

BASES PARA UNA INTERPRETACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN LOCAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EUROPA Y LATINOAMÉRICA

BASIS FOR AN INTERPRETATION OF THE LOCAL IMPLEMENTATION SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN EUROPE AND LATIN AMERICA

Fecha de recepción: 15 de julio de 2008 / Fecha de aprobación: 15 de septiembre de 2008

Alexander Martínez Rivillas

Resumen

El propósito de este artículo es ofrecer un esquema de interpretación de los diversos problemas implicados en el proceso de implementación del desarrollo sostenible, en el contexto de las sociedades europeas desarrolladas y de las sociedades latinoamericanas en desarrollo. Asimismo, se destacan las fortalezas y retos de otras formas de alcanzar el desarrollo sostenible, por fuera de los modelos institucionales occidentales.

Palabras clave: desarrollo sostenible, bienestar, medio ambiente e implementación.

Abstract

The object of this paper is to offer an interpretation of several problems implied in the implementation of the sustainable development, in the framework of developed European societies and Latin American societies in development. Likewise, the strength and challenges of other performance models to get a sustainable development different of western models are presented.

Key words: development sustainable, well-being, environment and implementation.

I. Las tres caras de la implementación

Los problemas metodológicos sobre la implementación de las políticas públicas para el desarrollo sostenible son diversos, si nos atenemos a la abundancia de categorías de trabajo de las ciencias humanas, y en especial de las ciencias políticas. Sin embargo, nos es lícito aplicar algunas abstracciones que permitan despejar mejor este fenómeno, sin dejar de lado, por supuesto, las experiencias más determinantes. En principio, podemos aceptar que toda forma de gobierno moderna que se imponga una política de intervención general debe dirimir

tres asuntos fundamentales: un Estado consistente para construir y ejecutar efectivamente la política en su territorio; una sociedad que vea en esta política una demanda general; y un sistema de control intermedio, institucional y ciudadano, que pueda absorber los conflictos derivados de su ejecución y consensuar progresivamente su cumplimiento.¹

1 Sobre los problemas esenciales de las relaciones entre el Estado y su agenda de gobierno, los actores intermedios socioinstitucionales, y las demandas sociales, aceptamos en calidad de presupuestos el trabajo sobre los problemas públicos de Meny y Thoenig (1992: 109-127).

Efectivamente, estos planteamientos formales sobre el arte de gobernar se hacen cada vez más complejos cuando los sometemos a la “profusa diversidad de las cosas”. Brevemente, cuando el incipiente Estado liberal del siglo XIX se enfrentó a problemas de salud pública asociados a las malas condiciones de higiene y disposición de aguas residuales, se vio obligado a realizar inversiones en infraestructura de saneamiento, igualmente, los ciudadanos más receptivos frente al problema, asumieron responsabilidades como inspectores de sanidad, promotores de salud, entre otros (Jansen, Osland y Hanf, 1998: 278-279). Ciertamente, el Estado liberal de bienestar del siglo XX ha logrado acumular experiencias exitosas de implementación de políticas de interés general en distintos ámbitos, especialmente en lo que toca a la provisión de servicios públicos básicos. Sin embargo, estas implementaciones, entre otras, no obedecieron a procesos razonables y transparentes de negociación, sino que muchas de ellas fueron conquistas sociales que lograron ingresar al Estado como una política necesaria para garantizar su gobernabilidad.² En efecto, esta sencilla evolución parece mostrar que el Estado liberal incipiente y liberal de bienestar implican un proceso incremental de reconstitución de formas de gobierno democráticas, que desembocarían en una especie de Estado social puro, con formas de gobierno de democracia radical. Pero esta filosofía de la historia no parece tener un soporte empírico según las evidencias del mundo contemporáneo. En suma, las demandas generales se convierten en políticas públicas a través de luchas sociales orgánicas, ingresan al Estado para su implementación efectiva, y se desarrollan en la sociedad mediante procesos razonables de autoridad y ajustes para su realización progresiva; presiones axiales de “abajo hacia arriba” y viceversa, y presiones transversales, que son mediadas por una forma específica de gestión del poder o de democracia.³

2 Acerca del balance de las luchas sociales y las estrategias de gobernabilidad del Estado liberal y contemporáneo, podemos admitir las breves reflexiones de Wallerstein en su ensayo *Agonías del Capitalismo* (Wallerstein, 1994).

3 Para una relectura de los tipos de presiones axiales y transversales en la sociedades modernas desde la pers-

1.1. Las formas contemporáneas de Estado

Ciertamente, se asiste al consabido nacimiento del Estado neoliberal, caracterizado por su desconcentración, fragmentación y transferencia de provisión de servicios a terceros privados. Forma de Estado que responde de manera diferencial, según sean las experiencias de gobierno democráticas, a las fuerzas sistémicas cotidianas que intervienen en un período histórico las diversas esferas de la vida social, esto es, el fenómeno de la globalización económica.⁴ En este sentido, cuando la ejecución de la política de salud pública se transfirió a privados (en principio como una estrategia de ampliación del mercado de servicios a nivel nacional), las respuestas de los Estados fueron diferenciales en tiempo y cobertura, atendiendo a los trámites democráticos específicos de cada país, los cuales implicaron revisión de infraestructura, equipamientos, presupuestos públicos y privados, traslado y formación de personal, demandas gremiales, entre otros. Si Inglaterra ingresó en este proceso desde la década de los setenta, dirimiendo los conflictos que conllevaba, construyó, desde luego, un paradigma de política pública privatizadora: las presiones axiales arrebataron el “monopolio” de los servicios públicos al Estado, y las presiones transversales mediaron los conflictos derivados de las reformas (Jansen, Osland y Hanf, 1998:315-316). Que las demandas de un Estado más regulador que inter-

pectiva de una metafísica del poder, también se pueden emplear las categorías de “biopolítica” (presión de arriba-abajo), “resistencias” (presión de abajo-arriba), y “disciplinamientos” (presión transversal), explicitadas en la obras de Foucault sobre el nacimiento del “biopoder” (Foucault, 1989: 169-170 y 1990: 86-91).

4 Sobre la globalización económica preferimos los trabajos de Emmanuel Todd, en tanto que reconoce las fuerzas económicas, culturales y antropológicas que dan lugar al fenómeno de la “mundialización” y sus complejos desequilibrios y asimetrías. Estas fuerzas las hacemos equivaler a un sistema cotidiano de vida, que puede ser de cuño liberal (liberalismo) o globalizado (globalización), como veremos más adelante. Asimismo, estos sistemas cotidianos constituyen la fuente nutricia de sus correspondientes modelos de bienestar, los cuales se instalan en el nivel cultural y antropológico de las sociedades, según las categorías de Todd (Todd, 1999: 19-27).

vencionista no hayan sido generales, es razonable, pero que fuerzas sociales organizadas presionaron estos cambios desde abajo, no se discute. En principio, la gobernabilidad o estabilidad de los Estados depende del cumplimiento de las expectativas sociales, que si bien son producto de fuertes procesos de normalización institucional, no se pueden imponer en esa especie de campo de batalla de la vida, que postulan algunos estudiosos.

El caso de Latinoamérica configura el otro extremo. Sin que por lo menos fuera una demanda gremial, el adelgazamiento del Estado se inició desde la década de los noventa, según el paradigma anglosajón, y los efectos fueron desastrosos. La política privatizadora de la salud, por ejemplo, no contaba con las presiones axiales desde abajo hacia arriba, no conformó ninguna instancia intermedia de tránsito del cambio, y sólo obedeció a reducidas expresiones políticas, con una fuerte capacidad de injerencia en el Estado, a la sazón inconsistente para construir y desarrollar su propia política. De hecho, los latinoamericanos ya han demostrado el descontento desde el año 2003, cuando más de doscientos millones de personas se hallaban bajo gobiernos de izquierda (Stolowicz, 2004: 207). Se trata de dos niveles distintos de implementación política: uno con trámites democráticos, criticables por supuesto, pero que aseguran estabilidad a los Estados; y otro que, con un evidente déficit democrático o, lo que es lo mismo, absolutamente insensibles frente a las demandas sociales, las capacidades reales del Estado, y a la participación ciudadana legitimante de sus propias decisiones, se suicidan en el intento de resolver un problema público.

Ahora, propongamos una matriz interpretativa para sintetizar el proceso de implementación de las políticas públicas, lo que desde luego implica reduccionismos insalvables. En primer término, los Estados neoliberales, consistentes para enfrentar las exigencias de la globalización, han desarrollado una estructura democrática con una alta capacidad de intervención en la sociedad, asegurado un mínimo estado de bienestar y un crecimiento económico significativo; procesos que han permitido que la libre iniciativa económica absorba importantes sectores de la población, y el establecimiento de mecanismos de concertación gremial (destacando-

se la tradición participativa y ejecutiva de las instituciones alemanas, suecas, holandesas, danesas y noruegas), o mecanismos de negociación y acuerdos condicionados con los actores económicos, muy bien empleados en los países anglosajones. De un modo u otro, el Estado neoliberal recurre en sus procesos de gobierno a algunas etapas consultivas y de transición con los actores sociales y económicos, a fin de implementar sus políticas públicas. Brevemente, los Estados neoliberales han consolidado una estrategia democrática corporativa, que les facilita niveles de eficiencia razonables en la ejecución de sus planes de desarrollo.⁵

En el escenario de los Estados liberales latinoamericanos, las estrategias concebidas para enfrentar los retos de la globalización produjeron toda suerte de trastornos económicos y sociales, pues, evidentemente, el Estado de bienestar y su infraestructura pública mínima, y el mercado laboral privado, no estaban en condiciones de asumir un proceso radical de inasistencia pública en distintos temas sociales. Mientras hoy, a pesar de su repunte, el desempleo europeo no alcanza el 9% (ECB, 2005: 48), en Latinoamérica se registran cifras que alcanzan el 28% en la población pobre (CEPAL, 2004a: 80), con tendencia a incrementarse si observamos el período 1990-2004, que inició con tasas de desempleo urbano del 7,3% y terminó con tasas del 10% en el promedio de toda la región (CEPAL, 2004b: 97). Indicadores que nos dan una idea general del impacto negativo de las privatizaciones en la región. Así, pues, a manera de simplificación, los Estados neoliberales paradigmáticos han construido una especie de democracia corporativa para desarrollar sus programas de gobierno, mientras que los Estados liberales latinoamericanos, que

5 No debemos olvidar que las acciones programáticas para el desarrollo en el siglo XX obedecieron, en sus procesos de concepción, a las tensiones en el período de entreguerras y de guerra fría entre Norteamérica-Europa Occidental y Europa Oriental-Unión Soviética, las cuales configuraron dos modelos distintos de desarrollo: la "planificación del desarrollo" en el ámbito de la democracia política y la economía de mercado, y la planificación de Estado ("planes quinquenales", por ejemplo) en el escenario del autoritarismo (control individual) y el igualitarismo (dotaciones sociales dirigidas) (Martínez, 2003: 7-8).

ingresaron a la globalización en el marco de democracias representativas, experimentan serios déficit democráticos y verdaderas tragedias sociales para implementar sus políticas.

El cuadro 1 permite ver las tensiones que se producen entre los sistemas cotidianos sociales y sus correspondientes regímenes políticos. En efecto, los Estados liberales con experiencias de democracia representativa no pueden aspirar a insertarse en la globalización sin un mínimo asegurado de dotaciones y servicios públicos, por lo cual también

tendrá un serio déficit democrático en el proceso, tal como se ejemplifica en el caso latinoamericano. Los Estados neoliberales que han instaurado una democracia corporativa, razonablemente representativa y participativa, han logrado insertarse exitosamente en la globalización, mediante distintos mecanismos de cooperación social nacional, regional y mercado unificado, como también se ejemplifica en el caso de la Unión Europea y los acuerdos comerciales norteamericanos.

Cuadro 1. Sistemas cotidianos y formas de Estado

SISTEMAS COTIDIANOS FORMAS DE ESTADO	LIBERALISMO	GLOBALIZACIÓN
Estado Liberal	Democracia Representativa	Déficit Democrático
Estado Neoliberal	Déficit Democrático	Democracia Corporativa

1.2. Las presiones sociales

Ciertamente, la consistencia de los Estados y la eficiencia de la participación democrática dependen en buena medida de las evaluaciones locales de sus políticas, pero ello también implica la mediación necesaria de una fuerte organización social, expresada en gremios económicos, asociaciones, cooperativas, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, entre otras, como también de la presencia activa de organismos socioinstitucionales, expresados en concejos políticos locales, comités ciudadanos, consejos sociales y territoriales, veedurías y controles públicos, entre otros. Una amplia red de presiones axiales y transversales que hacen más denso el entramado social, y más legítimos y eficientes a los Estados, lo que, por supuesto, según sean sus características específicas, determina en mayor o menor grado el impacto sobre lo local.

Los Estados liberales distinguidos por su democracia representativa, insertos en sistemas cotidianos sociales liberales o globalizados, sólo logran focalizar su consistencia estatal en algunos temas

como la seguridad, infraestructura básica, derechos civiles y políticos, valiéndose de instituciones político-administrativas y político-jurídicas apenas estables. De igual manera, las demandas sociales organizadas y las experiencias socioinstitucionales comúnmente sobrevaloran un problema social y lo convierten en una demanda general. El caso de los países latinoamericanos suministra varios ejemplos. Allí las demandas sociales efectivas se reducen a intereses económicos y gremiales sectoriales, por lo que los sectores de las telecomunicaciones, construcción, colas, ganadero, minero y energético, intervienen poderosamente en la agenda de gobierno. Asimismo, los ciudadanos que participan en las instancias de gobernanza no pueden más que decidir asuntos formales de caridad pública, control electoral, garantibilidad de derechos, ordenación del territorio, en fin, una red dispersa de actores convidados a legitimar con su mera presencia los asuntos de gobierno. En suma, se trata de un amplio sistema de estabildades focales institucionales y presencias focales de demandas y organizaciones socioinstitucionales (cuadro 2), que

reconstituye un Estado liberal con ejercicios de democracia representativa, pero incubando en sus territorios movimientos sociales que exigen progresivamente mayor participación en los distintos niveles de gobierno y mayor presencia del Estado social (Stolowicz, 2004:207-209).

De igual forma, los Estados neoliberales, consecuentes con ejercicios democráticos más participativos o corporativos, han logrado atender las exigencias de la mayoría de los sectores sociales con aparatos político-administrativos y político-jurídicos más estables y con mayor presencia en sus territorios, siendo paradigmático el funcionamiento del *Bundesrat* en Alemania (Morata, 2000: 14). Del mismo modo, la organicidad social, con amplios sectores participando, ejercen un control de pesos y contrapesos a las expresiones gremiales de los grupos económicos, tal como se observa en las presiones exitosas de la *Swedish Environmental Protection Agency* (Jansen, Osland y Hanf, 1998: 281). Así, pues, los Estados neoliberales se han insertado en la globalización mediante experiencias de democracia corporativa, consecuentes con presiones sociales axiales y transversales más estables y amplias en los órdenes institucional, social y participativo. Sin embargo, sus nuevas problemáticas públicas tienen causas y efectos de orden mundial: “integración social”, xenofobia, inmigración, contaminación ambiental y cambio climático, subconsumo económico,⁶ patologías psicosociales, pobreza mundial y “tensiones norte-sur”, neocolonialismos, inestabilidad política de las regiones, mercados comunes y seguridad exterior. Un nuevo sistema de conflictos generados por el crecimiento económico de sus modelos liberales, la desigualdad social en el mundo y el intervencionismo colonial norte-sur, básicamente, que desde otra perspectiva se puede considerar como el producto de sus economías liberales internas y sus procesos de globalización

6 La hipótesis de un comportamiento recesivo de la economía real a nivel mundial, explicado por la sobreoferta del mercado internacional sin mejoramientos salariales reales, que desembocará en una crisis de estancamiento de la economía mundial, debe ser considerada con la mayor seriedad posible, dado el comportamiento de los subconsumos nacionales de las potencias mundiales (Todd, 1999:14).

económica y política en los últimos cincuenta años. Así las cosas, las sociedades desarrolladas se enfrentan por primera vez a un problema de dimensiones planetarias, que les impone la revisión de todo un sistema cotidiano de vida: el liberalismo y la globalización, lo que implica, desde luego, una evaluación de los modelos de bienestar propiciados por el primero, y los modelos neocoloniales y rentísticos transnacionales de los segundos.

Después de cinco siglos de embriaguez antropocéntrica y utilitarista,⁷ las elites mundiales se plantean consideraciones morales de la mano de consideraciones políticas y económicas.⁸ En respuesta anticipada o reactiva a estos dramas planetarios se introdujeron mecanismos de coordinación-acción intergubernamental, transgubernamental y supraestatal (Morata, 2000: 17), materializados en distintos tratados, declaraciones, cumbres, protocolos, acuerdos y presiones multilaterales, entre los cuales se destacan La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, donde novedosamente se “expresa la convicción común de que (...) [el hombre] tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”; y la Comisión Brundtland de 1987, en cuyo reporte, *Our Common Future*, se introduce el concepto de desarrollo sostenible, atendiendo, después de casi dos décadas de movilizaciones, a las presiones ambientalistas, y aplicándolo no sólo a los recursos no renovables, sino a otras esferas como el “desarrollo económico” y el “crecimiento” (Jansen, Osland y Hanf, 1998: 291). Presiones internacionales que

7 Sobre este modelo de bienestar liberal y sus presupuestos antropocéntricos, seguimos las reflexiones de Fromm, cuyos trabajos son de gran vigencia, en la medida en que vincula el fenómeno del bienestar a la estructura valorativa inconsciente y consciente del individuo en las sociedades desarrolladas, y sus efectos planetarios (Fromm 1976).

8 Se trata de consideraciones retóricas en el plano de la gobernabilidad y no un acto de autoconstricción ético. Circunstancia que se ilustra con las estrategias concebidas por las elites de Europa occidental para la modernización ecológica (Jansen, Osland y Hanf, 1998: 314); las políticas de cooperación al desarrollo de la Unión Europea, el BID, el Banco Mundial y la OCDE desde los años sesenta; y las políticas preventivas de seguridad exterior de Estados Unidos y la OTAN.

han conllevado a sucesivas formas de control ambiental significativas, como la modernización ecológica, y que han logrado poner a la pobreza, el medio ambiente y el mercado en un mismo plano político.

Por otro lado, florece entre académicos, científicos y políticos de distintas inclinaciones ideológicas (neomarxistas, ambientalistas, bioéticos, comunitaristas, consensualistas, etcétera) la percepción común de que es posible un nuevo sistema cotidiano de vida, con formas democráticas radicales, con el propósito de constituir un nuevo Estado social de derecho más consistente y solidario. Un modelo de Estado de características nacionales y supranacionales específicas que garantice esa famosa divisa kantiana de un progreso infalible de la humanidad hacia lo mejor. En consecuencia, podemos preguntar: ¿un sistema cotidiano de vida globalizado en el marco de Estados neoliberales y prácticas de democracia corporativa, podrá

asegurar la resolución progresiva de nuestra crisis planetaria? O ¿será necesario reconstituir el Estado neoliberal y revisar los efectos de la actual globalización para obtener una solución amplia y duradera de esta crisis? Y aquí es donde más relevantes se hacen las presiones internacionales de los países desarrollados o con altos niveles de crecimiento económico, pues es en esta tensión de fuerzas complejas que se pone en juego la cuestión de la pobreza, la paz y el medio ambiente en el mundo. Sea cual sea la solución, estamos justo en el punto donde los caminos se bifurcan: profundización del Estado neoliberal o Estado social puro, democracia corporativa o democracia radical, globalización o solidaridad mundial, “economía social de mercado” o economía redistributiva y proteccionista (Todd, 1999: 281-285). Tal vez los caminos no se bifurquen, y existan vías secundarias que nos lleven al mismo destino. En el cuadro 2 se puede obtener una lectura resumida de estas reflexiones.

Cuadro 2. Formas democráticas y presiones sociales

Formas Democráticas Presiones Sociales	Democracia representativa	Democracia corporativa	Democracia radical
Consistencia del estado	Estabilidades focales político-administrativas y político-jurídicas	Estabilidades generales político-administrativas y político-jurídicas	Eficiencias político-administrativas y político-jurídicas
Organicidad social	Presencia focal de demandas sociales organizadas	Presencia general de demandas sociales organizadas	Intervención efectiva de demandas sociales organizadas
Participación legitimante	Presencia focal de organizaciones socioinstitucionales	Presencia general de organizaciones socioinstitucionales	Consenso efectivo y general de organizaciones socioinstitucionales

1.3. Las políticas públicas

Si hacemos un énfasis en lo local, esto es, en la implementación de las políticas públicas según el modelo liberal de bienestar de las sociedades occidentales, podemos ver con claridad los avances

y contradicciones implicadas en distintas estructuras de gobierno. Efectivamente, los Estados liberales en democracia representativa han logrado implementar de manera focal las políticas en infraestructura pública primaria, servicios públicos, y equipamientos y servicios de confort, pero las

exigencias de una infraestructura, equipamientos y servicios para la sostenibilidad son prácticamente inexistentes. En el caso de los Estados neoliberales en democracia corporativa, las anteriores implementaciones se encuentran generalizadas en sus territorios, pero adolecen de una implementación efectiva general en el tema de infraestructura, equipamientos y servicios para la sostenibilidad en la economía de mercado. Si nos atenemos a las cifras, actualmente se necesitan varios planetas para restituir nuestra “huella ecológica”. De hecho, las tendencias mundiales pueden mostrar un incremento exponencial del deterioro de los ecosistemas estratégicos, en el escenario de otros países en desarrollo que puján por un crecimiento económico incontrolable, como China, India y Brasil, sin tener mayores consideraciones ambientales. Si el modelo de bienestar, cuyos contenidos básicos corresponden a la columna de políticas públicas del cuadro 3, se ejecuta en el marco de la globalización económica, el reto del milenio puede consistir en revisar la “lógica institucional de la economía de mercado”, es decir, las reglas del juego para la producción y distribución de los bienes y servicios, o en revisar nuestro modelo de bienestar de carácter antropocéntrico exacerbado, es decir, todo un sistema cotidiano de vida. Una “estrategia política de mercado orientado” o una refundación de nuestros patrones de consumo (Jansen, Osland y Hanf, 1998: 312-318). En efecto, el problema de la “modernización ecológica” no consiste en su eficiencia en regiones donde el “dumping ambiental”, la “autorregulación”, la “regulación” y los impuestos ambientales sean implementados ejemplarmente, sino que sea funcional a nivel mundial, al menos a largo plazo. Y la paradoja que impone la reestructuración de un sistema de vida, además de los

conflictos geopolíticos que conlleva, es la traumática sustitución de valores incondicionados, “autoevidencias culturales”, lo que nos podría colocar al borde de otra inestabilidad mundial; situación que ya fue ilustrada por los sucesos de la segunda guerra mundial y las tensiones de posguerra Washington-Moscú.

Si suponemos la existencia de una democracia radical, en resistencia contra las presiones de la globalización, y con perspectivas de realizar un programa de gobierno para el desarrollo sostenible efectivo a corto plazo, tendríamos notorios avances en el tema ambiental, pero los paradigmas de bienestar liberal serían revisados para dar lugar a un modelo de bienestar con fuertes regresiones en los tipos de satisfacción material del individuo, para asegurar el imperativo de la solidaridad, y una especie de estilo de vida de carácter telúrico, más bucólico que moderno. En efecto, las formas concretas de las políticas públicas serían revaluadas, pues el nuevo paradigma de bienestar reformaría los criterios de evaluación del viejo modelo de bienestar. De este modo, tendríamos otras maneras de asumir las políticas en servicios públicos, confort y sostenibilidad. De hecho, en Latinoamérica, algunos Gobiernos autónomos locales, de cuño indígena y campesino, pueden dar cuenta de este nuevo contexto. Situación de la que nos ocuparemos más adelante. Desde la perspectiva más optimista de los Estados neoliberales, la cuestión del desarrollo sostenible pasa primero por la resolución de la pobreza, los conflictos sociales y colonialistas, y la orientación razonable de la economía de mercado a escala mundial; situación que no se ve con claridad a corto plazo. El cuadro 3 muestra claramente los retos de la implementación del desarrollo sostenible.

Cuadro 3. Formas democráticas y políticas públicas

Formas democráticas Políticas públicas	Democracia representativa	Democracia corporativa	Democracia radical
Infraestructura pública primaria	Implementación focal	Implementación general	Implementación nueva
Servicios públicos	Implementación focal	Implementación general	Implementación nueva
Equipamientos y servicios de confort	Implementación Focal	Implementación general	Implementación nueva
Infraestructura, equipamientos y Servicios para la sostenibilidad en la economía de mercado	Implementación focal débil	Implementación focal efectiva	Implementación nueva

En suma, los sistemas cotidianos de vida de la modernidad han dado lugar a formas democráticas más participativas,⁹ las cuales se traducen en formas concretas de Estado, y a su vez esta compleja estructura institucional ha tenido que tramitar progresivamente la implementación de políticas públicas, al tenor de un modelo de bienestar de cuño liberal, implicado de distintas maneras en aquellos sistemas cotidianos. Sin embargo, siguiendo este camino, hemos llegado al punto en que las sociedades desarrolladas se enfrentan a la insostenibilidad social y ambiental del planeta; escenario que los ha obligado a pensar dos cuestiones: controlar el modelo de bienestar o profundizar la acción institucional para reorientar la globalización. En efecto, el bloque europeo ya escogió la segunda vía, mientras América, África y el hemisferio oriental se debaten entre dos alternativas: crecimiento económico o disciplina del desarrollo sostenible.

2. Las contracorrientes

Veamos en detalle las tendencias de las alternativas puestas en consideración anteriormente. Si el programa institucional para el desarrollo sostenible

consiste en aprovechar la lógica de la economía de mercado, esto es, usurpar sus canales de autorregulación, entonces las estrategias y avances son de impacto regional y requieren de una compleja estructura de prevención, control y sanción ambiental. Este es el caso que configura la experiencia de la política ambiental de la Unión Europea. El modelo se puede presentar según el siguiente esquema. Ante los escenarios del actual conflicto ambiental: globalización económica, desastres o amenazas ecológicas, el crecimiento de la población, y un modelo de bienestar liberal, el programa político se concentrará en la combinación de regulaciones ambientales efectivas y en el despliegue de una infraestructura, equipamientos y servicios para la sostenibilidad en la economía de mercado, esto es, para la modernización ecológica. De este modo, las regulaciones ambientales intervendrán en los impactos de las políticas de infraestructura pública primaria, servicios públicos, equipamientos y servicios de confort, y en la economía de mercado, exigiendo toda suerte de mitigaciones y restauraciones ambientales, e imponiendo requisitos y tasas ambientales a los mercados, con sus respectivos resultados lentos y difusos (Butt, 1998: 253-254), según se muestra en el cuadro de abajo.

Por otra parte, la implementación de infraestructura, equipamientos y servicios para la sostenibilidad en la economía de mercado traen consigo la dificultad de sensibilizar y estimular a los actores

⁹ Consultas, omisiones, resistencias, consensos, imposiciones, acuerdos condicionados, entre otros, configuran ese escenario normalizado de correlación de fuerzas en que constituye la participación democrática.

sociales y económicos para los retos del desarrollo sostenible, con la ayuda de instrumentos del mercado que, en principio, son reticentes a estas transformaciones. Sin embargo, algunos resultados han sido significativos, tales como la ecoetiqueta, la autorregulación ambiental, la investigación en tecnologías limpias, y la cooperación para la construcción de infraestructura ambiental dentro de la región y en otros continentes. En efecto, el análisis de las tendencias actuales de la política europea para asegurar la sostenibilidad a largo plazo (Lenschow, 2001: 226), o en perspectiva del nuevo milenio (Lenschow, 2001: 3), se limita a identificar las dificultades y oportunidades del instrumental legislativo y operativo implicados en las decisiones de un gobierno de complejas jerarquías, como corresponde a todo estudio para recomendaciones concretas. En suma, sigue siendo de gran preocupación la intervención de la globalización económica y la minimización de los riesgos ecológicos con pers-

pectivas muy optimistas, pero sigue quedando en el vacío las consecuencias ambientales de otros escenarios como el crecimiento poblacional y el modelo de bienestar, tal como se resume en el cuadro 4. Y tal vez aquella alternativa ofrezca soluciones ejemplares para garantizar el desarrollo sostenible en la región, pero, evidentemente, no constituye una alternativa de impacto planetario.

Ahora bien, en perspectiva realista, cabe preguntar: ¿existe una solución paradigmática para el desarrollo sostenible a largo plazo con niveles de impacto mundial? Por supuesto, tal metafísica del bienestar no existe. Sin embargo, podemos replantear la pregunta así: ¿podría existir una red de modelos de desarrollo sostenible con distintos alcances y niveles de intervención, que obedezcan a las especificidades culturales, económicas, sociales y políticas de los pueblos, a fin de asegurar efectos positivos a nivel mundial? Esta tendencia puede ser ilustrada por las distintas declaraciones de las

Cuadro 4. Políticas públicas y conflicto ambiental en sociedades desarrolladas

Políticas Públicas Escenario del conflicto ambiental	Infraestructura pública primaria	Servicios públicos	Equipamientos y servicios de confort	Infraestructura, equipamientos y servicios para la sostenibilidad en la economía de mercado
Globalización económica	Modelo urbanístico y de conectividad insostenible	Estructura física dependiente de recursos no renovables o de alto impacto ambiental	Estructura física dependiente de recursos no renovables o de alto impacto ambiental	Modelo de implementación lento y difuso
Desastres y amenazas ambientales	Ecosistemas en peligro	Ecosistemas en peligro, cambio climático, desertificación, contaminación ambiental	Ecosistemas en peligro, cambio climático, desertificación, contaminación ambiental	Modelo de implementación lento y difuso
Crecimiento poblacional	Densificación urbana y de la conectividad insostenibles	Densificación y ampliación de infraestructura insostenible	Densificación y ampliación de infraestructura insostenible	Sin implementación
Modelo de bienestar	Intensificación de la movilidad	Intensificación del paradigma liberal de calidad de vida	Intensificación del paradigma liberal de calidad de vida	Sin implementación
Regulación ambiental efectiva	Mitigación de impacto ambiental	Mitigación y restauración ambiental	Mitigación y restauración ambiental	Resultados lentos y difusos

Naciones Unidas sobre la materia,¹⁰ pero ¿en realidad existe una cooperación efectiva y respetuosa del norte hacia el sur para alcanzar este propósito? Evidentemente, no. Empecemos entonces con la presentación de experiencias particulares que podrían contribuir a largo plazo a la consecución del desarrollo sostenible en función de aquella red “imaginaria”, ya no desde el norte hacia el sur, sino del sur hacia el norte.

1.1. Los experimentos sudamericanos

La importancia de los movimientos indígenas y campesinos de Sudamérica no consiste en la capacidad de articular sus luchas sociales a la política electoral, local o nacional, sino en su capacidad de construcción de plataformas de bienestar alternativas, de alta cohesión social, profundización de la democracia participativa y experiencias exitosas de economía solidaria. Se trata de la emergencia de una “tercera oleada de lucha de la izquierda” latinoamericana, cuyas reivindicaciones sociales “encuentran inspiración no sólo en el marxismo, sino también en demandas étnicas, de género y ecológicas”, en opinión de James Petras (Goldfrank, 2004: 236). En este contexto, las experiencias políticas del Movimiento los Sin Tierra de Brasil, del movimiento cocalero boliviano, del bloque de nacionalidades indígenas de Ecuador, o de las asociaciones de cabildos indígenas y campesinos del Cauca, Colombia, configuran, poco a poco, ese escenario de resistencias concretas y funcionales contra el fenómeno de la globalización económica, la democracia representativa, y un sistema de vida cotidiano liberal antropocéntrico. Asistimos entonces al nacimiento de experiencias locales de democracia radical, con sistemas solidarios de vida, e instituciones autónomas de un incipiente paraestado social puro, en medio de las presiones de la globalización, los rezagos autoritarios de Estados en crisis y las prácticas de un liberalismo político disfuncional.

Ahora bien, veamos en detalle algunos avances y dificultades concretas de estas experiencias en el escenario de gobiernos autónomos indígenas y campesinos en Colombia, específicamente en el Municipio de Inzá, departamento del Cauca, cuyos actores políticos más importantes son: la

comunidad indígena Nasa y la Asociación Campesina de Inzá Tierradentro (Plan de Desarrollo de Inzá, 2004-2007). En este espacio pluriétnico y multicultural, los gobiernos indígenas tienen autonomía para administrar y ordenar sus territorios a través de entidades legales conocidas como Resguardos y Cabildos (Plan de Vida de Inzá, 2005); el gobierno municipal es el producto de una fuerte y organizada movilización social de zonas campesinas, en cuyos territorios actúa a través de la participación masiva de “comités de base” (Plan de Desarrollo Campesino de Inzá, 2005).¹¹

Desde los últimos quince años estas comunidades se han dado a la tarea de instaurar un nuevo modelo de bienestar, cuyas especificidades son consecuentes con un municipio caracterizado por una pobre infraestructura pública, sin recursos económicos, altos índices de pobreza, y una población altamente dispersa que no alcanza los treinta mil habitantes, con una distribución aproximada de cuarenta y seis habitantes por kilómetro cuadrado. De este modo, la plataforma política ha consistido en intervenir las conductas aprovechando las riquezas de la cultura campesina e indígena. En primer lugar, se busca asegurar una economía de autoconsumo en lo que respecta a la canasta alimentaria de la población, para lo cual se ha planificado la recuperación e implantación de productos agroalimentarios con prácticas de producción orgánica, y cuyos mecanismos de distribución se aseguran mediante redes de tiendas comunitarias, en las cuales el trueque y la moneda son igualmente válidos. En segundo lugar, se concentran esfuerzos en la adquisición de una canasta supra-alimentaria (servicios, vivienda, tecnología, diversión y ahorro) mediante una economía agrícola especializada en cafés especiales y orgánicos, frutas exóticas, artesanías y turismo ambiental y arqueológico, para lo cual se despliegan estrategias de mercadeo explotando los contenidos simbólicos y políticos de sus productos. En tercer lugar, se conjugan esfuerzos institucionales locales y comunitarios para mejorar

¹⁰ Se destacan las cumbres sobre Habitat de las Naciones Unidas (Goldfrank, 2004: 253).

¹¹ El gobierno municipal actúa sobre los territorios indígenas de su jurisdicción, pero la autonomía indígena exige que toda intervención institucional sea concertada.

la infraestructura social del municipio, mediante el mejoramiento manual de vías existentes, construcción de puentes peatonales-caballares, gestión de cables aéreos de transporte, gestión de microcentrales hidroeléctricas sostenibles, programas de vivienda con materiales naturales, construcción de bibliotecas y otros edificios públicos con insumos tradicionales, entre otros, librando de esta forma una batalla sin cuartel contra la dependencia de la industria de la construcción y la energía. En cuarto lugar, existe un ejercicio sistemático, tanto del gobierno municipal campesino como del gobierno indígena, de profundizar la democracia participativa, algunas veces con marcadas posturas radicales, mediante esquemas de deliberación-participación-acción, conocidos como *Mingas* (escenario indígena) o *Juntas de Trabajo* (escenario campesino), en los que se pueden decidir asuntos que van desde la priorización del presupuesto público, pasando por compromisos comunitarios para la solución de necesidades individuales o públicas concretas, hasta el disciplinamiento o sanción social de conductas privadas o institucionales de carácter insolidarias, inmorales (corrupción y abusos de autoridad, por ejemplo), y perjudiciales del medio ambiente. En quinto lugar, se trata de restituir por distintos canales (sabiduría cotidiana, educación formal y no formal), el espíritu de un estilo de vida para un bienestar en equilibrio, bien sea sacralizado o racional, con la naturaleza, en plena satisfacción alimentaria, y en simetría comunitaria para el acceso a las bondades supraalimentarias, según valoraciones culturales que minimizan (no eliminan) las formas de deseabilidad material del individuo que generen dependencia hacia la “sociedad de consumo” (Martínez, 2005). En suma, es un modelo de bienestar que define sus necesidades materiales o simbólicas en función de una fuerte autogestión comunitaria de valores densamente solidarios y telúricos. En abstracto, parecer ser la instauración de un exigente *homo terrenus*, en oposición al *homo oeconomicus*, para el cual el calculismo individual de la renta se convierte en calculismo comunitario de alimentos

y excedentes para la satisfacción simétrica y progresiva de sus necesidades.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de esta plataforma política, los conflictos y debilidades que exhiben en su proceso de implementación también deben estudiarse. De hecho, este modelo experimenta un conjunto complejo de distorsiones. La dimensión alimentaria aún se enfrenta a presiones externas que propician la dependencia hacia la industria de alimentos, agroquímicos, infraestructura y asistencia técnica, a lo que se le añade el déficit de una red vial para movilizar los productos. En la dimensión supra-alimentaria, la cuestión cardinal sigue siendo la intervención de programas de gobierno regional y nacional que incentivan el mercado de la construcción, la energía y otros servicios, cuyos esquemas de financiación son altamente costosos y, en consecuencia, inaccesibles para la población o el gobierno local. En efecto, a pesar de que las resistencias políticas pueden ofrecer alternativas de solución eficientes y baratas a varios temas de infraestructura física y de servicios, la escasez de recursos municipales, las exigencias gubernamentales y del mercado no permiten consolidar políticas públicas locales (creativas y sostenibles) sobre persistentes deficiencias en educación, salud, agua potable, aguas residuales, seguridad alimentaria, conectividad vial, entre otras, las cuales implican en su diseño y ejecución la provisión de insumos básicos de la construcción (cemento y acero, básicamente) o la contratación de técnicos y profesionales. Adicionalmente, el gobierno local tampoco podría profundizar un esquema fiscal, en desconocimiento de un municipio con una economía de subsistencia. Evidentemente, este nuevo modelo de bienestar depende, para la realización de muchas de las autodeterminadas necesidades básicas, de un conjunto de infraestructuras y servicios que se escapan del orden implacable de las autogestiones comunitarias. A continuación se muestra una matriz que resume las características y los retos de esta experiencia local de democracia radical.

Cuadro 5. Políticas públicas y conflicto ambiental en comunidades indígenas y campesinas

Políticas Públicas Escenario del Conflicto ambiental	Infraestructura pública primaria	Servicios públicos	Equipamientos y servicios de confort	Infraestructura, equipamientos y servicios para la sostenibilidad en una economía intervenida
Globalización económica	Resistencia al modelo urbanístico y de conectividad insostenible: vivienda dispersa, vías mínimas y cables aéreos de carga	Resistencia a una estructura física dependiente de recursos no renovables o de alto impacto ambiental: microcentrales hidroeléctricas, biogas doméstico, biodepuración, potabilización doméstica, salud preventiva, producción orgánica	Resistencia a una estructura física dependiente de recursos no renovables o de alto impacto ambiental: parques ecológicos, ecoturismo, construcción sostenible	Modelo de implementación lento y difuso
Desastres y amenazas ambientales	Regresión de ecosistemas en peligro	Regresión de ecosistemas en peligro, cambio climático, desertificación, contaminación ambiental	Regresión de ecosistemas en peligro, cambio climático, desertificación, contaminación ambiental	Modelo de implementación lento y difuso
Crecimiento poblacional	Vivienda tradicional dispersa y conectividad débil	Infraestructura mínima y optimizada	Infraestructura mínima y optimizada	Sin implementación
Modelo de bienestar	Movilidad débil	Persistencia de pobreza e intensificación de estilos de vida telúricos y solidarios	Persistencia de pobreza e intensificación de estilos de vida telúricos y solidarios	Modelo de implementación lento y difuso
Regulación ambiental efectiva	Mitigación de impacto ambiental	Mitigación y restauración Ambiental	Mitigación y restauración ambiental	Resultados lentos y difusos

1.2. Los gobiernos de izquierda

Guardando las proporciones, los gobiernos de izquierda en escenarios densamente urbanizados, con profundas deficiencias en infraestructura de servicios, que en las últimas dos décadas han logrado instaurarse de manera temporal o permanente en ciudades capitales o intermedias, como Lima, Montevideo, Caracas, Ciudad de México, Porto Alegre, San Salvador, y Bogotá, se han enfrentado a una incalculable “deuda social”, sin recursos económicos, y las diversas presiones de los partidos de derecha; contexto que se ha dirimido, en los casos exitosos, con paradigmas de *good governance*, muy característicos de la democracia corporativa: austeridad, eficiencia, fiscalidad, transparencia, partici-

pación, asistencialismo y dotaciones públicas. En efecto, estos elementos constituyen la estructura de los programas políticos implementados, destacándose, por supuesto, la creatividad y el compromiso social con que se ejecutaron (Goldfrank, 2004: 238-245). Sin embargo, el escenario esencial de gobernabilidad es muy semejante al estudiado anteriormente, con la diferencia de que el modelo de bienestar liberal, la democracia representativa y la democracia corporativa, en aquel ámbito rural, multicultural y pluriétnico, son constantemente cuestionadas, lo que no ha implicado necesariamente que demandas básicas del modelo liberal sean reducidas, como vías, redes de acueducto y

alcantarillado, depuradoras de aguas residuales, infraestructuras y equipamientos de servicios de salud y educación, entre los más importantes. En suma, las plataformas políticas alternativas, tanto en ámbitos rurales y urbanos, altamente comprometidas con los presupuestos del desarrollo sostenible, han logrado traducir a su manera distintas estrategias de gobierno, profundizando la democracia radical (en el caso colombiano estudiado atrás) o la democracia corporativa (en el caso de las izquierdas urbanas), aunque, efectivamente, no han garantizado la superación concreta de una noción autodeterminada de pobreza o de una noción institucional de necesidades básicas.

2. El barroquismo de la solución

La Unión Europea, en el camino de la modernización ecológica, puede asegurar a largo plazo los presupuestos del desarrollo sostenible. Igualmente, tanto experiencias de democracia radical rural como de “buen gobierno” en las ciudades latinoamericanas, se enfrentan respectivamente a los problemas fundamentales del crecimiento económico, o bien para proveerse de los recursos para atender sus necesidades autodeterminadas *per se* sostenibles, o bien para combatir la pobreza e ingresar expeditamente en la modernización ecológica. Ahora bien, podríamos pensar que una globalización económica “bien orientada” permitiría, en principio, construir una densa red económica de apoyo-acción de doble vía en distintos escenarios democráticos. Se trataría de profundizar

la idea de “mercado justo”, pero mediante canales institucionales y comunitarios más amplios y densos. En el caso de las experiencias locales de democracia radical, de cuño indigenista y campesino, bien pueden llevar hasta sus últimas consecuencias los presupuestos de su nuevo modelo de bienestar, si los apoyos externos dejan desplegar las potencialidades de sus sistemas productivos y cooperan intensamente en la construcción de su infraestructura pública básica. En lo que toca a los avanzados ejercicios de gobierno participativo de numerosos municipios con una alta “deuda social urbana”, los programas de cooperación no sólo deben asistir los procesos de intervención social, sino que deben aprovechar las amplias redes de participación institucionalizada para impulsar proyectos productivos en distintas áreas, bajo el control de las respectivas prescripciones del desarrollo sostenible. Cada una de estas sugerencias implica procesos de cooperación nacional e internacional complejos, en los cuales se deben ampliar aparatos administrativos eficientes, superar los bloqueos jurídicos o políticos de los gobiernos en todos sus niveles, fortalecer créditos de bajo costo, crear esquemas efectivos de transferencia de tecnologías ambientales, estrategias de retroalimentación en planificación y experiencias exitosas de autogestión económica y ambiental; en fin, una densa red de cooperación que facilite la concepción e implementación de distintos modelos de crecimiento económico compatible con los imperativos ambientales, según las especificidades de cada escenario a intervenir.

Referencias bibliográficas

- Butt, Philip Alan (1998). *The European Union: Environmental Policy and the Prospects for Sustainable Development*; en Kenneth Hanf y Alf-Inge Jansen, eds., *Governance and Environment in Western Europe, Politics, Policy and Administration*, Pearson Books.
- CEPAL (2004a). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Panorama Social de América Latina, Pobreza y Distribución del Ingreso*.
- ____ (2004b). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, Desarrollo Social y Bienestar*.
- ECB (2005). *European Central Bank, Monthly Bulletin May*.
- Foucault, Michel (1990). *Vigilar y Castigar, Siglo XXI, México*, p. 86-91.
- ____ (1989). *La Voluntad de Saber, Historia de la Sexualidad, V. I., Siglo XXI, México*, p.169-170.
- Fromm, Erich (1976). *¿Tener o Ser?, Fondo de Cultura Económica, México*.

- Goldfrank, Benjamín (2004). ¿El Final de la Política o un Nuevo Comienzo para la Izquierda?; en Daniel Chávez y Benjamín Goldfrank, eds., *La Izquierda en la Ciudad, Participación de los Gobiernos Locales de América Latina*, Icaria Editorial, Barcelona.
- Jansen A., Osland O., y Hanf K. (1998). *Environmental Challenges and Institutional Changes, An Interpretation of the Development of Environmental Policy in Western Europe*; en Kenneth Hanf y Alf-Inge Jansen, eds., *Governance and Environment in Western Europe, Politics, Policy and Administration*, Pearson Books, Londres.
- Lenschow, Andrea (2001). *Environmental Policy Integration, Greening Sectoral Policies in Europe*, James & James, Londres.
- Martínez, Alexander (2003). *La Planeación Participativa del Desarrollo, Una Propuesta de Formación para el Fortalecimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Fundación Trenz, Bogotá.
- _____ (2005). *El Desarrollo, Una Idea Inútil*, Periódico Desde Abajo, Colombia, Julio 15-Agosto 15, pp. 6-7.
- Meny Y. y Thoenig J, (1992). *Las Políticas Públicas*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona.
- Morata Francesc (2000). *Gobernación Europea y Políticas Públicas*; en Francesc Morata, ed., *Políticas Públicas en la Unión Europea*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona.
- Plan de Desarrollo de Inzá, (2004-2007). *Plan Territorial para el Mejoramiento de los Comuneros de Inzá, Cauca, (2004-2007)*. Alcaldía Municipal de Inzá, Cauca, Colombia.
- Plan de Vida de Inzá (2005). *Plan de Vida de la Asociación de Cabildos Juan Tama, Inzá, Tierradentro, Cauca, Colombia*.
- Plan de Desarrollo Campesino de Inzá (2005). *Asociación Campesina de Inzá, Tierradentro, ACIT, Cauca, Colombia*.
- Stolowicz, Beatriz (2004). *La Izquierda Latinoamericana, Gobierno, Elecciones y Proyecto de Cambio*; en Daniel Chávez y Benjamín Goldfrank, eds., *La Izquierda en la Ciudad, Participación de los Gobiernos Locales de América Latina*, Icaria Editorial.
- Todd, Emmanuel (1999). *La Ilusión Económica, Sobre el Estancamiento de las Sociedades Desarrolladas*, Taurus.
- Wallerstein, Immanuel (1994). *Agonías del Capitalismo*, Revista Iniciativa Socialista, No. 31, Octubre.

ALEXANDER MARTÍNEZ RIVILLAS

Ingeniero Catastral y Geodesta, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá, Colombia. Filósofo, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia. Máster en Gestión Pública y Desarrollo Sostenible, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, España. Sitio Web: <http://sites.google.com/site/alexandermartinezrivillas/> Consultor para el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, distintas ONG, organizaciones campesinas e indígenas, en materia de planificación y ordenamiento territorial, desarrollo regional y modelos de desarrollo alternativos. Catedrático del programa de Administración Ambiental de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y del programa de Administración de Empresas de la Universidad de Cundinamarca.