

Título: La Agenda 2030 y la localización de los ODS: una mirada sistémica desde el Plan Integral Casa Común (MAyDS, Argentina).

Autora: Mg. Roxana Goldstein

email: goldstein.roxana@gmail.com

Centro de Investigaciones en Administración Pública CIAP/FCE/UBA.

CA de Buenos Aires, Argentina.

Presentado: 05/10/2020

Resumen.

La localización de la Agenda 2030 y de los ODS en los municipios constituye un engranaje clave para la concreción de las metas acordadas en Septiembre de 2015.

Estos compromisos se adaptan, adoptan y articulan en los diferentes niveles -regional, nacional, provincial y municipal- para hacerse realidad en los territorios donde ocurren los impactos.

Es así que los esfuerzos por llevar hacia los territorios las herramientas y las capacidades para la localización de los ODS y la creación de hojas de ruta propias de cada ámbito local se torna prioritario y estratégico en la Década de la Acción (2020-2030).

A su vez, el ODS 11 (ciudades resilientes, seguras y sostenibles) gana protagonismo al concentrar las ciudades todos los esfuerzos para gestionar la crisis por Covid-19, la preparación para el reinicio y la recuperación segura y sostenible de la economía, enfrentando el desafío de “reconstruir mejor” en la nueva normalidad.

La ponencia propuesta presenta un análisis sistémico, desde la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (ODS 17.14), del Plan Integral Casa Común (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS)), como ejercicio metodológico para el fortalecimiento institucional y de las capacidades estatales para la Agenda 2030 en los municipios de Argentina.

1. Introducción.

La localización de la Agenda 2030 y de los ODS en los municipios constituye un engranaje clave para la concreción de las metas acordadas en Septiembre de 2015.

Estos compromisos se adaptan, adoptan y articulan en los diferentes niveles -regional, nacional, provincial y municipal- para hacerse realidad en los territorios donde ocurren los impactos.

Es así que los esfuerzos por llevar hacia los territorios las herramientas y las capacidades para la localización de los ODS y la creación de hojas de ruta propias de cada ámbito local se torna prioritario y estratégico en la Década de la Acción (2020-2030).

A su vez, el ODS 11 (ciudades resilientes, seguras y sostenibles) gana protagonismo al concentrar las ciudades todos los esfuerzos para gestionar la crisis por Covid-19, la preparación para el reinicio y la recuperación segura y sostenible de la economía, enfrentando el desafío de “reconstruir mejor” en la nueva normalidad.

En esta ponencia se presenta un análisis sistémico, desde la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (ODS 17.14), del Plan Integral Casa Común del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS), como ejercicio metodológico específico para identificar estrategias que contribuyan al fortalecimiento institucional y de las capacidades estatales para la Agenda 2030 en los municipios de Argentina.

Como punto de partida para el análisis, planteamos que desde la mirada del desarrollo sostenible, se entiende que la nueva normalidad es una nueva forma de organización de las relaciones productivas, sociales, laborales, educativas, familiares, que transforman las existentes y deben buscar superar los círculos viciosos previos a la pandemia por Covid-19 y los impactos sanitarios y socio-económicos producidos por la pandemia. Es por tanto, una construcción social e institucional global como lo es la pandemia, participativa en tanto nos interpela a todos y todas, y escalar en tanto implica a todos los niveles de organización desde lo micro y local hasta lo macro y global. A su vez, la nueva realidad que se nos revela a partir de la pandemia, impone el desafío de crear soluciones superadoras para los desafíos al desarrollo con una perspectiva sostenible que integre las dimensiones ambiental, social y económica para la recuperación de la crisis, con el objetivo de alcanzar las metas comprometidas en la Agenda 2030.

En el caso del Plan Integral Casa Común y el conjunto de programas lanzados por el MAyDS en 2020, en esta ponencia analizamos, a partir de la documentación disponible, los aspectos específicos desde la coherencia de políticas: (i) las conexiones entre lo ambiental, lo económico y lo social; (ii) los puntos de entrada para abordar los problemas y los recursos para apalancar el Plan, y (iii) la gobernanza inter e intra jurisdiccional y multiactoral.

Y proponemos recomendaciones para el fortalecimiento institucional y las capacidades estatales necesarias para que la ejecución del Plan Integral Casa Común logre concretar los resultados e impactos planteados, y que contribuya significativamente con los ODS y metas de la Agenda 2030 de Argentina.

2. Desarrollo sostenible, Agenda 2030 y ODS. Conceptos y situación en Argentina.

El desarrollo sostenible es un concepto acuñado en 1987 en el Informe Brundtland, y plantea que es necesario avanzar hacia un modelo de desarrollo que permita alcanzar el bienestar para todos en el presente, sin comprometer el bienestar de las generaciones futuras (UN, 1987).

Luego de un largo proceso de décadas en el que las Naciones Unidas avanzan en acuerdos y compromisos vinculados a los problemas ambientales, sociales y del desarrollo, en 2015 se llega a la convergencia de las tres dimensiones en un compromiso global con metas específicas en 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) (UN-ODS, 2015), que abarcan los tres ejes de manera integral: lo económico, lo social y lo ambiental, y que tiene como fin comprometer a todas las naciones del mundo a contribuir con sus esfuerzos para alcanzar las metas consensuadas para el 2030 para no dejar a nadie atrás e incluyendo a todas las personas en los beneficios del desarrollo. Este compromiso global y multidimensional, y sus mecanismos asociados es lo que se conoce como Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030).

La Agenda 2030 y sus 169 metas constituyen una hoja de ruta para la humanidad, y cada país la adopta y adapta de acuerdo a los mecanismos establecidos pero según sus propias necesidades, recursos y estrategias, de manera de establecer una Agenda 2030 nacional y facilitando su adopción en los niveles subnacionales bajo su jurisdicción, estableciendo las prioridades y las metas nacionales que contribuirán a alcanzar las metas globales en 2030.

Los 17 ODS y sus metas asociadas conforman una red interdependiente, integral y universal de metas que apuntan a transformar el paradigma y la práctica del desarrollo bajo el principio de “no dejar a nadie atrás”, asegurando impactos positivos en las 5 P: el bienestar de las personas -ODS 1 pobreza, ODS 2 Hambre, ODS 3 Bienestar, ODS 4 Educación, ODS 5 Género-; el cuidado del planeta -ODS 6 Agua, ODS 12 Consumo y Producción Responsables, ODS 13 Cambio Climático, ODS 14 Vida Marina, ODS 15 Vida Terrestre-; la prosperidad inclusiva -ODS 7 Energía, ODS 8 crecimiento y empleo, ODS 9 Infraestructuras, ODS 10 Desigualdad, ODS 11 Ciudades resilientes; la paz social y entre países -ODS 16- y las alianzas (“*partnerships*”) entre todos los actores y sectores -ODS 17- para alcanzar un desarrollo sostenible en 2030. En este sentido, la Agenda 2030 también contempla las sinergias y compensaciones entre ODS -por ser integrales e interdependientes- a través de un análisis sistémico de los fenómenos y sus posibles soluciones, y los impactos potenciales a escala (más allá de los límites específicos y que puedan afectar a otros) y en el tiempo (futuros y que puedan afectar a las futuras generaciones).

En particular el ODS 11 (UN-ODS 11, s/f): ciudades y comunidades sostenibles, contempla la transición hacia ciudades y asentamientos humanos seguros, sostenibles, resilientes e inclusivos. En la comprensión de que la tendencia mundial es hacia el crecimiento de las ciudades y la mayor concentración de personas en ambientes urbanos, especialmente superpoblados en países en desarrollo y menos desarrollados, y con la consecuente presión sobre las infraestructuras básicas de acceso al agua segura, saneamiento, transporte; los déficit de acceso a la vivienda digna; los riesgos de desastres frente al cambio climático; la insuficiente gestión de los residuos sólidos urbanos; la contaminación del aire y ambiental por los procesos productivos y el consumo insostenibles; el escaso acceso a parques y áreas verdes y recreativas; la escasa adaptación de las ciudades para los niños y niñas, las personas mayores y las personas con capacidades diferentes; la escasa vinculación de las áreas urbanas con sus entornos periurbanos y rurales cercanos; la necesidad de preservar el patrimonio cultural y natural, y sumando lo que expuso la Covid-19, los deficitarios sistemas sanitarios, educativos y de telecomunicaciones, y las dificultades para asegurar la alimentación saludable y completa para todos y todas al interrumpirse las cadenas de suministro en caso de restricciones para la circulación o interrupción de la producción. Todo lo cual lleva también a considerar la relevancia de la planificación participativa de las ciudades.

En el caso de Argentina, la situación es preocupante. Como lo ilustra el Informe Voluntario Nacional Argentina 2020 (ODS Argentina, 2020) a Diciembre de 2020: elevados niveles de indigencia y pobreza (25,9% de hogares y 35,5% de personas) (p. 9); insuficiente acceso a vivienda digna (19,9% de hogares y 24,2% de personas) (p. 10), a servicios de agua corriente (10,3% de hogares), gas de red (29,6% de hogares) y cloacas (29,1% de hogares) (p. 10) -pobreza multidimensional-. Sintetizando la desigualdad de acceso a servicios básicos, el 43,6% de hogares y el 49,9% de personas no accede a ninguno de los tres servicios básicos (p. 11). Además, un 6,6% de hogares y un 8,1% de personas vive cerca de basurales, y un 11,4% de hogares y un 13,4 % de personas habitan en zonas inundables (p. 11).

Finalmente, consideramos aquí los aspectos vinculados a la coherencia de políticas, contemplados en el ODS 17 (UN-ODS 17, s/f), en su meta 17.14: “mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible“. Si bien no existe una definición unívoca sobre este indicador, sí es generalizada la comprensión de que la coherencia de políticas incluye, resumidamente (UN SSC, 2020):

- El abordaje sistémico e integral de las conexiones entre metas, entre escalas, entre momentos temporales. Este abordaje implica también identificar por un lado las sinergias y compensaciones de los problemas y las soluciones, y los posibles impactos en lugares remotos y en momentos futuros.

- La consideración de los factores de apalancamiento para fortalecer las estrategias y facilitar la concreción de las soluciones, entre otros: la voluntad política, las alianzas multiactorales, la gobernanza multinivel, el financiamiento, la innovación tecnológica y las capacidades estatales a lo largo del ciclo de la política pública -para la formulación, la planificación estratégica, la implementación, el monitoreo y evaluación-.

Abordamos estos aspectos a continuación, en un análisis ex ante de la política ambiental lanzada en 2020 desde el MAyDS, la que incluye como un eje estratégico clave el Plan Integral Casa Común.

3. La política ambiental y el Plan Integral Casa Común: respuestas para problemas urgentes en 2020.

El MAyDS, para la gestión 2020-2023, se propone la misión de trabajar para impulsar la transición hacia un modelo de desarrollo sostenible, para lo cual, además de dar continuidad a los programas y actividades propias de las competencias del organismo vinculadas a la conservación y cuidado del medioambiente y de los ecosistemas en todo el territorio nacional MINHAC (2020, p. 1), lanzó un plan de políticas ambientales para poner en el centro “lo ambiental vinculado a lo económico, lo social, lo cultural y lo educativo para un modelo de desarrollo sostenible” (MAyDS, s/f).

3.1. Los cuatro programas para una estrategia de desarrollo sostenible a partir del eje ambiental.

La política del MAyDS mencionada toma forma a través de un conjunto de programas liderados desde el MAyDS, y apuntan a diseñar e implementar soluciones para los problemas ambientales críticos y estructurales, a saber:

- El programa Casa Común** (o Plan Integral Casa Común) (MAyDS-CasaComún, 2020), que apunta a fortalecer un paradigma de desarrollo sostenible en las ciudades y asentamientos humanos a escala local, y que analizaremos en detalle en la sección siguiente (3.2) por ser el objetivo específico de esta ponencia.
- El programa de Erradicación de Basurales a Cielo Abierto** (MAyDS-EradicacionBasurales, 2020), heredero del financiamiento BID anterior en dos etapas GIRSU I y II (gestión integral de residuos sólidos urbanos para municipios urbanos y turísticos) (Goldstein, 2019) que se encontraba subejecutado en su presupuesto y con grandes retrasos en su ejecución al momento de asumir el nuevo gobierno. El nuevo programa se refinancia con un nuevo préstamo del BID (MAyDS-EconomíaCircular, 2020). Fundamentalmente es un proyecto que apunta a generar una estrategia integral y sostenible social, económica y ambiental para la erradicación de los más de 5.000 basurales a cielo abierto que hay en el país -iniciando en esta etapa por los municipios de más de 20.000 habitantes y con ciertas condiciones básicas para dar inicio al proyecto- para mejorar la vida de más de 9 millones de habitantes (impactando en el ODS 3), generando empleo formal para los recicladores urbanos (impactando en los ODS 8 y ODS 1), introduciendo estrategias de economía circular -reducción de uso de materiales, energía y agua- (impactando en los ODS 6 y ODS 7 e indirectamente en el ODS 13), incorporando la separación en origen y sensibilización ciudadana para el consumo responsable y las 3 R -reduce, reusa y recicla- (impactando en el ODS 12), y reduciendo la contaminación ambiental en las ciudades y zonas periurbanas afectadas (impactando en los ODS 11 y ODS 15), y generando la infraestructura para el tratamiento sostenible de los residuos mediante plantas de transferencia y/o de separación, de tratamiento de residuos para su disposición final, maquinaria para el procesamiento de materiales reciclables, equipamiento básico para higiene urbana y recolección, y equipos para

los trabajadores y recicladores urbanos (impactando en el ODS 9). El plan federal de Erradicación de Basurales a Cielo Abierto recibe financiamiento del presupuesto nacional con recursos propios y del nuevo financiamiento del BID (MAyDS-EconomíaCircular, 2020), totalizando una inversión de 30.000 Millones de U\$S dólares norteamericanos. De los que se prevén 8,4 millones de pesos argentinos en 2021 (APN, 2020).

Es bueno saber que la recolección de residuos urbanos está regulada por la Ley Nacional 25.916/2004 Gestión de Residuos Domiciliarios -de principios mínimos- (Ley 25.916, 2004), y que este programa lo complementa y suplementa agregando importantes aspectos vinculados al desarrollo sostenible de tripe impacto -social, económico y ambiental- reconociendo las interconexiones entre los ODS y apalancando soluciones integrales que impactan en muchos de ellos mejorando integralmente la vida de las comunidades interesadas.

Además, el MAyDS ejecuta y tiene previstas acciones para 2021 vinculadas a programas complementarios a la gestión de residuos ambientalmente sostenible, incluyendo el programa para generación de biogás a partir de residuos sólidos urbanos (PROBIOGAS-GEF) y el programa de recolección de residuos especiales de generación universal (pilas, baterías, neumáticos de desecho) por ser de origen domiciliario (MINHAC, 2020, p. 38).

Desde el punto de vista del ODS 17 (meta ODS 17.14), iluminando el contexto interno -nacional y subnacional-, observamos que este proyecto apunta al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y provinciales -promoviendo la creación de Planes Estratégicos Provinciales y la articulación inter departamental e interjurisdiccional -nación, provincias y municipios-, sumando a la coherencia de políticas en tanto crea sinergias entre los distintos sectores de gobierno y reduce las compensaciones o *trade-offs* entre estrategias que atienden a una diversidad de problemas de una manera integral y sistémica -incluyendo la gestión de los residuos, la contaminación ambiental, la eficiencia en el uso de materiales, energía y agua, el empleo y la pobreza-.

- c) **El programa de Educación Ambiental** (MAyDS-EducaciónAmbiental, 2020), que apunta a definir una Estrategia Nacional de Educación enmarcada en una Ley Nacional de Educación Ambiental, para integrar la perspectiva ambiental en los procesos de educación tanto formales como informales. Con el fin de promover la sostenibilidad como proyecto educativo y como constructor de ciudadanía y fomentar un nuevo paradigma que transforme a las personas, la vida y la sociedad y la relación con la naturaleza (contribuyendo al ODS 4 e impactando en los ODS ambientales ODS 6, ODS 7, ODS 12, ODS 13, ODS 14, ODS 15).

Desde la perspectiva del ODS 17 meta 17.14 iluminando en contexto nacional y subnacional, este proyecto tiene un fuerte componente interjurisdiccional e intersectorial, involucrando ministerios y organismos de coordinación vertical intergubernamentales, y multiactoral, ya que se desarrolla en forma coordinada entre el MAyDS y el Ministerio de Educación, de manera consensuada con las provincias a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), y con participación de organizaciones de la sociedad civil y comunitarias. Además, este proyecto implica el despliegue de un proceso participativo federal para la elaboración de una nueva Ley Nacional de Educación Ambiental, que se lanzó en Enero de 2020 y está en marcha (MinEduc, 2020), agregando que existe ya presentado un proyecto de Ley de Educación Ambiental en Diputados en Marzo de 2020 (Diputados, 2020) elaborado por diputados de diversas provincias y de pertenencia partidaria opositora al actual gobierno (PRO), con lo que se asegura un interés común y compartido desde distintas visiones y pertenencias que seguro nutrirán el debate parlamentario y darán lugar a una Ley con fuerte respaldo de toda la ciudadanía y dirigencia.

d) **El programa Nacional de Manejo del Fuego** (MAyDS-ManejodelFuego, 2020), que vuelve a estar bajo la órbita del MAyDS -por Decreto 706/2020- luego de haber pasado en 2017 al Ministerio de Defensa. El decreto mencionado actualizada la Ley Nacional 26815/2012 de Manejo del Fuego, determinando que el Sistema Federal de Manejo del Fuego estará integrado por el Servicio Nacional de Manejo del Fuego -dependiente del MAyDS y su órgano coordinador y administrador-, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Administración de Áreas Protegidas (art. 3) las que articularán sus políticas y estrategias a través del COFEMA (art. 8).

El Programa Nacional de Manejo del Fuego tiene como fin la prevención, detección, presupresión y supresión de incendios para la preservación de los bienes naturales en todo el territorio nacional. Para ello se propone fortalecer al sistema para la prevención y alerta de incendios y su combate, mediante el reforzamiento de los sistemas de alerta temprana, la incorporación de nuevos brigadistas, la capacitación de personal nacional y provincial y la mayor cobertura territorial incluyendo la apertura de nuevas bases de operaciones en las regiones Centro y Norte del país (APN, 2020). El Programa Nacional de Prevención de Incendios y Manejo del Fuego contará con una inversión inicial de 45.5 millones de pesos para la contratación de equipamiento para la Red de Faros de Conservación (APN, 2020).

En síntesis, estos programas se encaran desde el nivel nacional bajo la autoridad del MAyDS junto a provincias, municipios y organizaciones de la sociedad civil, y apuntan a “construir un modelo inclusivo, de consumo responsable y de cuidado del ambiente, transformando la vida de las y los argentinos” (MAyDS-PolíticasAmbientales, 2020).

Estas acciones encaradas desde la gestión pública se enmarcan además por dos recientes buenas noticias legislativas para la cuestión ambiental: la sanción de la Ley 27.520/2019 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global -cuya implementación contará con \$ 1.010.000.- de pesos argentinos en 2021 (MINHAC, 2020, p. 31)- y la ratificación del Acuerdo de Escazú -acuerdo regional sobre acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (MAyDS, 2020) -que junto con la legislación en materia ambiental ya existente en el derecho interno refuerza el derecho humano a gozar de un medio ambiente sano, consagrado en el art. 41 de nuestra Constitución Nacional-.

3.2. Análisis sistémico del Programa Casa Común desde la coherencia de políticas.

El programa Casa Común lanzado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS) de Argentina en 2020, tal como señalamos en la sección anterior, se inscribe dentro de una política ambiental amplia que encara el gobierno que asumió en Diciembre de 2019. El Plan Integral Casa Común es creado por el MAyDS mediante la Resolución 200/2020 del 10 de Junio de 2020, junto con su Plan de Acción asociado en Anexo I de dicha Resolución (MAyDS-Resolución 200, 2020).

3.2.1. Aspectos estratégicos, institucionales y de implementación.

El corazón de este plan está expresado en sus considerandos, en los que se señala que existen déficits estructurales en materia de desarrollo sostenible en las ciudades y asentamientos humanos - que impactan negativamente en el ambiente y en la calidad de vida de las personas- a los que se superponen los impactos de la Covid-19 -sanitarios y socio-económicos-, generando una situación en la que se hace imperioso poner en marcha una reactivación superadora basada en las premisas

del desarrollo sostenible social, económico y ambiental de manera integral y anclado en los territorios locales:

“[...] resulta evidente la necesidad de integrar, articular, promover y apoyar esfuerzos locales de carácter técnico, político y social tendientes al mejoramiento y conservación del ambiente como estrategia para mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de la Nación Argentina.

Que por el artículo 1° de la Ley N° 27.541 se declaró la emergencia pública en materia sanitaria con relación al coronavirus COVID-19, escenario que conllevó a la adopción de nuevas medidas oportunas, rápidas, eficaces y urgentes a fin de mitigar su propagación y su impacto sanitario creando una situación socio-económica sin precedentes por lo cual creemos imprescindible entrar en un ciclo de “reactivación sostenible”.

Fuente MAyDS Resolución 200/2020 (MAyDS, 2020, pp. 1-2), Considerandos. Plan Casa Común.

En dicha resolución se reconocen como ejes estratégicos del Plan Casa Común (síntesis, p. 2):

- Modificar las pautas de consumo y producción hacia un modelo sostenible, basado en los principios de la economía circular y la recuperación de materiales (impactando en el ODS 12);
- La agroecología como estrategia para contribuir con el prioritario Plan Argentina contra el Hambre y la seguridad alimentaria (impactando en el ODS 2 y el ODS 5 prioritarios del Plan, y el ODS 3);
- La educación ambiental, especialmente de los jóvenes pero también de toda la sociedad (impactando en el ODS 4);
- La sensibilización y participación de los actores sociales territoriales (impactando en el ODS 17);
- El fortalecimiento de los organismos de gobierno locales (impactando en el ODS 17);
- El apoyo a emprendedores innovadores ambientales locales (impactando en los ODS 1, ODS 8, ODS 15, ODS 14, ODS 7);
- El cuidado de las reservas naturales urbanas y periurbanas y el arbolado urbano, los viveros y áreas verdes urbanas (impactando en el ODS 11, ODS 13, ODS 3).

Y se reconoce al Plan Casa Común como una política de Estado integral; interjurisdiccional que involucra al gobierno nacional, los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales; multiactoral en tanto involucra a gobiernos, sociedad civil, emprendedores y academia; interdisciplinaria e intersectorial en tanto demanda múltiples experticias y la participación transversal de las diversas carteras de gestión (Ministerios y otros organismos públicos) para su planificación e implementación (p. 3).

El Plan Casa Común reconoce la necesidad de implementarse en articulación con los restantes programas del MAyDS (MAyDS, 2020, Anexo I), plantea especialmente un amplio abanico de posibles sub-programas a desplegar a partir del Plan para cubrir todas las problemáticas identificadas en las ciudades y en nuestro contexto, y enfatiza en la inclusión, educación y participación de los jóvenes en todas las iniciativas.

El programa ofrece los servicios previstos en articulación con actores mediante convenios - academia, organizaciones comunitarias, de la sociedad civil, etc.- y mediante la adhesión de los municipios beneficiarios (MAyDS, 2020, Anexo I).

En cuanto a su instrumentación, el Anexo I (MAyDS, 2020) contempla:

- La Planificación Estratégica participativa para los municipios;
- La creación de un sistema de indicadores del Plan;

- El abordaje territorial enraizado en las comunidades locales y con amplia participación de los actores interesados;
- La articulación inter jurisdiccional y multinivel a través del COFEMA (Comité Federal del Medioambiente) que es el organismo interjurisdiccional del MAyDS;
- La creación de herramientas para programas estratégicos (kits): para la promoción de huertas con técnicas agroecológicas; para la promoción de la economía circular; para la protección de la biodiversidad nativa; para la promoción y producción de energías renovables y eco-construcción;
- La promoción de la producción sostenible de alimentos en huertas, para contribuir al Plan Nacional contra el Hambre -que es una prioridad nacional-, mediante la creación de centros de producción agroecológicos municipales y la capacitación a los actores comunitarios;
- El apoyo para la reconversión de productores de las poblaciones más vulnerables y más afectadas por la pandemia por Covid-19;
- El apoyo a innovadores sostenibles urbanos para el desarrollo de soluciones para la producción y el consumo sostenibles y la facilitación de redes de innovación locales;
- El fortalecimiento de las reservas urbanas y periurbanas, parques, viveros y áreas verdes;
- La promoción de modalidades de consumo y producción sostenible en las MiPyMES locales;
- La promoción de las compras públicas sostenibles;
- Entre otras, y futuros programas vinculados a los objetivos del Plan que puedan surgir.

(MAyDS, 2020, Anexo I).

3.2.2. Recursos financieros.

El análisis del presupuesto 2021 del MAyDS por funciones (MINHAC, 2020), en pesos argentinos, nos provee la siguiente información:

El MAyDS tiene asignado para el 2021 un total de 8.334.944.000.- pesos (8,3 mil M de \$ arg.), de los cuales al Programa Operativo de Desarrollo Sostenible -correspondiente al Programa de política denominado Casa Común- le corresponden \$ 642.453.045.- (642,4 miles de \$ arg.), lo que equivale a un 7,7% que se conforma con fondos propios y de financiamiento externo provenientes del BID y del Fondo Mundial del Ambiente (p. 50). Su unidad ejecutora es la Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación (p. 6) y su objetivo principal es conformar una red de ciudades sustentables en Argentina, en vinculación directa con el ODS 11 mediante asistencia técnica y financiera a los gobiernos locales, organizaciones sociales y comunitarias, de la sociedad civil, sindicatos y consorcios de municipios, apoyando proyectos que tengan como fin promover e implementar prácticas sostenibles que impacten positivamente en el ambiente, el bienestar de las personas y la inclusión social (p. 48). El programa prevé alcanzar a 50 ciudades en 2021 (p. 49).

En su teoría de cambio el Programa incluye las siguientes actividades (p. 50):

MAyDS. Programa Operativo Desarrollo Sostenible. Presupuesto 2021.		
Actividades	Presupuesto para 2021 (\$ arg.)	% del total (redondeado a un decimal)
Desarrollo e Implementación de Programas de Producción y Consumo Sostenible	3.060.934.-	0,5%
Promoción de Ciudades Sostenibles	590.322.422.-	91,9 %

Proyecto Eficiencia Energética y Energías Renovables en la Vivienda Social Argentina (GEF y BID)	19.971.000.-	3,1 %
Proyecto Inversiones Integradas bajas en Carbono y Conservación en Ciudades Argentinas (GEF)	23.495.000.-	3,6 %
Programa de consolidación de Emprendedores y proyectos Sostenibles	5.603.689.-	0,9%
Total	642.453.045.-	100%

MAYDS. Programa Desarrollo Sostenible, Actividades y presupuesto año 2021. Fuente MINHAC (2020, p. 50) (Elaboración propia).

Respecto a la coordinación inter intra y multiactoral, es importante destacar que el MAYDS contempla en su presupuesto un programa operativo específico para la Coordinación Interjurisdiccional e Interinstitucional (programa 62 del MAYDS), que tiene como finalidad implementar las acciones relativas a la coordinación horizontal (sectorial, interministerial), vertical (intergubernamental, interjurisdiccional), la Agenda Ambiental Interministerial e Intersectorial y la política de acceso a la información pública, la política ambiental territorial, las acciones de educación ambiental y participación ciudadana y las acciones de cooperación internacional (p. 33) cubriendo todas las dimensiones de la coordinación institucional para la coherencia de políticas para el desarrollo sostenibles. Previendo realizar en 2021 seis asambleas ordinarias y extraordinarias y nueve talleres de capacitación en educación ambiental (p. 34), con un presupuesto previsto para 2021 de \$ 286.625.049.- (\$ arg.) (p. 35).

4. Conclusiones.

El 2020 es un año de cambios disruptivos, impulsados por dos fuerzas de distinta naturaleza, características y potencia.

Por un lado, la toma de conciencia global del insuficiente progreso para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas comprometidas en la Agenda 2030, que impulsó la movilización para acelerar la adopción de la Agenda 2030 y los ODS, bajo el nombre de la Década de Acción - 2020 a 2030-.

Por el otro, una pandemia vertiginosa y peligrosa, que encontró a la humanidad desprevenida y sin preparación suficiente para contenerla y amortiguar sus impactos.

La conjunción de estos elementos del contexto, junto con la particular situación crítica socio-económica, ambiental, financiera y fiscal de la Argentina a finales de 2019, pusieron al gobierno recién asumido y al Estado nacional frente a un desafío superior a todo lo imaginado en los escenarios prospectivos que nutrieron las primeras decisiones y lineamientos estratégicos del gobierno del Dr. Alberto Fernández.

El gobierno y el Estado nacional reaccionaron favorablemente, y lograron contener el impacto inicial de la pandemia, fortalecer los sistemas de salud en los territorios, y sensibilizar a la población sobre el riesgo de la Covid-19 y las nuevas pautas que debieron adoptarse: cuarentenas, restricciones de viajes y movilidad de personas, distanciamiento social, nuevas pautas de higiene, el cuidado potenciado para los adultos mayores y las personas con riesgos preexistentes, la

interrupción de las clases presenciales, la educación en línea y el trabajo remoto en casi todos los ámbitos.

Para amortiguar el impacto, el Estado nacional encaró un plan de contención para cuidar las vidas y la economía, suplementando y suplantando en gran medida el pago de sueldos y los ingresos de gran parte de la población, muchos en situación de pobreza o de informalidad laboral, duramente golpeados por los impactos de la pandemia; asistió a empresas con facilidades y créditos; instrumentó diversas medidas de fortalecimiento del sistema sanitario, y coordinó con los gobiernos subnacionales la evolución de las aperturas de actividades productivas, sociales y de movimiento de personas. La pandemia aún no ha sido controlada, y la apertura de actividades aún se encuentra limitada, especialmente la turística y los viajes tanto internos como internacionales.

A pesar de las dificultades inmediatas, el gobierno nacional decidió adoptar como política de Estado un plan integral para la transición hacia un modelo de desarrollo sostenible, a partir de la centralidad de la gestión ambiental en las ciudades, la gestión sostenible del manejo del fuego, la educación ambiental para los jóvenes y para la participación ciudadana, la gestión sostenible de los residuos sólidos urbanos y los compromisos para la mitigación y adaptación al cambio climático.

Con este encuadre y como eje de esta política de Estado, el Plan Integral Casa Común emerge como una iniciativa innovadora, gestionada desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que expresa una posición comprometida con las transformaciones necesarias para construir un nuevo modo de relación entre los habitantes urbanos, la economía de la producción y el consumo, el ambiente y la naturaleza urbana y periurbana.

Con una mirada integral y ambiciosa, identificando múltiples puntos de entrada -la seguridad alimentaria, la disminución de emisión de gases de efecto invernadero, la promoción del consumo y la producción responsables, el cuidado del patrimonio ambiental urbano y periurbano, las actividades económicas sostenibles como el turismo, la agroecología y la eco-construcción, entre otros-

Además, el programa identifica y prevé un conjunto de recursos para apalancar el programa: se plantea construir un fuerte pilar de gobernanza a partir de la coordinación entre sectores -horizontal-, entre niveles de gobierno -vertical-, multiactoral -con participación de los actores clave en los territorios-, y con una marcada vocación por sensibilizar y promover la participación activa de los jóvenes -a través de procesos participativos comunitarios, promoción de innovación y emprendedores sostenibles, educación ambiental, entre otros-

El programa también reconoce en su planteo la necesidad de convocar y articular múltiples saberes y disciplinas, y plantea un conjunto de programas diversos dejando abierta la posibilidad de sumar nuevas iniciativas en un futuro.

El programa Casa Común (Plan Integral Casa Común) presenta una consistente institucionalización: cuenta con un Decreto del gobierno nacional que formaliza su creación; fue lanzado por el Presidente y el Ministro de Ambiente junto con otros miembros clave del Estado en un anuncio colectivo que expresó la voluntad política y el compromiso con el Plan y con el desarrollo sostenible como visión transformadora y necesaria; cuenta con recursos asignados en el presupuesto 2021 provenientes tanto de recursos propios como de financiamiento externo combinando iniciativas innovadoras con respaldo del BID y del FMAM (Fondo Mundial del Medio Ambiente); establece mecanismos institucionales para la adhesión de los gobiernos subnacionales; establece prioridades para instrumentar las herramientas de gestión necesarias para la implementación, monitoreo y evaluación del Programa; establece mecanismos para que las organizaciones de la sociedad civil y académicas sumen sus propuestas y potencien el programa en forma sinérgica.

Para el éxito de esta iniciativa innovadora y ambiciosa, será fundamental fortalecer los organismos de coordinación y gobernanza inter e intra jurisdiccionales, y las instancias de participación multiactoral en todas los niveles de gobierno, con procedimientos claros, transparentes y asegurando el acceso a la información pública y la igualdad de oportunidades para participar de los beneficios y contribuir sumando saberes, experticia y profesionalización. Se necesitará también asegurar los recursos financieros en los siguientes años, y los aportes de otras fuentes no previstas en esta primera etapa. También se deberá asegurar la calidad de los servicios que se provean - capacitaciones, talleres, asistencia técnica, u otros- de manera de consolidar resultados positivos e impactos duraderos en el tiempo.

En definitiva, el Plan Integral Casa Común expresa una demanda concreta de una parte importante de la sociedad que es consciente de la necesidad de transformar la relación que los humanos tenemos con nuestro contexto social y ambiental, característico del antropoceno, era en la que los hombres dominaron la naturaleza llevándola a un límite y crearon un sistema social inestable y desigual. Ambas condiciones -el stress de la naturaleza y la inestabilidad y desigualdad social- conforman un presente ríspido y presentan un futuro incierto, con el resultado de un retroceso significativo en los indicadores sociales y económicos y un continuo deterioro en los indicadores ambientales. El 2020 se presenta como el año decisivo para plantear una reconstrucción mejor, superadora, que realmente encamine a nuestra sociedad hacia el logro colectivo de alcanzar las metas comprometidas en la Agenda 2030, hacer realidad los ODS y concretar la visión de un desarrollo sostenible para nosotros y para las generaciones futuras, tal como se esboza en el germinal Plan Integral Casa Común.

5. Bibliografía

APN (2020). Boletín 305 Del 18/09/2020 al 24/09/2020. Administración de Parques Nacionales (documento interno).

Diputados (2020). Proyecto de Ley Educación Ambiental, Expendiente 0290-D-2020 Cámara de Diputados. Disponible en <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=0290-D-2020> (consultado 27/09/2020).

Decreto 706/2020 modificatorio de la Ley de Ministerios (DECNU-2020-706-APN-PTE – Modificación Ley de Ministerios). Disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/234252/20200829> (consultado 20/09/2020).

Goldstein, Roxana (2019). Turismo y Áreas Protegidas: capacidades estatales para el desarrollo sostenible (Argentina, 2005-2018). Trabajo Final de Maestría. Aprobado 23/09/2020. Disponible en <https://turismosostenible.com.ar/project/tesis-turismo-sostenible-y-areas-protegidas-en-argentina-2019/> (consultado 20/09/2020).

Ley 25.916 (2004). Ley de Gestión de Residuos Domiciliarios. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/98327/norma.htm> (consultado 29/09/2020).

Ley Nacional 26.815 (2012) de Manejo del Fuego. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/207401/norma.htm> (consultado 27/09/2020).

Ley 27.520 (2019) de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333515/norma.htm> (consultado 25/09/2020).

MAyDS (s/f). Sitio web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS). Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/ambiente> (consultado 20/09/2020).

MAyDS (2020). Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Resolución 200/2020 RESOL-2020-200-APN-MAD, Norma y Anexos I y II. 16 de Junio de 2020. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/338744/norma.htm> (consultado 20/09/2020).

MAyDS-CasaComún (2020). Programa Casa Común, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/casacomun> (consultado 29/09/2020).

MAyDS-EconomíaCircular (2020). Financiamiento BID. Préstamo BID 3249/OC-AR. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/economia-circular/financiamiento-bid> (consultado 20/09/2020).

MAyDS-EducaciónAmbiental (2020). Programa Educación Ambiental. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/ley-de-educacion-ambiental> (consultado 29/09/2020).

MAyDS-EradicaciónBasurales (2020). Programa Erradicación de Basurales a Cielo Abierto. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/erradicacion-de-basurales> (consultado 29/09/2020).

MAyDS-ManejodelFuego (2020). Programa Nacional de Manejo del Fuego. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/manejo-del-fuego> (consultado 29/09/2020).

MAyDS-Noticias (2020). Cabandié celebró la ratificación de Acuerdo de Escazú. Sitio web Gobierno Nacional, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 24 de Septiembre de 2020. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/cabandie-celebro-la-ratificacion-del-acuerdo-de-escazu> (consultado 29/09/2020).

MAyDS-PolíticasAmbientales (2020). Políticas Ambientales. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/politicas-ambientales> (consultado 27/09/2020).

MAyDS-Resolución 200 (2020). Resolución 200/2020 RESOL-2020-200-APN-MAD. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 16 de Junio de 2020. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/338744/norma.htm> **MAyDS Resolución 200/2020** (consultado 20/09/2020).

MinEduc (2020). Cabandié y Trotta promueven consensos para un nuevo proyecto de ley de educación ambiental. Sitio Web Gobierno Nacional de Argentina, Ministerio de Educación, 31 de Enero de 2020. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/cabandie-y-trotta-promueven-consensos-para-un-nuevo-proyecto-de-ley-de-educacion-0> (consultado 27/09/2020).

MINHAC (2020). Presupuesto 2021 Jurisdicción 81 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Ministerio de Hacienda, Argentina, 15 de Septiembre de 2020. Disponible en <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2021/jurent/pdf/P21J81.pdf> (consultado 25/09/2020).

ODS Argentina (2020). Segundo Informe Voluntario Nacional Argentina 2020. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). Junio de 2020. Disponible en

https://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/ivn_2020.pdf
(consultado 30/08/2020).

UN (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nota del Secretario General. Asamblea General de Naciones Unidas. 4 de Agosto de 1987. Disponible en https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/42/427&Lang=S (consultado 28/08/2020).

UN-ODS (2015). Naciones Unidas. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> (consultado 01/09/2020).

UN-ODS 11 (s/f). Naciones Unidas. ODS 11 Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/> (consultado 09/09/2020).

UN-ODS 17 (s/f). Naciones Unidas. ODS 17 Alianza para lograr los Objetivos. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/> (consultado 01/09/2020).

UN SSC (2020). Course Policy Coherence for Sustainable Development. Material del Curso, Edición 15 de Junio al 17 de Julio de 2020.

Referencia de la autora.

Roxana Goldstein es Magister en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Miembro del Centro de Investigaciones Administrativas CIAP/FCE/UBA.

Consultora Internacional en Desarrollo Sostenible y Agenda 2030 (Capacitada en UN SSC), experta en Turismo Sostenible (por el GSTC) y especialista en Evaluación de Políticas y Proyectos Internacionales (UNIBO, Italia).

Directora de la Plataforma Digital Turismo Sostenible en Argentina.

Licenciada en Humanidades y Ciencias Sociales (UP, Argentina) y Licenciada en Sistemas (Facultad de Ingeniería, UBA).

Miembro de la AAEAP, la Red Internacional de Promotores ODS, el Global Sustainable Tourism Council (GSTC) y el Grupo TAPAS/UICN.