

La agenda 2030 y la labor legislativa

Políticas de gobierno/políticas de estado

Resumen

Ante la ausencia de una política de estado viable y sólida vinculada a la implementación de la Agenda 2030 para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles(ODS) en Argentina, lo que pretendemos en esta ponencia es identificar bases consistentes para la elaboración de la misma, logrando de este modo poder cumplir con los compromisos internacionalmente asumidos, como además con las metas definidas destacando en este marco el importante rol que cumple la legislatura dentro de ese contexto. Para ello, comenzaremos diferenciando las políticas de gobierno de las políticas de estado, para posteriormente analizar porque entendemos que las políticas vinculadas con la Agenda 2030 se encuadran dentro de las segundas y de este modo destacar la importancia y las funciones que tienen las legislaturas (Nacional, Provincial o Municipal) en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Introducción

La Asamblea General de Septiembre del 2015, aprueba por resolución de Naciones Unidas, el documento para el desarrollo sostenible. Su preámbulo manifiesta que la agenda es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la Prosperidad y tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. La Agenda está integrada por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas con los cuales se pretende retomar los objetivos del milenio y finalizar lo que ellos no lograron. Como es natural no todos los países tiene el mismo marco normativo y es por tal motivo que también el desarrollo y el cumplimiento de la agenda 2030 dependerá, para lograr un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, de la realidad jurídica-sociocultural de cada país, y dentro de ellos de cada provincia en aquellos países con características federales aunque siempre de manera compatible con las normas y los compromisos internacionales pertinentes.

La resolución aprobada por la Asamblea General “reconoce que los parlamentos nacionales desempeñarán un papel fundamental en el cumplimiento efectivo de nuestros compromisos promulgando legislación, aprobando presupuestos y garantizando la rendición de cuentas”, determinando de este modo tres funciones fundamentales: promulgar legislación acordar a la agenda 2030 y el cumplimiento de los ODS, aprobar las partidas presupuestarias correspondientes para el cumplimiento de los mismos, y garantizar la correcta rendición de cuentas por parte del poder ejecutivo, encargo de ejecutar la agenda 2030.

Asimismo nuestro país por medio del decreto 499/2017 establece que será el “CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN el organismo responsable de coordinar las acciones necesarias para la efectiva implementación de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

Sin embargo, no se hace referencia alguna respecto a los demás poderes del estado, como por ejemplo el legislativo, siendo este el que verdaderamente genera políticas que perduran en el tiempo, encuadrándose dentro de ellas las que deben adoptarse para plasmar los compromisos de la Agenda

2030, debido a que tienen una planificación de políticas que perduran más allá de un gobierno de turno determinado.

Política de Gobierno o Política de Estado

Previo a analizar la función que tiene el poder legislativo dentro de la Agenda 2030 y en el marco de los ODS, es fundamental aclarar algunos conceptos básicos.

Estamos convencidos que cuando hablamos de la Agenda 2030 y los ODS, nos referimos a una política de estado; y afirmamos esto en virtud de los conceptos que la literatura nos da respecto a la diferencia entre una política de gobierno y una política de estado:

“Una política de gobierno es aquella que se circunscribe a una gestión en particular y responde a los intereses y criterios de esta. Por lo tanto, dura mientras esté vigente el gobierno que la concibió. Es decir, son políticas que normalmente no tienen continuidad más allá del propio gobierno que la formuló y la sostuvo. Tampoco busca consensos extendidos, sino que refleja el pensamiento de la mayoría que durante un período determinado sustenta a ese gobierno. Es más, una política de gobierno no tiene por qué tener continuidad con políticas anteriores, no necesariamente tiene consenso ni lo busca, porque la raíz ideológica que diferencia la nueva política con la anterior, es la misma que diferencia al gobierno de la oposición.

Una política de Estado, en cambio, construye cursos complejos que influirán en la vida del Estado y de toda la sociedad. Supone una determinada modalidad de intervención estatal en relación a una cuestión que concita la atención, interés o movilización de todas las organizaciones de la sociedad. Esto es así porque el Estado, a través de sus políticas suele encarnar valores, algunos de los cuales son vertebrales para el desarrollo de la sociedad, en torno a los que se formulan políticas, que más allá del componente ideológico de cada gobierno, perduran en el tiempo, convirtiéndose en verdaderas políticas de Estado.

El fundamento principal por el cual creemos que las políticas vinculadas con la Agenda 2030 y los ODS, se encuadran dentro de las segundas, es que las mismas tienen una planificación y ejecución de casi 15 años, es decir, más de un período constitucional argentino. Además, conforme la resolución de ONU, podemos afirmar que la Agenda 2030 y los ODS constituyen una de las estrategias centrales de los gobiernos, debiendo sostenerse más allá de un color político o ideológico de un gobierno de turno.

También resulta menester resaltar que diferentes autoridades nacionales como internacionales sostienen que las políticas vinculadas a los ODS son realmente políticas de estados: a modo de ejemplo, en el marco de la segunda reunión del Foro de Desarrollo Sostenible, representantes de los países abordaron la continuidad en la implementación de la agenda global ante los cambios de gobiernos en la región y sostuvieron: *“El cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible debe ser política de Estado y su implementación debe formar parte de los programas de los nuevos gobiernos que van arribando a la región”*; *“Enrique Villa da Costa, en tanto, coincidió en que la internalización de la Agenda 2030 es un esfuerzo de Estado, no de gobierno, y subrayó que la idea es reproducir un modelo de gobernanza nacional en los estados y municipios”*¹.

¹ <https://www.cepal.org/es/comunicados/cumplimiento-la-agenda-2030-debe-ser-politica-estado-afirman-autoridades-paises-america>

Asimismo, el actual Jefe de Gabinete de Argentina destacó *“el compromiso de Argentina con la agenda 2030, es una política de Estado que está por encima del gobierno de turno. Cuando hablamos de pobreza cero y otros objetivos, no pueden ser significantes vacíos y un claro ejemplo de ello es que Argentina si bien adhirió a estos objetivos en septiembre 2015, en ese momento su realidad social era mucho más justa de la que vimos cuatro años después, y su situación fiscal era mucho más equilibrada”*².

Esta conceptualización nos da lugar a continuar con el análisis de las ventajas de entender que las políticas vinculadas con el cumplimiento de la Agenda 2030 como políticas de Estado:

1. En primer lugar, se permite optimizar de mejor manera los recursos que se invierten en el desarrollo de una política pública, ya que muchas veces el desarrollo de la misma finaliza con el periodo para el cual fue elegido el poder ejecutivo; o puede ocurrir que el proyecto o el programa para un mejor impacto, requiera de un plazo mayor al que dura el periodo del ejecutivo.
2. En segundo lugar, las políticas de estado, ayudan a generar y mejorar los procesos de diálogos con la oposición, convirtiéndose la oposición en un gran generador de críticas, especialmente constructivas, impidiendo a su vez que dicha oposición se oponga por el simple hecho de oponerse, ya que va a requerir una oposición de mejor calidad institucional y comprometida con la planificación a largo plazo.
3. Otra ventaja está vinculada con la apertura de datos: cuando nos referimos a políticas de estado, el gobierno saliente tiende a dar toda la información al gobierno entrante, a los fines que pueda tomar los mismos como punto de partida para de ese modo poder continuar con la ejecución de la política de estado oportunamente planificada, impidiendo de este modo el “borrón y cuenta nueva”.

Ahora resulta fundamental vincular el concepto de políticas de estado y su interrelación con el poder legislativo. Sabemos que la agenda 2030 es muy ambiciosa que intenta incorporar una visión de un nuevo mundo que pretende que nadie quede abandonado siendo fundamental que tenga un impacto real en la vida de las personas. Para ello, será necesario realizar alianzas y conseguir consensos, siendo este el ámbito donde actúan los legisladores y las legisladoras, cumpliendo además con una serie de funciones (o roles) que los podemos reducir en los siguientes: rendición de cuentas al ejecutivo sobre la implementación efectiva de los ODS y las promesas realizadas frente a ONU; autorizar los presupuestos necesarios para poder cumplirlos, determinar las políticas de estados correspondientes para el correcto cumplimiento de la agenda.

Para tener políticas de Estado se requiere de un espacio o un campo político donde Estado y sociedad se piensen entre y a sí mismos. Para ello los gobiernos deben alentar una institucionalidad que facilite la circulación de los conflictos y del debate público que preceden la decisión política. Por ello, entendemos que las diferentes legislaturas son el ámbito institucional perfecto para que se produzcan dichos debates, ya que como manifiestan los autores, en “los parlamentos, se sientan los partidos políticos”.

² <https://www.argentina.gob.ar/noticias/cafierno-el-compromiso-de-argentina-con-la-agenda-2030-es-una-politica-de-estado-que-esta>

Sin embargo la legislatura no solamente, y a nuestro entender, cumplirá con un rol de sancionar leyes exclusivamente.

Lo anterior probablemente requiera de una reforma del marco legal nacional, una consiguiente asignación de presupuestos, y el monitoreo de políticas con la finalidad de asegurar que éstas sean implementadas en el mejor interés de todos los individuos, incluyendo los grupos minoritarios. Dicha responsabilidad recaerá en las legislaturas, instituciones democráticas que poseen esta única capacidad y responsabilidad.

Funciones del Poder Legislativo dentro de las perspectivas de los ODS

Habiendo diferenciado las políticas de estado de las políticas de gobierno, y luego de llegar a nuestra conclusión que las decisiones vinculadas con la Agenda 2030 y los ODS se encuadran dentro de las segundas, entendiendo que es la legislatura el lugar institucional donde deben darse los debates para la planificación, ejecución y monitoreo de las mismas, es fundamental determinar que otras funciones, dentro de sus competencias tiene el poder legislativo en cuanto a la incidencia sobre la temática que nos ocupa.

1. En primer lugar, es fundamental que el poder legislativo aprenda la agenda 2030 de Naciones Unidas y los ODS como además sus metas. De este modo en un futuro se podría pensar en un plan nacional para el cumplimiento de los ODS y que dicho plan sea aprobado por la legislatura. Para ello consideramos fundamental la creación de áreas específicas vinculadas a no solo a la difusión y capacitación de los ODS dentro como fuera de la legislatura, sino que además es menester contar con un sistema informático lo suficientemente transparente, como para poder realizar mediciones sobre la generación de políticas públicas vinculadas a los ODS por cada uno de los legisladores, como el tratamiento posterior realizado en el recinto. Será de suma importancia, los debates parlamentarios realizados en cuanto a las políticas vinculadas respecto a cada una de las metas de la agenda, para poder de este modo resaltar las prioridades de los parlamentarios en un momento determinado, y si las mismas conciben con la correcta implementación de la agenda.
2. En segundo lugar, y en consonancia con lo mencionado en el párrafo anterior, deberá promover la conciencia y la comprensión de la Agenda 2030 a través de programas de capacitación: capacitar a los miembros del poder legislativo y a otros actores de la sociedad civil sobre los ODS puede ser de gran ayuda para generar conciencia y mejores intervenciones y supervisión de la Agenda 2030. Identificar las mejores prácticas locales e internacionales sobre cómo se están implementando los ODS puede ayudar a la legislatura a tomar mejores decisiones. La colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil para garantizar un enfoque único de formación liderado por la legislatura sería beneficioso para evitar el riesgo de demandas no coordinadas sobre la disponibilidad de tiempo y recursos con que cuentan los legisladores.
3. Es fundamental que los legisladores y las legisladoras participen de los procesos de planificación, examen y revisión de los planes de desarrollo nacionales y sectoriales existentes, para poder de este modo orientarlos hacia las metas definidas.
4. La legislatura desempeña un papel clave en el apoyo de la ejecución de los ODS mediante la creación de un marco jurídico que permita lograr los mismos. Esto significa debatir y sancionar leyes en favor de los más excluidos, que tengan en cuenta las cuestiones de género y se basen en los derechos humanos. Es fundamental que las legislaturas examinen todos los proyectos

legislativos con una lente basada en los derechos humanos y el desarrollo sostenible. De esta forma, podrá identificar si una ley promueve, o se puede modificar para promover, una ejecución más eficaz de los ODS y de qué forma. Para esto, la legislatura deberá ser proactiva a la hora de facilitar la participación pública en el proceso normativo. La aportación del público debería incluir por ejemplo, la celebración de audiencias públicas sobre los proyectos de ley e invitar a la sociedad civil y los miembros del público a presentar comunicaciones.

5. Presupuesto: las legislaturas deberán revisar las asignaciones presupuestarias para el logro de los ODS. Sabemos que en nuestro país (Argentina) es el Poder Ejecutivo el que envía al legislativo el proyecto de Presupuesto anual detallando los ingresos y las erogaciones correspondientes. Asegurar que las políticas fiscales y las políticas económicas y sociales estén alineadas con el plan nacional de ODS conlleva a analizar minuciosamente la efectividad del gasto gubernamental en el logro de los ODS.
6. Será fundamental que la legislatura cumpla con el rol de supervisar la implementación de los ODS a través de las distintas comisiones legislativas o áreas creadas para tal fin, a los efectos que se recopilen los datos necesarios relacionados con la implementación de los ODS y abordar las brechas de información y reajustar las propias intervenciones de los legisladores. Para que los ODS tengan éxito y no dejen a nadie atrás, será fundamental que su implementación cuente con fondos adecuados y que el financiamiento se destine a acciones que lleguen a las comunidades más marginadas. Realizar un análisis presupuestario e influir en la legislatura en torno a su revisión del presupuesto es una forma poderosa de apoyar el logro de los ODS. La función de supervisión es un vehículo para exigirle a los gobiernos que rindan cuentas sobre su eficacia en el cumplimiento de los compromisos asumidos mediante los ODS y es un área clave en la que el trabajo de la sociedad civil puede contribuir y sobre la cual puede influir.
7. Por último, es esencial que la legislatura mantenga una comunicación efectiva con los distintos electores e identifique las lagunas y debilidades en la implementación de los ODS a los fines de garantizar que nadie se quede atrás. Para esto deberá afianzar los compromisos asumidos; los ODS constituyen un sólido marco de referencia, en torno al cual los legisladores pueden implementar sus planes estratégicos y desarrollar su rol de representación y supervisión de rendición de cuentas. De este modo, los ODS son también una oportunidad para que demuestren su compromiso por mejorar la vida de las personas y el bienestar del planeta. El compromiso con la sociedad civil es un elemento fundamental en el mandato de los legisladores y legisladoras. Como asamblea de representantes electos, ese cuerpo tiene la responsabilidad de reflejar las preocupaciones de la sociedad civil y provee de un puente político entre los ciudadanos y todas las áreas del gobierno, lo que significa que un congreso comprometido con los ODS puede ser un foro receptivo para debatir aportes ciudadanos. Por ello, la asociación entre la legislatura y sociedad civil es mutuamente beneficiosa: las Organizaciones de la Sociedad Civil obtienen oportunidades para influir sobre los procesos del gobierno, mientras que los legisladores logran acceso a la experiencia, los insumos y el apoyo de la sociedad civil.

Conclusión

A lo largo de esta ponencia, se intento trazar un camino por el cual deben alcanzarse los consensos para lograr el cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Argentina. Primeramente realizamos una distinción entre políticas de estado y políticas de gobierno, para poder concluir que las vinculadas con los ODS se incluyen dentro de las primeras, y que para poder alcanzar

las metas propuestas, requerimos de grandes consensos, los cuales el legislatura es el ámbito para que se produzcan naturalmente.

Sabemos que en los países de fuerte raigambre presidencialista como el nuestro, los diálogos entre los distintos posicionamientos políticos resultan sumamente engorrosos. También somos consientes que los compromisos internacionales que asumen los estados trascienden el periodo constitucional por el cual fueron elegidos los gobernantes. Esto conlleva a que resulte menester la implementación de las políticas se estado vinculadas especialmente con cuestiones internacionales que surjan dentro de un marco de acuerdos políticos y sociales, para poder de este modo realzar la mirada a la elaboración, ejecución y cumplimiento de la Agenda 2030 de forma más global, efectuando una proyección observada desde una órbita superior, para que la misma sea integral y sostenida en el tiempo.

Para ello resulta fundamental que estos acuerdos giren alrededor de los ODS de manera secuencial, generando una evolución progresiva en el cumplimiento de los mismos, consensuando los diferentes actores políticos y sociales, cuales son las prioridades para los próximos 15 años, fortaleciendo de este modo el compromiso al cumplimiento de los mismos.

Como mencionamos oportunamente, para alcanzar dichos acuerdos, vamos a requerir que el poder legislativo cuente con vastos conocimientos sobre la implementación y ejecución de la agenda 2030, en post de controlar la rendición de cuentas de los mismos. A raíz de esto, y entendiendo que llegar a los consensos y ejecutarlos en el tiempo, requerirá de un organismo que impulse dicha gestión desde las propias legislaturas. Solo de este modo, las políticas vinculadas con la consecución de la agenda 2030 serán una realidad, no quedando como un ideal o meta a alcanzar en un mundo imaginario conformado por profesionales que realizan largas y extensas conclusiones del deber ser.

Bibliografía:

- Cueto, Walter José y Guardamagna, Melina (2012) “¿Hay políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un concepto”, DAAPGE, año 12, N° 18, 2012, pp. 7-26. UNL, Santa Fe, Argentina.
- GOPAC, PNUD y IDB. El rol del Parlamento en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Un manual parlamentario (2015).
- Jaramillo, Wilson A. “Políticas de Estado versus políticas de gobierno”. Ibarra, martes 2 de febrero del 2010.
- Lahera, Eugenio P. “Política y Políticas Publicas”. Cepal. Santiago de Chile. 2004.
- NU y CEPAL. Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, NU y CEPAL (2017).
- Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de julio de 2017, sobre la acción de la UE en favor de la sostenibilidad (2017/2009(INI))

- Senado de la República de México, Acuerdo de la Mesa Directiva del Senado de la República que establece la metodología de seguimiento de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (2016). http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-08-31-2/assets/documentos/2_Acuerdo_MD_agenda_2030_ONU.pdf

Referencia del Autor

Gonzalo Damián Macco, Abogado y Mg. Gestión Pública por la Universidad Nacional de Rosario. Asesor Legislativo en la Honorable Cámara de Diputados y Diputadas la Provincia de Santa Fe. Adscripto a la cátedra de Derecho Constitucional II de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario. Asesor del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación de la Republica Argentina (2016/2019). Subsecretario de Hacienda y Economía de la Municipalidad de Capitán Bermúdez, Provincia de Santa Fe, Argentina (2011/2015).