas pueden contribuir significativamente a la construcción de un futuro energético sostenible y justo.



**HOJA DE RUTA PARA UNA
TRANSICIÓN ENERGÉTICA
CON PERSPECTIVA
DE INTEGRIDAD**

05

Hoja de ruta para una transición energética con perspectiva de integridad

Una política de transición energética sólo será sostenible si incluye objetivos de integridad y transparencia. El Estado Nacional cumple un rol central en el diseño e implementación de dicha política. Por un lado, es rector y responsable último de las políticas en general y de ésta en particular. Además, es responsable del cumplimiento de los compromisos asumidos frente a la comunidad internacional. En materia de integridad, además, es quien debe diseñar e implementar las normas vigentes y garantizar su cumplimiento por parte de los demás sujetos obligados de cada una de ellas. Sin embargo, no puede obviarse que el ecosistema asociado a la transición es variado, en el que cada actor y/o sector interactúa con los demás. Así, además del Estado, como rector y responsable, están las empresas, tanto EPES como ECT y ECN,

que, como se vio, ocupan un rol central. Finalmente está la comunidad en general, las poblaciones afectadas, la academia y centros de investigación y la sociedad civil organizada.

De este modo, es necesario pensar y diseñar una hoja de ruta para la incorporación de la perspectiva de integridad en la política de transición energética, acorde a cada una de las partes involucradas, siempre considerando los cuatro pilares de la integridad: ejercicio ético de la función, transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Ello permitirá alcanzar una transición justa, equitativa y sostenible.

A continuación, teniendo en cuenta estos pilares, se presenta una propuesta para cada sector.

HOJA DE RUTA PARA UNA TRANSICIÓN ENERGÉTICA CON PERSPECTIVA DE INTEGRIDAD

Hoja de ruta para el Estado

En las políticas públicas vinculadas al sector energético, el Estado ejerce un rol dual que conlleva una tensión inherente, la cual debe ser correctamente administrada: no sólo debe cumplir su rol rector de la política y garante de la calidad de los servicios o productos brindados a la ciudadanía, sino que, además, se desempeña como accionista único o mayoritario

de las EPES sectoriales que operan en el mismo sector que él regula y controla. A su vez, el Estado tiene obligaciones en el diseño, implementación y control de las normas de integridad pública. En ese marco, para alcanzar una transición energética sostenible, justa, equitativa y con perspectiva de integridad, el Estado, tanto nacional como subnacional, debe:

1 Garantizar el ejercicio ético de la función pública en el marco de la transición energética.

Argentina presenta niveles preocupantes de corrupción público-privada y serios problemas institucionales para prevenir y perseguir este tipo de prácticas.³⁹ Como se mencionó previamente, el sector energético y en particular, la transición energética, no es ajena a esta problemática. La política de transición energética no sólo involucra importantes sumas de recursos económicos, sino que requiere de *expertise* técnica y de profesionales con un alto nivel de especialización. Ambas características pueden ser incentivos para prácticas ilícitas (pagar/recibir dádivas para la obtención/entrega de concesiones, subsidios y permisos) o para la captura de las decisiones públicas por parte de intereses privados.

El marco normativo argentino en materia de integridad y prevención de la corrupción, si bien requiere ser revisado, actualizado y reglamentado, cuenta con los principios básicos para un ejercicio ético de la función pública. En particular, la Ley N° 25.188/99, que regula el ejercicio ético de la función pública a nivel nacional, dispone, entre otras, la obligación de que quienes ocupan los cargos públicos de mayor jerarquía presenten —al momento de asumir, durante el ejercicio y al finalizar el mandato— una declaración jurada patrimonial integral que permita evaluar potenciales conflictos de intereses. Asimismo, en materia de regulación del *lobby*, si bien no existe una ley nacional que lo reglamente, el Decreto

39 | Poder Ciudadano (2020:11).

N° 1172/03 —de aplicación en el ámbito del Poder Ejecutivo y las empresas públicas— regula la gestión de intereses a través de la publicación de las agendas de las autoridades públicas. Finalmente, existen normas de control interno y externo, de prevención de la corrupción e irregularidades en materia de compras y contrataciones públicas, así como en otras interacciones entre los sectores público y privado, regulaciones internas y planes de acción para el control dentro de las dependencias públicas en materia de corrupción, y normas de detección y sanción de este tipo de hechos.⁴⁰

Para lograr una transición justa, inclusiva e íntegra, el Estado debe garantizar la correcta aplicación de este marco normativo a través de medidas de promoción y control. Para ello, es imprescindible que las autoridades de aplicación y organismos de control del Estado, así como las oficinas internas de prevención y control existentes en los ministerios, áreas o EPES vinculadas a la agenda de transición, presten especial atención a la prevención, detección y sanción de riesgos de corrupción vinculados a ella, contando con la autonomía, independencia, facultades y recursos necesarios para cumplir con dicha función. El Estado debe garantizar que no se

produzcan situaciones de “puerta giratoria” o captura de las decisiones públicas, que se asegure la publicidad a las declaraciones juradas y agendas públicas y que se aplique correctamente, entre otras medidas, el régimen de incompatibilidades, para detectar de manera temprana conflictos o irregularidades en el ejercicio de la función pública. Todas ellas, son medidas esenciales en una política de transición energética, dado los intereses económicos y sectoriales en juego.

Además, en el marco de una política de transición energética transparente, en donde las empresas públicas y privadas ocupan un rol central, el Estado debe velar porque ellas también desarrollen su actividad en un marco de probidad. En este sentido, como órgano rector y de control, debe promover el cumplimiento del marco normativo de *compliance* vigente: los Lineamientos de Buen Gobierno Corporativo para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina aprobados través de la Decisión Administrativa 85/2018; la Ley N° 27.401/17 de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas y las reglamentaciones, normas complementarias y guías dictadas por la Oficina Anticorrupción.

2 Diseñar e implementar políticas de transparencia y acceso a la información pública

El acceso a la información pública es un componente central de cualquier política de integridad y desempeña un rol clave en las iniciativas de ética pública mencionadas en el apartado anterior. La garantía del acceso a la información es lo que otorga luz pública a las decisiones y actos de gobierno.

En esta materia, el Estado es quien debe garantizar que la información sea considerada un bien público y permita la toma de decisiones basadas en evidencia. En este sentido, es necesario entender que la información pública abarca la etapa de generación de información (recopilación), sistematización, publicidad y disponibilidad y conservación y archivo para su correcta preservación.

A nivel nacional, desde el año 2017 está vigente la Ley N° 27.275/16 de Acceso a la Información Pública que regula tanto la transparencia pasiva (la recepción y respuesta a solicitudes de acceso a la información) como la transparencia activa (la publicación proactiva por parte de los sujetos obligados de información propia con independencia de que hubiera sido solicitada). Esta Ley abarca, entre otras organizaciones, a todos los poderes del Estado, a las empresas con participación estatal mayoritaria, a empresas prestadoras de servicios públicos y a empresas privadas que hubieran recibido fondos públicos. En este sentido, diferentes actores que participan de una política de transición energética están obligados entregar información que les fuera requerida y a publicar proactivamente datos relevantes sobre su actividad, recursos y acciones, entre otros elementos.⁴¹

La Administración Pública no sólo tiene que cumplir con las obligaciones dispuestas por la norma vigente en materia de acceso a la información pública, sino que es quien debe establecer los criterios de interpretación y ser conductora de la

política de transparencia. En este sentido, cumple un doble rol:

► **Como sujeto obligado:** Es probable que la política de transición energética sea diseñada y conducida por el Estado central, principalmente a través de su cartera de energía. En este caso, la transparencia activa estará vinculada a los objetivos establecidos para la transición, con sus respectivas metas e indicadores, las evaluaciones y auditorías realizadas, los niveles de cumplimiento alcanzado, las sanciones recibidas si existiesen, etc. También deberán publicarse los estudios técnicos y los de impacto ambiental, como así también las personas responsables de llevarlos adelante. Asimismo, el Estado deberá informar las relaciones existentes con otros actores del sector durante la transición, como EPES, empresas privadas, proveedoras de servicios, etc. La información sobre fondos públicos involucrados, recibidos y transferidos, subsidios y beneficios a energías limpias, así como aquellos que puedan afectar la política de transición, debe estar en el centro de la política de transparencia.

► **Como órgano rector y de control:** El Estado es el garante de que se cumpla la norma. Es quien recibe y resuelve los incumplimientos en materia de acceso a la información pública y controla la información publicada en transparencia activa de todos los sujetos obligados. En este caso, deberá velar porque las EPES también adecuen la publicidad de la información según las disposiciones legales.

40 | Para más información sobre normativa en materia de integridad pública ver: Oficina Anticorrupción (2024).

41 | El artículo 32 de la Ley N° 27.275/2016 establece las obligaciones de transparencia activa de todos los sujetos obligados de manera detallada.



3 Establecer y promover espacios de participación ciudadana en las políticas para la transición energética

Una política pública de transición energética que pretenda garantizar estándares de integridad y transparencia debe contemplar la existencia de espacios de participación de la ciudadanía. Como se manifestó anteriormente, los nuevos paradigmas, basados en la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de Escazú, por ejemplo, ya contemplan que las demandas, necesidades y opiniones

de los sectores involucrados (muchas veces grupos en situación de vulnerabilidad) puedan ser escuchadas de manera activa. Para ello, pueden establecerse procesos de co-creación en las distintas etapas de la política pública, así como audiencias públicas previas a la toma de decisiones. El acceso a la información pública es un requisito fundamental para garantizar que esta participación sea de calidad.

4 Rendir cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos de transición

Los mecanismos de rendición de cuentas son diversos y se tienen que garantizar durante todo el proceso de la política de transición energética. Desde ya que la implementación de las normas de acceso a la información pública, a través del cumplimiento de la transparencia pasiva y activa, la publicación y control de declaraciones juradas o las auditorías internas y externas es un mecanismo esencial de la rendición de

cuentas. Sin embargo, existen otros que deben establecerse si se quiere asegurar la integridad en la transición: publicación de informes de gestión periódicos, la generación de espacios de intercambio con los sectores involucrados para informar los cursos de acción tomados y a tomar, la revisión permanente de metas e indicadores de corto, mediano y largo plazo, son algunas de ellas.

HOJA DE RUTA PARA UNA TRANSICIÓN ENERGÉTICA CON PERSPECTIVA DE INTEGRIDAD

Hoja de ruta para las EPES y las empresas privadas (ECT y ECN)

Como ya se mencionó, en la transición energética las empresas, tanto públicas como de capital privado, ocupan un rol central ya que son, en muchos casos, las ejecutoras de las políticas. A su vez, especialmente las EPES, administran fondos públicos que deben ser controlados y sobre los cuales tienen que rendir cuentas. Al mismo tiempo, como respon-

sables de la implementación de las medidas que conforman la política de transición, las empresas deben también transparentar objetivos, metas, indicadores y su nivel de cumplimiento, ejecución de los recursos financieros y el impacto de sus operaciones.

1 Las EPES y las empresas privadas deben asegurar la integridad en el desarrollo de sus actividades y sus acciones para la transición energética

El marco normativo argentino, como ya fuera expresado en este documento, impulsa y permite la construcción de entornos de integridad para las empresas, sean públicas o privadas. Al margen de las normas de *compliance* que muchas compañías de capital transaccional están obligadas a cumplir por disposiciones de sus casas matrices y leyes de sus Estados, la sanción y entrada en vigencia de la Ley N° 27.401/17 de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas permite avanzar en la construcción de estándares comunes para todas las empresas. En este sentido, más allá de las disposiciones vinculadas a la responsabilidad penal específicamente,

la Ley promueve la implementación de Programas de Integridad orientados a prevenir, detectar y corregir irregularidades y actos de corrupción. Estos Programas deben incluir un Código de Ética o la existencia de políticas y procedimientos de integridad; reglas y procedimientos específicos para prevenir ilícitos en el ámbito de concursos y procesos licitatorios u otras interacciones con el sector público; y la realización de capacitaciones permanentes sobre el Programa de Integridad. Además, de acuerdo a sus riesgos, su capacidad económica y su dimensión, existen otros elementos que la organización deberá evaluar si corresponde implementar.

Asimismo, la Ley establece la obligación de tener un Programa de Integridad para poder contratar con el Estado en determinados casos.

Por otra parte, la Oficina Anticorrupción elaboró guías para el diseño e implementación de estos Programas y creó el Registro de Integridad y Transparencia para Empresas y Entidades (RITE), que permite a las entidades fortalecer sus Programas de Integridad al facilitar el seguimiento de sus mejoras y avances, optimizando recursos y propiciando el intercambio de información. Además, mejora la reputación de las empresas, su eficiencia y su rentabilidad. Por otra parte, el RITE colabora con la implementación efectiva de la Ley N° 27.401/17 ya que logra mejorar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma para la contratación con el Estado, así como el conocimiento y evaluación por parte de las oficinas públicas de los Programas de Integridad.⁴²

Las EPES, a su vez, deben cumplir con la normativa vigente para organismos y empresas públicas, como la Ley de Ética en la Función Pública y el registro de audiencias de gestión de intereses. Al igual que en la Administración central, el cumplimiento de esta Ley permitirá controlar las posibles incompatibilidades de quienes ejercen una función pública y personal jerárquico que pudieran producirse en el marco de la transición energética, los conflictos de intereses o tráfico de influencias a través de dádivas para la obtención de fondos o concesiones, por ejemplo.

Asimismo, los Lineamientos del Buen Gobierno Corporativo conforman una hoja de ruta en sí misma para el desarrollo de la actividad de las EPES en entornos de integridad y probidad. Tanto los principios que los guían como cada uno de los lineamientos contemplan las pautas de un funcionamiento transparente de la empresa. Además, esta norma dispone los estándares que el Estado propietario pretende que sus EPES cumplan en el ejercicio de su tarea.

Estos lineamientos, si bien no son vinculantes ya que se presentan como recomendaciones de la Administración Central, establecen algunas medidas que sí están incorporadas en regulaciones de cumplimiento obligatorio, como las que se relacionan con el ejercicio ético de la función pública y el acceso a la información pública.⁴³

Como se ha mencionado anteriormente en este documento, es fundamental que las empresas que implementan políticas de transición energética integren la perspectiva de integridad de manera transversal, a partir de herramientas y políticas de identificación, mitigación, detección y sanción de los riesgos de corrupción asociados a estas políticas. Esto asegura que los objetivos propuestos se cumplan de manera eficiente y efectiva, evitando que intereses particulares o la corrupción obstaculicen el proceso.

2 Las EPES y las empresas privadas deben asegurar la transparencia en el desarrollo de sus actividades y sus acciones para la transición energética

Las EPES, al igual que los organismos de la administración pública, son sujetos obligados plenos de la Ley N° 27.275/16 de Acceso a la Información Pública. Es decir, deben responder las solicitudes de información que les sean realizadas, pero también deben publicar de manera proactiva la información administrativa vinculada a la gestión de la empresa (transparencia activa).

Como ejecutoras de la política de transición, cumplir con la transparencia activa es nodal para que dicha política se realice de manera íntegra. Asimismo, la publicación de información resulta esencial para garantizar y promover la participación de los diferentes sectores y grupos desaventajados que, como se explicó a lo largo de este documento, es un elemento central en el nuevo paradigma de transición energética. La información disponible deberá ser la vinculada a los planes de acción para la transición, los objetivos e indicadores a cumplir, los resultados obtenidos, estudios de evaluación de impacto ambiental, medios para mitigar el potencial daño y los informes periódicos elaborados para las autoridades del Estado Nacional, proveedoras contratadas y su declaración de intereses para evitar potenciales conflictos, entre otras cuestiones. Asimismo, dicha información deberá generarse y publicarse en formatos abiertos reutilizables para permitir la producción de nuevos datos.

Las empresas privadas que reciben fondos públicos también son sujetos obligados de la Ley N° 27.275/16 pero sólo en función de los fondos públicos recibidos. Es decir, que no están obligadas a responder o publicar información sobre toda su actividad, sino sólo sobre aquella que se vincula con los recursos que el Estado le transfirió. En relación a las empresas que forman parte del ecosistema de la política de transición energética y que han recibido aportes o beneficios del Estado para ello, la información a publicar es similar a la que deben tener las EPES: planes de acción, objetivos, resultados obtenidos, auditorías, ejecución de fondos, estudios ambientales, etc.

Finalmente, si bien las empresas privadas que no reciben aportes estatales no están abarcadas en la Ley de Acceso a la Información Pública, es una buena práctica de aquellas que participan en la política de transición publicar información relevante acerca de su tarea. Por ejemplo, sus estudios ambientales, el cumplimiento de objetivos establecidos, los espacios de participación ciudadana y convocatorias a reuniones con las comunidades involucradas, las interacciones con el sector público en el marco de la transición energética –permisos, concesiones, contratos, beneficios, participación para la incidencia en políticas públicas, etc.– es información que las empresas privadas deberían poner a disposición del público.

42 | Para más información y herramientas sobre Programas de Integridad en empresas privadas ver: Poder Ciudadano (2021a), Poder Ciudadano (2022a) y Poder Ciudadano (2023a).

43 | Para más información sobre Programas de Integridad en EPES ver: Poder Ciudadano (2021b); Poder Ciudadano (2022b) y Poder Ciudadano (2023b).



En efecto, existe una creciente demanda de transparencia y rendición de cuentas que ha llevado al desarrollo de diversos estándares y marcos normativos que requieren que las empresas publiquen información sobre su desempeño ambiental, social y de gobernanza (ESG). Estos estándares son fundamentales para asegurar que las empresas actúen de manera responsable y que sus esfuerzos en la transición energética sean verificables y comparables. A modo de ejemplo, podemos mencionar: *Global Reporting Initiative (GRI)*, las directrices y guías de la OCDE para empresas, las normas de la Unión Europea, así como normas nacionales o internacionales que exigen la divulgación de información fi-

nanciera y no financiera de las empresas, como es el caso de la Comisión Nacional de Valores (CNV) en Argentina para las empresas que cotizan en Bolsa.

Además, la publicación de este tipo de información por parte de las empresas ayuda a construir confianza, fomentar mejores prácticas, atraer inversiones, cumplir con regulaciones, mejorar la eficiencia operativa, satisfacer las expectativas de los consumidores y apoyar la innovación. En última instancia, estas acciones contribuyen a una transición energética más rápida y efectiva, beneficiando tanto a las empresas como a la sociedad en su conjunto.

3 Las empresas públicas y privadas deben rendir cuentas y garantizar espacios de participación ciudadana durante la transición energética

Más allá de las obligaciones legales que se desprendan del tipo de persona jurídica del que se trate, las empresas deben establecer mecanismos de rendición de cuentas y promover espacios de participación ciudadana.

En la política de transición las EPES, como parte del sector público, además de explicar de manera detallada la ejecución presupuestaria, deben exponer las acciones desarrolladas para cumplir con los objetivos propuestos de corto, mediano y largo plazo, los resultados obtenidos y los mecanismos de toma de decisión. Estas instancias podrán ser formales, es decir, a través, por ejemplo, de la presentación de informes periódicos al Estado propietario o a través de mecanismos más “informales” destinados a comunidad y grupos afectados que en el paradigma de la transición energética tienen derecho a ser informados y escuchados. Las audiencias públicas, reglamentadas en el Decreto N° 1172/03 son un instrumento utilizado regularmente para que la ciudadanía escuche a quienes toman las decisiones públicas y acerque sus opiniones y propuestas para que sean tenidas en cuenta. Espacios de consultas públicas en línea o co-creación, cada vez más difundidos e incorporados por los Estados a partir del surgimiento y la fuerza que adquirió la Alianza por el Gobier-

no Abierto (OPG por sus siglas en inglés), son mecanismos propicios que las EPES deberían adoptar para garantizar la rendición de cuentas y promover la participación de la comunidad en la hoja de ruta para la transición.

Por su parte, las empresas privadas, como ya se mencionó, desempeñan un papel fundamental en la transición energética, ya que son ellas las que, en la práctica, desarrollan soluciones innovadoras e implementan acciones concretas. Esto incluye, por ejemplo, la transformación de su propia matriz energética, la producción de energías renovables, y la adopción de medidas de eficiencia energética, entre otras iniciativas. Por ello, es importante que las empresas que forman parte de la política de transición energética den cuenta de las acciones implementadas y los resultados obtenidos, promoviendo además el involucramiento de los sectores sociales afectados y de la población en general. Se pueden generar espacios de diálogo periódico para recoger inquietudes y necesidades específicas, evaluar el curso de acción elegido en función del impacto en la comunidad y, sobre todo, de los grupos en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, este intercambio sólo será propicio si las empresas comparten la información y rinden cuentas de sus acciones.

HOJA DE RUTA PARA UNA TRANSICIÓN ENERGÉTICA CON PERSPECTIVA DE INTEGRIDAD

Hoja de ruta para la sociedad civil

La sociedad civil cumple un rol central en la promoción y control de la integridad en las políticas para la transición energética. El nuevo paradigma, que se funda en los acuerdos internacionales en materia de energía adoptados por los países, como en la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenibles o en el Acuerdo de Escazú, promueve el involucramiento de la ciudadanía en el diseño e implementación de las acciones adoptadas para avanzar hacia nuevas formas

de energía menos dañinas con el medioambiente. Los sectores sociales tienen derecho a ser escuchados acerca de cómo quieren vivir, cuáles son sus necesidades y los recursos con los que cuentan. Por tal motivo, es fundamental que la comunidad se involucre en las políticas de transición participando en los espacios promovidos por ejecutores de las acciones, que acerquen sus opiniones, que exijan una adecuada rendición de cuentas.



Co-existen distintas organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la agenda de transición energética y lucha contra el cambio climático, con distintos objetivos y líneas de acción: organizaciones ambientales, organizaciones sociales, organizaciones de base, organizaciones que trabajan por el fortalecimiento de la democracia y sus instituciones, agrupaciones de trabajadores y trabajadoras, organizaciones de género, entre muchas otras. En efecto, la transición energética es un tema complejo y multidimensional, por lo cual la participación de esta diversidad de organizaciones de manera colaborativa es esencial para asegurar que ella sea inclusiva, sostenible, justa y transparente, así como para asegurar una perspectiva de integridad.

Además, esta colaboración permitirá fortalecer la capacidad de incidencia de la sociedad civil. Por otro lado, la sociedad civil cumple la función de *"watchdog"* o control sobre el cumplimiento de las políticas de integridad y transparencia dentro de las acciones para la transición energética y la lucha contra el cambio climático. En este sentido, se espera que no tenga un rol pasivo, sino que exija, a través del ejercicio del acceso a la información pública, por ejemplo, que los organismos, las empresas y quienes ejercen una función pública publiquen datos que sirvan para monitorear, evaluar y producir nueva información, además de fomentar una participa-

ción más responsable. Para ello, es importante generar capacidades para incorporar la perspectiva de integridad en la agenda de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil ambientales y sociales, así como en las propias comunidades, como una herramienta para cumplir con su misión. Esto implica, por ejemplo, acercarles herramientas para que puedan exigir la transparencia en las decisiones gubernamentales y corporativas a partir de pedidos de acceso a la información pública; exigir procesos de participación ciudadana adecuados; capacitarlas en control ciudadano; acercarles canales y asistencia para denunciar irregularidades.

Finalmente, es importante mencionar el rol de algunas organizaciones de la sociedad civil, pero fundamentalmente de la academia y los centros de investigación, en la producción de datos, información y análisis sobre impactos ambientales y sociales de políticas y proyectos, así como sobre tendencias en materia de transición energética y mejores prácticas; desarrollo de modelos y proyecciones sobre el futuro de la energía ayudando a prever escenarios y planificar estrategias adecuadas; y desarrollo de tecnologías innovadoras. Contar con un conocimiento robusto a partir de la producción de información por parte de la sociedad civil, la academia y los centros de investigación es fundamental para una transición energética informada y efectiva.

**RECOMENDACIONES
Y REFLEXIONES
FINALES**

06

Recomendaciones y reflexiones finales

Implementar políticas de integridad y transparencia es esencial para asegurar una transición energética justa y sostenible, tal como se ha plasmado y evidenciado en este documento. Este enfoque fue planteado claramente en la última Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Clima (COP28) en 2023, donde se hizo un llamado a duplicar la eficiencia energética, al tiempo que en diversos foros se planteó la necesidad de triplicar el despliegue de fuentes renovables en el corto plazo.

Este documento muestra que la transición hacia sistemas energéticos sostenibles va más allá de la mitigación del cambio climático. No sólo es crucial reducir las emisiones de GEI, sino también retirar carbono de la atmósfera, lo cual requiere compromisos firmes y alcanzables por parte de los gobiernos. La evidencia muestra las acciones meramente declarativas, que en muchos casos derivan en lo que se conoce como *greenwashing* –mostrando falsas soluciones a la crisis climática para convencer al público que las medidas adoptadas son mayores de las que efectúa en realidad–, desvían la atención y retrasan la adopción de medidas concretas y creíbles.⁴⁴

Gobiernos, empresas y sociedad civil tienen un rol fundamental en asegurar el cumplimiento de estándares de integridad, transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en el cumplimiento de los compromisos asumidos. Sin integridad no hay transición efectiva.

Por otra parte, se planteó con claridad que la transición, además de íntegra y efectiva, debe ser justa e inclusiva, evitando exclusiones que no sólo la harían injusta, sino también ineficaz. Ningún sector apoyará políticas que deterioren su calidad de vida.

Además, es importante tener en cuenta que la transición es responsabilidad de todos los Estados, pero, así como el impacto en el calentamiento ha sido asimétrico, las responsabilidades en la mitigación y la reducción son diferenciadas. No existe, además, posibilidad real de una política exitosa

si los países desarrollados no contribuyen con los recursos necesarios de acá a fin de este siglo.

Por último, es fundamental comprometer a los actores clave en la inversión: los Estados (con responsabilidad diferenciada) y las empresas. Para ello, la transición hacia energías bajas en carbono debe ser económicamente viable y atractiva para los inversionistas. Los Estados deben crear incentivos que conviertan la descarbonización en una oportunidad de mejora competitiva.

En conclusión, la transición debe ser equitativa, justa, transparente e inclusiva, proporcionando acceso a energía asequible para todos y todas, con especial énfasis en los grupos en situación de vulnerabilidad. El capital debe dirigirse allí donde más se necesita, especialmente hacia las economías emergentes y en desarrollo, con una demanda energética creciente. En Davos 2024, líderes de gobiernos, industrias y sociedad civil se reunieron *“para debatir sobre cómo maximizar sus papeles en una transición energética que no deje a nadie atrás e impulse un crecimiento económico sostenido”*.⁴⁵

La transición hacia fuentes de energía más limpias y sostenibles es una oportunidad única para redefinir el desarrollo económico y social. La integridad y la transparencia deben ser los pilares sobre los cuales se construya este nuevo paradigma energético. No se trata sólo de cambiar la forma en que producimos y consumimos energía, sino también de asegurar que este cambio sea inclusivo, justo y beneficioso para toda la sociedad.

Por lo tanto, **es imperativo que las autoridades políticas, las empresas y la ciudadanía trabajen colaborativamente para adoptar y fomentar estas políticas. La urgencia del cambio climático y la necesidad de un cambio justo e inclusivo requieren acciones decididas y concertadas. Sólo a través de un compromiso genuino con la integridad y la transparencia se podrá asegurar un futuro energético verdaderamente justo y sostenible para todas las personas.**

44 | Naciones Unidas (2024b).

45 | Foro Económico Mundial (2024).



Bibliografía

BRAGUINSKY, Eugenia (2024). "El acceso a la información pública y los grupos en situación de vulnerabilidad: retos, experiencias y buenas prácticas". Disponible en: <https://bit.ly/3S5nAw9>

CEPAL (2022). "Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe". Disponible en: <https://bit.ly/463YLRG>

FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT, INDUSTRIALL & INEEP (2020). "Transición energética, estrategias nacionales y empresas petroleras: ¿cuáles son sus impactos sobre los trabajadores?". Disponible en: <https://bit.ly/3VYucO0>

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (2023). "Plan Nacional para la implementación del Acuerdo de Escazú. Lineamientos para una efectiva implementación en la República Argentina". Disponible en: <https://bit.ly/4632xzX>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2004). "La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público". Disponible en: <https://bit.ly/3xWjpfP>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2016). "Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas (Edición 2015)". Disponible en: <https://bit.ly/4bOnJuO>

PODER CIUDADANO (2020). "Riesgos de corrupción en concesiones mineras. Oportunidades para la integridad y transparencia en el sector minero en Argentina". Disponible en: <https://bit.ly/3wMDR1z>

PODER CIUDADANO (2021a). "Transparencia Corporativa e Integridad en el Sector Energético. Diagnóstico sobre Políticas de Integridad y Transparencia en las empresas privadas del sector energético argentino". Disponible en: <https://bit.ly/3Ln5XUV>

PODER CIUDADANO (2021b). "Transparencia Corporativa e Integridad en el Sector Energético. Diagnóstico sobre Políticas de Integridad y Transparencia en las empresas públicas del sector energético argentino". Disponible en: <https://bit.ly/3ZdcNo2>

PODER CIUDADANO (2022a). "Aportes para la co-creación de entornos de integridad en el sector energético para una mayor competitividad de PyMES y Cooperativas". Disponible en: <https://bit.ly/4cRy2z4>

PODER CIUDADANO (2022b). "Empresas Públicas Liderando en Integridad y Transparencia para el Desarrollo Energético Sostenible". Disponible en: <https://bit.ly/3XWNAxu>

PODER CIUDADANO (2023a). "Círculos Virtuosos: Construyendo capacidades en PyMES y Cooperativas del Sector Energético. Caja de Herramientas para la implementación de Programas de Integridad". Disponible en: <https://bit.ly/3XYqPjP>

PODER CIUDADANO (2023b). "Círculos Virtuosos: Construyendo capacidades en Empresas Públicas del Sector Energético. Caja de Herramientas para la implementación de Programas de Integridad". Disponible en: <https://bit.ly/3XvoqW8>

POWELL, JAMES (2019). "Scientists Reach 100% Consensus on Anthropogenic Global Warming", Bulletin of Science, Technology & Society Vol. 37, Issue 4. University of North of Florida.

PRZEWORSKI, ADAM (1985). "Capitalism and Socialdemocracy", Cambridge University Press, New York.

RUEDA, OSCAR et.al. (2021). "Negative-Emissions Technology Portfolios to Meet the 1.5 °C Target", Global Environmental Change, Vol. 67. Disponible en: <https://bit.ly/4byX9G4>

SCHEDLER, ANDREAS (2008). "¿Qué es la Rendición de Cuentas?", Cuadernos de Transparencia 03. Instituto Federal de Acceso a la Información, Ciudad de México. Disponible en: <https://bit.ly/4eVUn0x>

SUSTAINABILITY PRIORITIES RESEARCH (2021). "Negative-emissions technology portfolios to meet the 1.5 °C target". Disponible en: <https://bit.ly/3VOU3Ib>

THE INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (2022). "Impacts, Adaptation and Vulnerability". Disponible: <https://bit.ly/4bOvdho>

Sitios web consultados

CHEQUEADO (2023). "Acuerdo de Escazú: qué avances se están dando en la implementación del primer tratado ambiental de la región", consultado en junio, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/4bDKMsb>

CÍRCULOS VIRTUOSOS, consultado en mayo, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/3W4modH>

CÍRCULOS VIRTUOSOS. "Integridad en el sector energético", consultado en julio, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/3Lc5ULx>

CLIMATE ACTION TRACKER. "The Cat Thermometer", consultado en julio, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/4cy9YBK>

DEUSTCHE WELLE (2022). "Alemania reactiva central de carbón por crisis energética", consultado en junio, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/3zzYW0q>

FORO ECONÓMICO MUNDIAL (2024). "Cómo Davos 2024 fijó la agenda para acelerar una transición energética justa y rentable", consultado en junio, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/3xTsCoy>

G20. “¿Qué es el G20?”, consultado en mayo, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/3WqB0ph>

GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO. “Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability”, consultado en julio, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/3WmMolM>

HANNAH RITCHIE (2020). “Sector by sector: where do global greenhouse gas emissions come from?”, consultado en julio, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/4f2sP9V>

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, “Quinto Plan Nacional De Gobierno Abierto”, consultado en mayo de 2024. Disponible en: <https://bit.ly/3XX9hgU>

MINISTERIO DE ECONOMÍA. “Programa Renovar”, consultado en mayo, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/3Y2WcTh>

NACIONES UNIDAS (2022). “Cambio climático: ¿sabes qué es el permafrost o las consecuencias que tiene su deshielo sobre el planeta?”, consultado en julio, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/3xH6cgy>

NACIONES UNIDAS (2024a). “Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna”, consultado en mayo, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/3W0o6N5>

NACIONES UNIDAS (2024b). “Ecoimpostura: las engañosas tácticas que se esconden tras las declaraciones medioambientales”, consultado en julio, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/4bKvtOC>

OFICINA ANTICORRUPCIÓN. “Normativa Institucional de la Oficina Anticorrupción”, consultado en julio, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/464YFyE>

OFICINA DE NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS (2019). “Un lugar pacífico, de nuevo: La ONU en el norte de Sudán del Sur”, consultado en julio, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/3S8k8AM>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2021). “Cambio climático y financiamiento de una transición justa”, consultado en julio, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/3y4QQw6>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2023). “¿Qué son las NDC y cómo impulsan la acción climática?”, consultado en julio, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/3zUSdOv>

REGISTRO DE INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA PARA EMPRESAS Y ENTIDADES, consultado en julio 2024. Disponible en: <https://bit.ly/4cKQz0s>

WORLD ENERGY COUNCIL. “World Energy Trilemma Framework”, consultado en agosto 2024. Disponible en: <https://bit.ly/4bOL0wR>

Normativa nacional

ADHESIÓN AL CONVENIO 169 DE LA OIT. Ley N° 24.071/92. Disponible en: <https://bit.ly/4cDO9kc>

LEY DE ÉTICA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Ley N° 25.188/99. Disponible en: <https://bit.ly/4czJRdT>

LEY DEL RÉGIMEN DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL. Ley N° 25.831/03. Disponible en: <https://bit.ly/4cNyFdq>

REGLAMENTOS GENERALES DE AUDIENCIAS PÚBLICAS, PUBLICIDAD DE LA GESTIÓN DE INTERESES, ELABORACIÓN PARTICIPATIVA DE NORMAS Y DE REUNIONES ABIERTAS DE LOS ENTES REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Decreto N° 1172/03. Disponible en: <https://bit.ly/4eVbmzX>

LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Ley N° 27.275/16 Disponible en: <https://bit.ly/45X88ll>

RÉGIMEN DE FOMENTO NACIONAL PARA EL USO DE FUENTES RENOVABLES DE ENERGÍA DESTINADAS A LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA. Decreto N° 531/16. Disponible en: <https://bit.ly/4f0yKwc>

CUPO FISCAL PARA EL RÉGIMEN DE FOMENTO NACIONAL PARA EL USO DE FUENTES RENOVABLES DE ENERGÍA DESTINADA A LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA. Decreto N° 882/16. Disponible en: <https://bit.ly/3VSDHhy>

LEY DE RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS. Ley N° 27.401/17. Disponible en: <https://bit.ly/3xPmZb7>

RÉGIMEN DE FOMENTO A LA GENERACIÓN DISTRIBUIDA DE ENERGÍA RENOVABLE INTEGRADA A LA RED ELÉCTRICA PÚBLICA. Ley N° 27.424/17. Disponible en: <https://bit.ly/3zE4dUz>

LINEAMIENTOS DE BUEN GOBIERNO PARA EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA DE ARGENTINA. Decisión Administrativa N° 85/18. Disponible en: <https://bit.ly/4bzx9dK>

ADHESIÓN AL ACUERDO DE ESCAZÚ. Ley N° 27.566/20. Disponible en: <https://bit.ly/4cwtiiO>

LINEAMIENTOS PARA UN PLAN DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA AL 2030. Resolución N° 1036/21 del Ministerio de Economía de la Nación. Disponible en: <https://bit.ly/3xUhsQw>

Normativa internacional

ACUERDO DE PARÍS. Disponible en: <https://bit.ly/3S4IVpH>

ACUERDO REGIONAL SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Disponible en: <https://bit.ly/4bKLt2V>

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (ACUERDO DE RÍO). Disponible en: <https://bit.ly/3Wn8ULt>

CONVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN. Disponible en: <https://bit.ly/3Y4AMoM>

CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN. Disponible en: <https://bit.ly/4fjUXpd>

CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO. Disponible en: <https://bit.ly/4d0aybl>

PROTOCOLO DE KYOTO DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO. Disponible en: <https://bit.ly/4bM3DS9>



Círculos Virtuosos

Co-creación de entornos de integridad en el sector energético para el desarrollo sostenible.

UNA INICIATIVA PARA MEJORAR LA INTEGRIDAD EN LA RELACIÓN ESTADO-MERCADO, FORTALECIENDO LA COMPETITIVIDAD DE LAS PYMES Y EMPRESAS PÚBLICAS DEL SECTOR ENERGÉTICO, COMO MOTOR DE DESARROLLO PARA LA ARGENTINA DEL FUTURO.

OBJETIVOS

- Concientizar sobre la importancia de la integridad como condición para mejorar la competitividad en el sector energético en Argentina.
- Fortalecer a las PYMES y a las Empresas Públicas, mediante la incorporación y elevación de estándares de cumplimiento.
- Promover políticas públicas y regulaciones que apunten a mejorar la participación de las PYMES en los procesos de compras y contrataciones estatales valorizando su adhesión a estándares de integridad.

ETAPAS DE LA INICIATIVA

01 Diagnóstico

Diagnóstico sobre Políticas de Integridad en empresas del sector energético argentino.

02 Formación

Programa de formación y acompañamiento a PYMES y Empresas Públicas del sector energético en el desarrollo e implementación de Programas de Integridad.

03 Participación

Acción colectiva para promover una mayor participación de PYMES en compras y contrataciones públicas.



Capítulo Argentino
de Transparencia Internacional

Sobre Poder Ciudadano

Poder Ciudadano es una fundación apartidaria y sin fines de lucro que nació en 1989 como iniciativa de un grupo de ciudadanos preocupados por la defensa de los derechos cívicos en nuestro país.

Desde 1993 somos el Capítulo Argentino de Transparency International, organización que lidera la lucha contra la corrupción a nivel global.

Piedras 547 (CP C1070AAK)
Buenos Aires, Argentina.

Tel: 0054 (11) 4331 4925



Capítulo Argentino
de Transparencia Internacional

*Las actividades son producidas como
parte de un proyecto con financiamiento
de la Iniciativa de Integridad de Siemens.*