

# LA COMUNIDAD Y LA GENERACION DE POLITICAS PUBLICAS PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE\*

**Nelson Villarreal**

En el presente artículo se aborda la formulación de nuevas políticas ambientales desde el contexto de la sociedad y los partidos políticos en la construcción del desarrollo alternativo. Desde ese marco, la comunidad nacional uruguaya, inserta en un proceso de regionalización y de globalización, reclama de pensarse en la interacción de la sociedad civil y la sociedad política para lograr un posicionamiento respecto al tipo de desarrollo que queremos hacia un futuro mejor. Podríamos partir del individuo, del Estado o de la nación, pero pareciera que la comunidad como espacio de convivencia entre personas insertos en un espacio territorial en la que se produce cultura y se transforma la naturaleza con una acción inevitable o como un acto de libertad responsable, es el eje desde el que podemos pensar integralmente.

Los seres humanos nos diferenciamos de otros animales y especies por el lenguaje y el acto de comunicación que nos sitúa en forma indeterminada en la direccionalidad de nuestros actos, por lo que inevitablemente debemos orientar nuestras acciones y prácticas en función de objetivos acordados o no en el espacio en que nos desarrollamos, esto nos hace seres políticos<sup>1</sup>.

Es en la alteridad (relación yo-tú) antropológica que se expresa la diferencia y la diversidad de una comunidad humana en la naturaleza, por lo que como se estructuran estas dimensiones en la cultura, la economía, la política y la sociedad es el tipo o forma de desarrollo que generan los pueblos, las civilizaciones, los países y las comunidades locales concretas.

El mundo, la región y el país han cambiado y siguen cambiando en sentidos contradictorios, a la vez si aceptamos que la especie humana desde su condición de relativa indeterminación puede imprimir sobre si misma y sobre su entorno procesos distintos a la determinación de la naturaleza y de los impulsos autodestructivos del propio ser humano, se nos impone el desafío existencial y práctico de pensar los procesos sociales, económicos, políticos y ambientales en una perspectiva mayor que permitan a la comunidad posicionarse desde lo local y lo nacional en relación a la región y el mundo en una visión de optimismo crítico que no nos deje atrapados entre un pesimismo nihilista que manifiesta como única direccionalidad la autodestrucción de la especie humana y su hábitat y un optimismo ingenuo que no puede valorar la situación crítica actual.

Edgar Morin, como otros autores, nos plantea que solo podemos construir procesos de desarrollo alternativo si asumimos la complejidad de la realidad tanto en el objeto como en el método, es decir que para consolidar las bases de un desarrollo alternativo al existente en la práctica debiéramos superar la fragmentación y los compartimientos que existen entre lo local y lo nacional, lo nacional y lo regional, entre sociedad y política, economía y política, desarrollo humano y desarrollo sustentable. Esto no implica encerrar ni en una conceptualización homogénea ni en un paradigma cerrado una posible propuesta alternativa, sino por el contrario articular transversalmente el pensamiento, las tradiciones y las prácticas (sociales, políticas, económicas y ambientales) para consolidar las bases de un desarrollo integral que tome en cuenta la diversidad y la complejidad sin producir depredación ambiental y social como hoy sucede en algunos ámbitos.

Es decir que hablar de desarrollo alternativo al existente no es pensar en una única alternativa ni un sistema cerrado, sino en una forma habilitadora de la diversidad en alteridad y reciprocidad.

Pensar en la comunidad como el centro desde el cual se desarrollan nuevas políticas ambientales implica repensar los instrumentos, las instituciones y las prácticas a los efectos que las iniciativas (tanto de la ciudadanía como del estado) no caigan en saco roto<sup>2</sup>.

---

(\*) pp. 15 a 28. En "Políticas ambientales en Uruguay", E. Gudynas (compilador), Coscoroba, Montevideo, 2001.

## Algunos presupuestos

- El desarrollo solo es sustentable si es integral.
- Lo integral es posible si se posibilitan los mecanismos sociales, económicos y político democráticos que desencadenan la transversalidad y se inscriben en el mediano y largo plazo en una jerarquización a favor del bien común de la sociedad y del manejo sustentable de los recursos naturales.
- La transversalidad implica la combinación de la iniciativa y participación ciudadana con una gestión gubernamental (local y nacional) dispuesta a democratizar los procesos de accesibilidad participación, a construir instrumentos y mecanismos que favorezcan el control social y ambiental de la comunidad en las políticas públicas.
- Lo ambiental como una dimensión constitutiva del desarrollo no solo es responsabilidad de los gobiernos sino de la comunidad organizada, del ciudadano individual y de las organizaciones sociales, económicas y políticas.
- El desarrollo como un fenómeno complejo reclama de la construcción constante de un espacio público que maneje las crisis sociales y ecológicas en una forma que no se siga profundizando la depredación y la exclusión.

Hoy en Uruguay (tanto en lo local como en lo nacional) existen un conjunto de prácticas y políticas que siguen alimentando el círculo vicioso de la fragmentación en la participación ciudadana como en la gestión gubernamental que impiden consolidar un círculo virtuoso a favor del desarrollo sustentable que apueste a aunar esfuerzos hacia un desarrollo que beneficie a toda la comunidad nacional que se desarrolla en un territorio y ecosistemas determinados.

Ello reclama una cultura para el cambio que debe estar apoyada en una voluntad política que instaure una agenda política hacia un desarrollo sustentable para el mediano y largo plazo, sin por ello renunciar a la inmediatez de problemas que reclaman medidas de urgencia.

Esta cultura para el cambio debe impulsarse tanto desde el gobierno nacional como desde los gobiernos locales pero debe ser redescubierto desde la iniciativa de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

## Poder local, subsidiariedad activa y reciprocidad entre regiones y estados en lo global

Autores como Pierre Calame y André Talmant <sup>3</sup> nos plantean que la forma en que se desarrolla, lo que llaman, la gobernancia de una comunidad humana en un territorio concreto, manifiesta las formas de desarrollo integral o no. Para ello oponen la visión jacobina que privilegia la unidad (en el caso uruguayo y latinoamericano el centralismo) y la visión de subsidiariedad (que privilegia la diversidad, la descentralización y la autonomía local por sí misma) para plantear la “subsidiariedad activa”. Esta visión busca terciar en el conflicto que impide articular las sinergias e iniciativas locales con la articulación a nivel nacional y regional para un desarrollo compartido y abierto. El problema fundamental está en como la contradicción de delegar de lo local a lo nacional o de lo nacional a lo local puede encontrar una forma política en la que varios niveles ejercen simultáneamente una responsabilidad.

Participación democrática local en reciprocidad y no autárquico, es decir inserto en un espacio nacional y regional por que no mundial (cada uno de los niveles no se eliminan sino que se condicionan y en un proceso de negociación se articulan).

En nuestro país el conflicto entre lo local y lo nacional, las formas de la descentralización y las políticas de estado no han encontrado aún el sistema de responsabilidad compartida que lo haga viable y sustentable.

Por lo que creo que esta agenda en relación a la comunidad por parte del Estado debería tomar en cuenta lo siguiente:

- La reforma del Estado debería asumir desde la teoría institucionalista como desde la teoría de la regulación formas que pongan a la burocracia y las estructuras del estado (barrial, local, municipal o nacional) como facilitadores articulados y transversalizados a favor de la comunidad y no a la inversa. Se reclama profundizar una reforma administrativa y de gestión centrada en la ciudadanía y el desarrollo de la comunidad en una forma sustentable mas que en los procedimientos burocráticos como hoy (existe mucha normativa que lo habilita aunque no existe voluntad política o conocimiento para implementarlo).

- Fortalecer la organización, iniciativa y responsabilidad ciudadana no solo a través de proyectos aislados y descoordinados sino en función de programas a mediano y largo plazo que busquen consolidar la ampliación de la participación y no solo la articulación entre los responsables de lo gubernamental, lo no gubernamental, las Universidades y las empresas, que habilite a un control social y ciudadano efectivo del tema ambiental.

- Que las estrategias de comunicación pública puedan articularse con los procesos ambientales locales donde los vecinos y ciudadanos no solo no se sientan ajenos sino participes desde su cotidianidad (TV, cartelería, diarios barriales, etc).

Desde la comunidad se requiere repensar lo siguiente:

- Mostrar en la práctica la integralidad a través de iniciativas que manifiesten una participación ciudadana que hace visible en un mismo accionar las distintas dimensiones del desarrollo (ejemplo: organizaciones sindicales, de infancia, mujer y medio ambiente a favor de un espacio territorial y ambiental concreto que no está aislado, es decir abierto a un espacio mayor en el que también se está inserto).

- En la medida que están cambiando las formas de participación y organización hacia modos informales y en red se requiere que las ONG's, las instituciones educativas, los sindicatos y organizaciones sociales se articulen en procesos que desencadenen movimientos a favor de un desarrollo alternativo y sustentable que pueda hacer visible la multisectorialidad de los problemas, la multidiversidad de la comunidad local (democracia radicalizada y diversa de Laclau).

- Repensar las formas de mercado en la producción y en consumo con la cooperación entre empresas, sindicatos, organizaciones ciudadanas y organismos del estado local y nacional requiere de una movilidad ciudadana mayor que obligue a los distintos actores a coordinar y producir instrumentos hacia una producción sustentable y un consumo responsable no solo en lo declarativo sino en la dinámica cotidiana.

- Hoy en Uruguay las redes, plataformas, organizaciones de segundo grado no son una expresión inclusiva del devenir de las organizaciones de la sociedad civil, lo que reclama dinamizar movimientos a favor del desarrollo sustentable no solo como demanda sino sobre todo como propuesta <sup>4</sup>.

La gobernancia en el desarrollo de sociedades sustentables requiere de un poder público que no se agota en el gobierno y en el estado, sino por el contrario que impulsa a la sociedad civil y a los particulares a asumir la iniciativa y la gestión de lo público desde una perspectiva acorde con el interés social y ambiental y no solamente individual y posesivo.

Este proceso en la sociedad implica que las instituciones democráticas generen amplios consensos en la opinión pública para acometer medidas que favorezcan, no solo al cuerpo social sino también al medio en que se desarrollan. Un ejemplo es el cuidado y preservación de plazas públicas, predios forestales autóctonos o el reciclado de la basura que se plantea desde las comunas conjuntamente con la comunidad local.

La consolidación de un espacio público que tome en cuenta el ambiente tiene que ver con un ejercicio de la democracia que no puede limitarse solo a la satisfacción de necesidades a través de la posesión privada de los recursos, sino de la consolidación de una responsabilidad compartida efectiva y no solo discursiva.

Solo parece posible lograr cambios sustantivos en la problemática medioambiental mediante la adopción y puesta en práctica de decisiones políticas que construyan una estructura abierta y flexible que de cuenta tanto de la diversidad sociambiental como de las posibilidades y limites de los ecosistemas.

Ello requiere un cambio en la concepción de la democracia para que se logre un ecosistema sustentable. Existen algunos derechos que deben enmarcar el ejercicio de la misma, estos son la equidad y la justicia a nivel planetario y el derecho de las generaciones futuras.

La democracia ecológica amplía la democracia política y social al contemplar el derecho de tres componentes fundamentales: primero la naturaleza y todos los seres que la habitan, segundo la desigualdad internacional, regional y local en el usufructo de la naturaleza y tercero las futuras generaciones a las cuales no tenemos el derecho de condenar a vivir en un mundo depredado.

Las prácticas económicas y sociales guiadas por un criterio de interés general a largo plazo, basadas en la justicia y el equilibrio social y ambiental permiten un desarrollo integral y sustentable. Parece necesario jerarquizar la vida sobre la lógica de la racionalidad actual en todos sus ámbitos. Aunque ello parezca una tarea titánica y utópica, es la única vía posible para no hipotecar el futuro de las generaciones venideras.

Tanto la lógica económica como la social tendrán que irse sumiendo a una lógica ecológica, no por la imposición del más fuerte sino por la necesidad de una sobrevivencia que no admite islas que se salven de una catástrofe ambiental.

Aunque los organismos de carácter internacional no han tenido gran capacidad de implementar ni la paz ni la justicia, parece oportuno encontrar mecanismos de autoridad en lo medioambiental que faciliten una negociación a favor de todos los pueblos que permitan una convivencia integrada en las posibilidades y límites de los ecosistemas regionales<sup>5</sup>.

## Regulación y participación ciudadana en las políticas ambientales

Una sociedad democrática que sea activa en sus derechos y deberes ambientales tendrá que favorecer un **“Pacto Social Ambiental”** en el que los diversos agentes políticos, económicos y sociales, busquen establecer los límites de una convivencia y subsistencia que acreciente la calidad de vida de todos los seres del planeta. Así mismo el avance de ideas políticas que recurren al saber ecológico nos puede inducir a leer de una manera diferente la historia del desarrollo.

La situación actual reclama un cambio social que pasa “por la **reapropiación** de la esfera política, de las instituciones que han llegado a monopolizarla, para devolverla a la sociedad civil en el grado y parte que le corresponde. El cambio social es el de una nueva cultura socio-ecológica, que no es otra cosa que una nueva cultura política: de participación ciudadana en el ámbito de lo público; de redefinición del progreso y del bienestar en función de una visión ecológica del mundo; y de puesta en alza de valores como la igualdad y la solidaridad, sancionados en el discurso teórico, pero obviados en la práctica económico-política, por el proceso modernizador de la propia Modernidad”<sup>6</sup>.

Por otro lado, teniendo en cuenta que la disciplina económica se ha transformado en el gran espacio de comprensión y sus categorías han invadido las demás áreas, generando un fenómeno que sobrepasa lo instrumental deviniendo en marcos teóricos globales; en este marco y teniendo en cuenta la crisis ambiental es dramático constatar que: “la propia teoría económica, preocupada de la asignación de los recursos, no ofrece marcos de análisis que puedan servir de guía a las autoridades en materia de bienes ambientales, especialmente aquellos de carácter público que, por carácter de precio, no participan en las transacciones del mercado, o que teniéndolo, éste no refleja adecuadamente su importancia desde el punto de vista de los equilibrios ecológicos. El descuido en la teoría y la práctica económica, respecto a la sustentabilidad ambiental del crecimiento económico de un país, esto es el ingreso nacional. Si bien esa sustentabilidad debería ser uno de los elementos principales de la definición de ese indicador, dados los métodos empleados para su cálculo, éste no permite conocer en qué forma la sociedad está preservando o desgastando su base natural, y por lo tanto, no puede servir de guía para tomar decisiones racionales que minimicen los costos asociados con el uso de este patrimonio”<sup>7</sup>.

Actualmente se habla de los necesarios equilibrios macroeconómicos, a los cuales se sume toda otra lógica. La problemática ambiental enfrenta a la necesidad de repensar la jerarquización de valores que se utilizan en

la gestión y administración del desarrollo y trascender esas categorías económicas. Habrá que introducir criterios macrosociales, macroecológicos y macropo-líticos si se pretende reequilibrar el desarrollo que se ha ido dando hasta ahora.

El crecimiento económico no puede seguir siendo concebido como crecimiento cuantitativo, sino que se requiere generar una perspectiva que apueste a la calidad de vida (más que el nivel de vida) de las mujeres y los hombres y de su entorno local, nacional y regional <sup>8</sup>.

*La formulación de una política ambiental requiere de aceptar el “carácter sistémico” del medio ambiente*, pues el funcionamiento de los ecosistemas terrestres, hídricos, atmosféricos y biológicos se caracterizan por ser de carácter sistémico y no estanco como han pretendido muchas ciencias positivistas.

Dado el carácter sistémico del ambiente es complejo establecer las relaciones de causalidad para formular una política ambiental, ello requiere de un bagaje importante de información y de como se implican distintos factores en cada caso.

Asimismo no se puede olvidar que la formulación de una política ambiental debe ser legitimada por los distintos actores de la sociedad para que esta sea eficaz.

Nos encontramos ante la disyuntiva de construir una alternativa a lo existente que puede transitar por una disociación esquizoide (practicada por muchos gobiernos, en estas temáticas) o reclamar compensaciones económicas por daños ecológicos o consolidar una ética ecológica que apunte a un mundo distinto <sup>9</sup>.

Parece necesario combinar compromiso existencial con racionalidad y normatividad en las políticas ambientales. Todos, personas y comunidad, estamos enfrentados a realizar elecciones constantes que repercuten en nuestra calidad de vida y en la de los demás, tanto en lo inmediato como en lo nacional y regional.

Algunas de las teorías económicas actuales nos quieren convencer que solo en el mercado es posible realizar una elección racional fundada, pero los límites ante los cuales esta se enfrenta nos hacen ver que se requiere encontrar otros ambientes de toma de decisiones para lograr una elección racional que tome en cuenta mas de una variable. La reconstrucción del espacio público mediante la participación de la sociedad civil y la consolidación de normas sociales y políticas son un camino a seguir para encaminar un solución a los problemas ambientales. A la vez el Estado debe coordinar y articular políticas ambientales por lo que toda legislación ecológica debe tomar en cuenta por un lado que los problemas ambientales no son solo de dimensión local o nacional sino de carácter internacional, y por otro que si no se implica a todos los actores parece imposible llegar a una solución sustentable para el presente y el futuro.

Algunos de los elementos que deberán ser tenidos en cuenta tienen que ver con lo que Laclau postula como la radicalización de la democracia, donde las sociedades en un mayor nivel de participación deberán hacerse cargo de las decisiones que atañen al medio. Postula que “con la Revolución Francesa se propulsó el principio de igualdad a todas las esferas de las relaciones sociales y es en ésta línea que el capitalismo no puede ser democrático, porque genera desigualdad. A la vez “toda democratización es un proceso fundamentalmente político; no el resultado de un modelo económico”; esto implica que las alternativas no pueden fundarse solo en el control social del proceso productivo. Es por eso que la demanda de igualdad no es suficiente; sino que debe ser balanceada por la demanda de libertad, lo que requiere de **una democracia radicalizada y diversa**”. Nosotros nos planteamos que debe existir un control ambiental del proceso de desarrollo <sup>10</sup>.

Pareciera que el ejercicio de la “polis” como un espacio comunal-local-ambiental y no megalópico, permitirá una reconciliación mayor del hombre con su especie, con su hábitat y consigo mismo que la radicalización del “individualismo posesivo” actual. El “poder local” <sup>11</sup> es el instrumento más importante para articular la diversidad y pluralidad llevando adelante propuestas que consoliden una nueva manera de vivirse. A la vez éste espacio deberá estar en interacción con lo nacional y regional como forma de propulsar los cambios a escala universal.

Existen distintas formas de abordar la problemática de la desigualdad social y ambiental, pero parecería que el tema está siendo orientado con la mayor o menor participación del Estado, el mercado y la sociedad civil. La forma en que se impliquen y jerarquicen será el concepto de igualdad social y ecológica que se considere <sup>12</sup>.

En algunos países de la región se han formulado políticas ambientales explícitas, incluso sancionadas por

leyes especiales, pero estas medidas no han garantizado la eficacia de las propuestas. En otros, los planteamientos de las autoridades no pasan todavía de ser declaraciones puramente simbólicas.<sup>13</sup>

Se constata desde distintos niveles que la calidad de vida depende en gran medida de garantizar la sustentabilidad presente y futura. Hoy ya no es posible la organización de un desarrollo alternativo sin la variable ambiental en las condiciones prácticas no solo teóricas.

#### Notas

1. Ver Villarreal N. ponencia "La defensa del ambiente: una cuestión política", Congreso Internacional sobre las aplicaciones territoriales del desarrollo sustentable – NIKAN - 10 al 14 de setiembre de 1997, Jonquiere, Québec - Canadá.
2. P. Calame y A. Talmant. 2001. "Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernanza" VOZES-TRILCE, Montevideo.
3. Ver Villarreal, N. "Los servicios públicos y el desarrollo integral de la comunidad (la necesaria reconceptualización de lo público en el siglo XXI)", en: "Servicios Públicos: Aportes hacia una política de Estado" Villarreal, pp 193 - 203.
4. Santandreu, A y Gudynas E. 1998. "Ciudadanía en movimiento. Conflictos ambientales y participación" CLAES-FESUR, TRILCE, Montevideo.
5. Gudynas, E. y N. Villarreal, 1994, "Justicia ecológica y justicia social", RELACIONES, Montevideo, N° 125: 29-30.
6. Sosa, N. M. "Movimiento ecologista y cambio social". ECOLOGIA POLITICA, pp 103-123. Barcelona.
7. Bustamente, M. I. 1990. "Elementos para una política ambiental eficaz", Revista de la CEPAL N° 41.
8. En este sentido se plantean las propuestas de la Red Ambientalista de Uruguay, como la coordinación Mercociudades que ha tenido su presidencia en Montevideo.
9. Ver el Primer "Informe Ambiental Montevideo XXI" julio 2001, IMM.
10. E. Laclau y C. Mouffe, 1987. "Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia". Paidós, Madrid.
11. Ver ponencias de los Intendentes Arq. Mariano Arana e Irineu Riet Correa en este mismo volumen.
12. "Uruguay Sustentable. Una propuesta ciudadana" REDES, Montevideo, 2000.
13. Ver página web del CLAES: [www.ambiental.net/claes](http://www.ambiental.net/claes)