

## Desarrollo sostenible y políticas públicas: enfoque de la ONU y ecología política\*

*Sustainable development and public policies: an approach and political ecology*

Grethy, Manzanares Garmendia<sup>†</sup>

 <https://orcid.org/0000-0003-3904-3609>

Universidad Autónoma de Nuevo León, México

### Como referenciar este artículo:

Manzanares Garmendia, G. (2020). Desarrollo sostenible y políticas públicas: enfoque de la ONU y ecología política. *Revista Ciencia Jurídica y Política*, 73-87. Recuperado de: <https://portalderevistas.upoli.edu.ni/index.php/5-revcienciasjuridicasypoliticas/article/view/636>

#### RESUMEN

Este artículo es un análisis teórico comparativo del enfoque de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el desarrollo sostenible y el enfoque de la ecología política, con el fin de entender cómo se perciben las políticas públicas desde los aspectos normativos del desarrollo sostenible. Se encontró que ambos enfoques consideran que la meta del desarrollo sostenible es un desarrollo inclusivo y multidimensional que incorpore las preocupaciones ambientales. Además, los dos enfoques perciben las políticas públicas como el instrumento para lograr una integración multidimensional, intersectorial y multinivel, así como la alianza entre diversos actores de la vida sociopolítica que permita relaciones de poder más horizontales, con la creación de espacios de participación ciudadana para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas efectivas, que contribuyan a alcanzar los objetivos de la agenda 2030.

**Palabras claves:** *Ecología política, desarrollo sostenible, gobernanza, ecología política, políticas públicas.*

#### ABSTRACT

This article is a comparative theoretical analysis of the United Nations (UN) approach to sustainable development and the approach to political ecology, to understand how public policies are perceived from the normative aspects of sustainable development. Both approaches found that the goal of sustainable development is inclusive and multidimensional development that incorporates environmental concerns. In addition, the two approaches perceive public policies as the instrument for achieving multidimensional, intersectoral and multilevel integration, as well as the alliance between various actors in socio-political life that allows more horizontal power relations, with the creation of spaces for citizen participation for the design, implementation and evaluation of effect public policies that contribute to achieving the goals of the 2030 agenda.

**Keywords:** *Sustainable development, public policies, governance, political ecology.*



Este trabajo está licenciado bajo una licencia:  
Creative Commons Atribución- No Comercial Internacional 4.0

\* Artículo derivado del proyecto de tesis de maestría titulado “Incidencia del desarrollo sostenible en el diseño e implementación de la estrategia de desarrollo de la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte de Nicaragua (RACCN) 2008-2021”

<sup>†</sup> Estudiante de Maestría en ciencias sociales con orientación en desarrollo sustentable por el Instituto de Investigaciones Sociales (IINSO) de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Becaria CONACYT. Líneas de investigación: desarrollo sostenible, democracia, conflictos socioambientales y territorios indígenas. Email: grethymg@gmail.com

## **Introducción**

Desde la década de los 60's cobran relevancia los temas ambientales dada la preocupación de académicos y activistas por la degradación ambiental provocada por el rápido crecimiento económico a partir de la Revolución Industrial. Un documento pionero en este tema fue el primer informe para el Club de Roma titulado "Los límites al crecimiento" en el que se argumentaba que, si el crecimiento económico continuaba al mismo ritmo, sin tomar en cuenta la capacidad de absorción de la tierra, se produciría un colapso del sistema.

Luego, hubo muchas posturas acerca de las condiciones de posibilidad y coherencia para combinar crecimiento económico y protección ambiental. Estos debates llevaron a que en 1972 se celebrara La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, conocida como Conferencia de Estocolmo y más tarde, en 1987, se iniciara a hablar del desarrollo sostenible (sostenido, en ese tiempo) con la publicación del Informe Brundtland.

En los años posteriores han surgido multitud de enfoques y disciplinas híbridas para abordar el desarrollo sostenible, por ejemplo, la economía ecológica, ecología política, historia ambiental, sociología ambiental, ecología humana, agroecología, psicología ambiental, entre otras. En la actualidad, el desarrollo sostenible continúa siendo un debate abierto en cuanto a su definición, enfoque normativo y si es un paradigma o sólo un marco de referencia para las políticas públicas.

No obstante, el enfoque normativo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha sido el predominante ya que, por su posición de influencia internacional, todos los países miembros han adoptado los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como marco de referencia para sus agendas de políticas públicas para el desarrollo. En ese sentido, Sachs (2014) considera que el desarrollo sostenible como panorama normativo (ético) es un marco de referencia holístico que podría resumirse en los ODS, y lo define como un crecimiento económico socialmente inclusivo y ambientalmente sostenible.

Cabe mencionar que operacionalizar el desarrollo sostenible en las políticas públicas implica la complejidad de articular múltiples dimensiones (económicas, sociales, ecológicas, culturales y políticas) a diferentes niveles (internacional, nacional, local) de forma interinstitucional y con la influencia de diversos actores (Estado, empresas, multilaterales, ONGs y "actores de base") que cuentan con posiciones asimétricas de poder. Toda esta coordinación implica un desafío importante en la implementación de la gobernanza.

En ese sentido, el objetivo de este artículo es hacer un análisis comparativo entre el enfoque de la ONU sobre el desarrollo sostenible y la ecología política. Con la intención de responder ¿cómo se perciben las políticas públicas desde los aspectos normativos del desarrollo sostenible?

De esta manera, en la primera sección se hace un breve recorrido de la evolución del enfoque normativo de la ONU sobre el desarrollo sostenible hasta llegar a la actual agenda de desarrollo mundial (ODS: Agenda 2030); posteriormente se aborda la vinculación multidimensional, multinivel e interinstitucional de las políticas públicas como estrategias para alcanzar las metas de los ODS; en la siguiente sección se analiza la dinámica política de

los diversos actores que influyen las decisiones de políticas públicas, desde el enfoque de la ecología política. Y finalmente se presentan los resultados y conclusiones del artículo.

*Desarrollo sostenible- Organización de las Naciones Unidas (ONU)*

De acuerdo con Sachs (2014), la definición de desarrollo sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha evolucionado desde un concepto de justicia intergeneracional (1987) hasta uno que enfatiza un desarrollo holístico a través de la integración de las dimensiones ambientales, económicas y sociales (la política y cultura como ejes transversales). El argumento de Sachs (2014) es más claro si se construye una línea histórica de esta definición.

En 1987 el Informe Brundtland define desarrollo sostenible como aquel que:

"debe asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las propias. El concepto de desarrollo duradero implica límites-no límites absolutos- sino limitaciones que imponen los recursos del medio ambiente, el estado actual de la tecnología y de la organización social, la capacidad de la biósfera de absorber los efectos de las actividades humanas". (Organización de las Naciones Unidas, 1987, pág. 23)

El énfasis en la justicia intergeneracional se mantuvo en la Declaración de Río (1992), en el Principio 3 se establece que "el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades ambientales de desarrollo de las generaciones presentes y futuras". (Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1992)). En 1992 El Programa 21 no define desarrollo sostenible sólo reafirma los principios de la Declaración de Río; y en el 2000 la Declaración del Milenio ratifica al Programa 21.

No obstante, el nodo central del desarrollo sostenible desde la ONU cambia a partir de 2002. Ya en el GEO-3 (2002) del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) se hacía mayor énfasis en la integración multidimensional, mencionando que:

"el desarrollo sostenible es una oportunidad excepcional para la humanidad: económicamente, para crear mercados y empleos; socialmente, para integrar a las personas marginadas; políticamente, para reducir conflictos sobre los recursos, que podrían conducir a la violencia, y, desde luego, ambientalmente, para proteger los ecosistemas y recursos de los que dependen todas las formas de vida". (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA, 2002, pág. xiv)

De igual manera, en la Declaración de Johannesburgo (2002) se afirma que "la integración de los tres componentes del desarrollo sostenible —el crecimiento económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente—, [son] pilares interdependientes que se refuerzan mutuamente." (Organización de las Naciones Unidas ONU, 2002, pág. 2). Asimismo, en el documento más reciente (2012) de la ONU acerca del desarrollo sostenible se reafirma el énfasis en la integración multidimensional asegurando:

“que es necesario lograr el desarrollo sostenible promoviendo un crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo, creando mayores oportunidades para todos, reduciendo las desigualdades, mejorando los niveles de vida básicos, fomentando el desarrollo social equitativo y la inclusión, y promoviendo una ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas que preste apoyo, entre otras cosas, al desarrollo económico, social y humano, y facilite al mismo tiempo la conservación, la regeneración, el restablecimiento y la resiliencia de los ecosistemas frente a los problemas nuevos y emergentes. (Organización de las Naciones Unidas ONU, 2012, págs. 133-134)

En ese orden de ideas, en 2015 los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>1</sup> se convierten en el marco de referencia para dar operatividad al desarrollo sostenible y contribuir a la integración multidimensional que desde años atrás se venía proponiendo. En ese sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) considera que los ODS son “un llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para el 2030” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2020). De acuerdo con el PNUD (2020) los diecisiete ODS son:

1. *Fin de la pobreza*: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. *Hambre cero*: poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. *Salud y bienestar*: garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. *Educación de calidad*: garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. *Igualdad de género*: lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
6. *Agua limpia y saneamiento*: garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
7. *Energía asequible y no contaminante*: garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8. *Trabajo decente y crecimiento económico*: promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. *Industria, innovación e infraestructura*: construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. *Reducción de las desigualdades*: reducir la desigualdad en y entre los países.
11. *Ciudades y comunidades sostenibles*: lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. *Producción y consumo responsables*: garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

---

<sup>1</sup> La anterior agenda de desarrollo mundial (2000-2015) fueron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Eran 8 ODM que ahora se desagregaron en 17 ODS con mayor énfasis en el medio ambiente y la integración multidimensional. El principio rector de ambas agendas ha sido alcanzar el desarrollo sostenible. [https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg\\_goals.html](https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg_goals.html)

13. *Acción por el clima*: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. *Vida submarina*: conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. *Vida de ecosistemas terrestres*: gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.
16. *Paz, justicia e instituciones sólidas*: promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas.
17. *Alianzas para lograr los objetivos*: revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2020).

### *Desarrollo sostenible, políticas públicas y gobernanza*

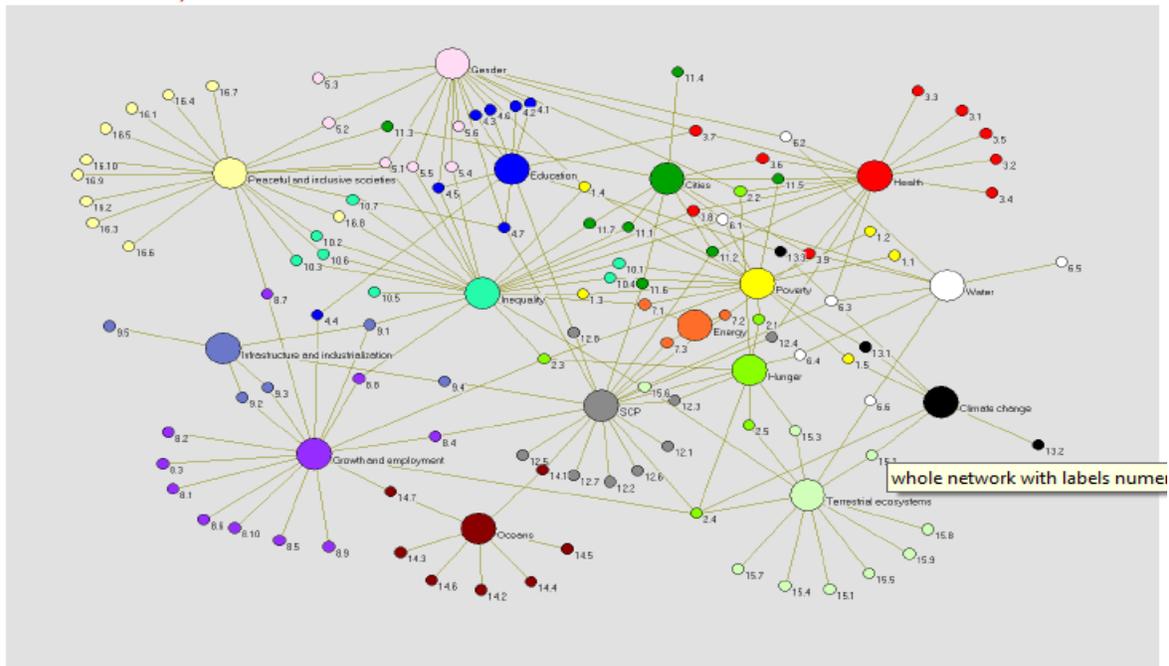
Los ODS proponen qué se debe hacer para lograr el desarrollo sostenible, pero la tarea de las políticas públicas es cómo lograrlo. Ya que de acuerdo con (Winchester, 2011) de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) una política pública es un plan para alcanzar objetivos de interés colectivo que normalmente se desprende de la agenda pública que guía la gestión gubernamental. De esta manera, lograr cada uno de los ODS implica el diseño de políticas públicas que tomen en cuenta la relación recíproca entre las dimensiones del desarrollo sostenible; requiere contextualizar acuerdos internacionales a la realidad nacional y local (multinivel) a través de una coordinación interinstitucional, para elegir un abanico de estrategias que se puedan concretar en políticas y programas vinculantes y coherentes.

En ese sentido, Le Blanc (2015) presenta los ODS como una red de objetivos (ver Figura 1) en la que las metas de cada uno están interconectadas, este autor considera que esta vinculación es positiva para crear sinergias entre los sectores y diseñar políticas coherentes. No obstante, Le Blanc (2015) y Alford y Head (2017) admiten que esa interconexión entre objetivos implica que el desarrollo sostenible sea un problema complejo o “problema retorcido” ya que “ni el problema ni la solución están claras, y hay múltiples actores en conflicto sobre valores e intereses” (Alford & Head, B. W., 2017, pág. 402). Lograr resolver esos problemas complejos requiere la implementación de una buena gobernanza.

En relación con eso, Porras (2020) considera que hay gobernanza cuando existe: “1) Interdependencia entre organizaciones, 2) interacciones sostenidas entre los integrantes de las redes, 3) intercambios basados en la confianza, y 4) un cierto nivel de autonomía” (Porras, 2020) . En ese orden de ideas, la gobernanza consiste en la coordinación intersectorial para el logro de objetivos comunes (Porras, 2020) para ello, es indispensable abrir espacios institucionales a la participación ciudadana, en el diseño, la implementación y la evaluación de la política pública.

Es importante mencionar que el vínculo entre gobernanza y desarrollo sostenible se refleja de manera particular en el ODS 17: revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible; alcanzar este objetivo implica abordar temas en finanzas, asignación de recursos, comercio, tecnología y temas más sistémicos como la alianza entre múltiples interesados y la rendición de cuentas. El logro del ODS 17 es indispensable para alcanzar los 17 objetivos de la agenda 2030.

Figura 1: Los ODS como una red de objetivos.



Fuente: (Le Blanc, 2015)

### *Dinámicas políticas de los actores que influyen las decisiones de políticas públicas*

Antes de hablar de los actores de las políticas públicas, es importante recordar que el desarrollo sostenible busca la integración multidimensional, es decir que requiere el diseño e implementación de políticas públicas multisectoriales: económicas, sociales, culturales, educativas, de salud, ambientales, etc. Sin embargo, como en este artículo se hace mayor énfasis en la dimensión ambiental, cabe señalar que política ambiental es un conjunto de intervenciones que tienen el objetivo de reducir la degradación ambiental y/o resarcir los daños ya causados a través de mecanismos centralizados (impuestos, subsidios y permisos por emisiones, o establecimiento de estándares tecnológicos, de calidad ambiental y de emisiones) y descentralizados (derechos de propiedad, negociaciones y persuasión moral) (Lavín, 2015).

De esta manera, en el establecimiento de dichos mecanismos se da la interacción de diversos actores. Y según Knoepfel y otros autores:

“todo individuo o grupo social vinculado con el problema colectivo que origina la política pública debe considerarse actor potencial del “espacio” de la mencionada política, aún si (momentáneamente) es incapaz de emprender acciones concretas durante una o varias de las fases de una intervención pública” (Knoepfel, Larrue, Varone, & Hinojosa, Enero-junio 2007, pág. 12)

En ese orden de ideas, la ecología política concibe que los actores de la gestión ambiental son el Estado, empresas, organismos multilaterales, Organismos no Gubernamentales (ONGs) y los “actores de base”. Dichos actores ocupan distintas posiciones e influencias en el proceso de las políticas públicas, unos son quienes más participan en su diseño y aplicación, otros son quienes más causan el problema, y otros quienes más reciben los efectos del problema que generó la política pública. Es decir, se establecen relaciones de poder asimétricas entre estos actores y las decisiones de políticas públicas podrían provocar que los costos y beneficios de la gestión ambiental se distribuyan de manera inequitativa, por tanto, sólo es posible lograr el desarrollo sostenible si se construyen relaciones más horizontales entre los actores de las políticas públicas.

A continuación, se caracteriza a los actores que influyen las decisiones de políticas públicas, en especial las que se refieren al medio ambiente, pero tomando en cuenta el efecto reproductor que tienen sobre las otras dimensiones del desarrollo sostenible.

### *Estado*

En primer lugar, el Estado tiene un rol clave en la gestión de la política pública dada la soberanía que le confiere el monopolio de los medios coercitivos para proteger el “interés colectivo”. No obstante, la ecología política señala que la soberanía del Estado ha sido debilitada por la expansión capitalista global, ya que dentro de ese sistema el Estado funciona como un facilitador de bienes y servicios públicos que aseguren la acumulación de capital, condición indispensable para la expansión capitalista.

Si bien el poder del Estado ha sido debilitado por la presencia de transnacionales en la medida que “se vuelven dependientes de los vínculos comerciales y de inversión con el mundo exterior, a menudo pierden la capacidad de controlar el proceso de desarrollo.” (Bryant & Bailey, 2000, pág. 70). El Estado continúa representando la máxima autoridad formal sobre los asuntos nacionales, de tal forma que incluso las transnacionales requieren la aprobación del Estado para establecer y mantener operaciones en un país determinado.

Este conflicto de intereses se refleja en contradicciones que representan fallas en las funciones esenciales del Estado. Es decir, muchas veces el Estado podría obstaculizar iniciativas ambientales, de los actores a nivel local, por priorizar el crecimiento y desarrollo económico en detrimento de la protección ambiental. De igual manera, a veces el Estado podría anteponer la soberanía nacional a las políticas que se proponen para resolver los problemas ambientales globales (por ejemplo: la minería a cielo abierto en detrimento de la contaminación del aire y el agua, o la emisión de gases de efecto invernadero en contraposición al control del cambio climático).

No obstante, como se mencionó antes los problemas ambientales, así como todas las problemáticas abordadas en los ODS representan problemas complejos, ya que el Estado también debe responder al empleo y sostenimiento de la vida de los pobladores. Para lograr estas metas, que podría parecer contradictorias, se requiere una articulación intersectorial que permita la ejecución de políticas vinculantes.

Por esta razón la ecología política considera que el Estado sigue siendo indispensable para el funcionamiento de la sociedad. “En la unión de lo 'global' y lo 'local', el Estado es el único actor hoy en día en una posición para abordar con autoridad los problemas políticos y ecológicos en una variedad de escalas”. (Bryant & Bailey, 2000, pág. 71)

### *Empresas, organismos multilaterales y ONGs*

Las empresas generan procesos productivos con los recursos naturales y por esta razón son un potencial actor en la generación de empleos, pero también en la degradación ambiental. Asimismo, tienen un papel protagónico en la planificación de medidas de “restauración” ambiental e influencia social, sobre todo a través de las llamadas “Políticas de responsabilidad social, empresarial”.

Las empresas no sólo responden a intereses económicos sino también a intereses políticos y sociales. Por un lado, logran influenciar al Estado en el diseño de políticas públicas, negociando la entrada o salida de capitales que para el Estado representa recaudación de impuestos y generación de empleo. Por otro lado, implementan programas sociales que logran legitimarles ante la población en general y fidelizar a sus consumidores.

Por otra parte, el principal papel de los organismos multilaterales es el asesoramiento técnico al Estado, así como el financiamiento de políticas públicas a través de donaciones y préstamos. Este último rol es el que les confiere mayor poder a estos actores ya que tienen la capacidad otorgar financiamientos condicionados a ciertas políticas públicas de interés internacional.

En el caso de las ONGs, su rol principal es apoyar a los actores de base y cabildear con otros actores, especialmente el Estado; pero existen ONGs que pertenecen a empresas determinadas como parte de sus políticas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE). Adicionalmente los organismos multilaterales también brindan apoyo financiero a las ONGs que abordan temas vinculados a sus agendas de desarrollo, este es otro aspecto que les otorga influencia en la vida social.

Cabe mencionar que los organismos multilaterales, empresas y Estado suelen asociarse debido a que comparten intereses en común, así como una fuerte influencia permanente los unos en los otros, es decir cada uno de estos tres actores representa costos y beneficios directos para el otro. De esta manera estos tres actores forman parte de la “élite del poder” en contra posición de los actores de base y las ONGs que representan costos y beneficios indirectos para los actores de élite, y su influencia sobre ellos normalmente se ubica en un punto determinado del tiempo (durante los períodos electorales, o procesos de consulta).

### *Actores de base*

Los actores de base están constituidos por diversos agricultores sobre todo los pequeños agricultores, ganaderos nómadas, cazadores-recolectores, pescadores, indígena, habitantes urbanos pobres y sociedad civil en general, esta población tiene poca influencia en las decisiones de políticas públicas, pero asume muchos de los costos que surgen de la gestión del medio ambiente.

Cuando se privatizan los bienes comunes de la naturaleza o se da una degradación ambiental hay una restricción del acceso a los recursos naturales por parte de los actores de base, los cuales son desplazados (migración forzada) hacia tierras ecológicamente marginales que los deja en una posición de mayor marginalidad socioeconómica y mayor vulnerabilidad ante desastres naturales.

Por otro lado, la relación de los actores de base con el medio ambiente está vinculada a sus medios de vida, tanto en lo urbano como en lo rural, por esta razón

"los actores de base pobres generalmente les interesa gestionar los recursos ambientales de manera sostenible, no tanto porque estos actores necesariamente tienen un mayor "respeto" por el medio ambiente, sino porque sus medios de vida dependen del mantenimiento de esos recursos de una manera que generalmente no es el caso con actores más poderosos". (Bryant & Bailey, 2000, pág. 153).

Sin embargo, se debe reconocer que la gestión sostenible de los recursos ambientales comunes depende más del tipo de organización que exista en las poblaciones, la percepción sobre el uso de los recursos naturales y la relación con la naturaleza que se tenga interiorizada.

#### *Empoderamiento social: Potencial poder de agencia de los actores de base*

A pesar de las desigualdades discutidas anteriormente, aunque los actores de base tienen una influencia débil en la gestión de las decisiones colectivas, las relaciones siempre son recíprocas, es decir existe autonomía y dependencia en ambas direcciones, no pueden ser ignorados por completo por su contraparte (en términos políticos: democracia basada en la soberanía popular; en términos económicos: el lado de la demanda keynesiano, y en términos sociales: Giddens le llama poder de agencia) por esta razón hay una mayor tendencia a realizar procesos de consulta. (Bryant & Bailey, 2000).

En ese sentido "los actores de base derivan su poder principalmente de la combinación de un conocimiento social y ambiental local detallado, y de la voluntad y determinación de usar dicho conocimiento a través de medios secretos y públicos para promover sus intereses" (Bryant & Bailey, 2000, pág. 181).

Otro aspecto en el que radica el poder de los actores de base es en la búsqueda de legitimidad de los actores más poderosos (Estado, empresas, multilaterales), generalmente estos actores justifican sus decisiones apelando al "bien común". Cuando los actores de base desafían la legitimidad de los actores poderosos "aunque los actores más poderosos podrían prevalecer en la lucha, su poder se ve disminuido en la medida en que las actividades que son la fuente de su poder son consideradas "ilegítimas" por la población en general. (Bryant & Bailey, 2000, pág. 43).

Otro medio para empoderar a los actores de base es una estructura organizativa fuerte y el conocimiento que normalmente brinda la comunidad académica a través de la tecnología, datos estadísticos, mapeos y hallazgos en las investigaciones. Por todas las razones antes mencionadas para (Toledo, 2015) la propuesta de la ecología política es la sustentabilidad como poder social, es decir, la sustentabilidad sólo se puede alcanzar si se logran relaciones

más horizontales entre los actores de las políticas públicas; esto implicaría una emancipación social y ambiental para los actores de base (quienes han sido tradicionalmente excluidos) porque se visibilizarían sus intereses y se respondería a sus demandas.

*Principios de horizontalidad en las políticas públicas: Ecología política*

De acuerdo con Bryant & Bailey (2000) y Enrique Leff (2014) la ecología política propone los siguientes principios normativos para asegurar relaciones de poder horizontales en la toma de decisiones colectivas, que normalmente se ejecutan en términos de políticas públicas:

- 1) *Desarrollo local*: Toma de decisiones a nivel local con un papel destacado por parte de los actores de base.
- 2) *Soberanía popular*
  - a) *Democracia representativa en la que funcionen adecuadamente los mecanismos de control* para asegurar la participación ciudadana y establecer rendición de cuentas, pesos y contra pesos que aseguren la atención de las demandas sociales. Los actores tradicionalmente poderosos (Estado, grandes empresas, Instituciones multilaterales) desempeñarían un papel de coordinación que gire en torno a la coordinación de la interacción de los actores y comunidades de nivel local y en diferentes escalas. (Bryant & Bailey, 2000)
  - b) *Democracia directa cara a cara*:  
"La agenda abolicionista propone comunidades autogestionarias establecidas de acuerdo con el ideal de "organización espontánea": los vínculos personales, las relaciones de trabajo creativo, los grupos de afinidad, los cabildos comunales y vecinales; fundadas en el respeto a la soberanía y la dignidad de la persona humana, la responsabilidad ambiental y el ejercicio de la democracia directa "cara a cara" para la toma de decisiones en asuntos de interés colectivo." (Leff, 2014, pág. 284)
- 3) *Justicia social y equidad*: respeto a la dignidad humana, garantizar que todos y todas tengan los mismos derechos y obligaciones; así como acceso a los recursos ambientales y cobertura de sus necesidades básicas.
- 4) *Conservación del medio ambiente*: medios de vida locales sostenibles y responsabilidad ambiental.
- 5) *Pluralidad y rescate de la identidad local*: alternativas que se vayan construyendo en cada territorio, considerando sus realidades y experiencias heterogéneas y diversas, con la participación de las comunidades y tomando en cuenta sus saberes; es decir esas otras formas de pensar, de ser, de convivir y de producir de una manera contrahegemónica. (Leff, 2014)

Sin embargo, la ecología política ha recibido críticas por quienes consideran que las políticas públicas con esas características no serían "realistas, ni factible". En respuesta a estas críticas Monedero (2012) propone que la utopía debiera ser "el motor que impulsa la transformación social hacia una dirección definida por las aspiraciones de una ciudadanía formada y consciente" (Monedero, 2012, pág. 85). Es decir que se debe aspirar a una gestión colectiva con esas características como una alternativa normativa, de tal manera que en la lucha por alcanzarlo se vayan logrando respuestas a las demandas sociales.

## **Método**

Este artículo es parte del marco teórico de la tesis de maestría de la autora, titulada “Incidencia del desarrollo sostenible en el diseño e implementación de la estrategia de desarrollo de la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte de Nicaragua (RACCN) 2008-2021”. En la que se abordan los vínculos de los aspectos normativos del desarrollo sostenible en la política de planeación e implementación de la estrategia de desarrollo en la RACCN, desde 2008.

Con este fin se hizo un análisis documental comparativo del enfoque normativo de la ONU sobre el desarrollo sostenible y la ecología política. El enfoque de la ONU porque la Estrategia de desarrollo de la Costa Caribe (EDCC) es un marco estratégico para alcanzar los objetivos de la agenda 2030 en el Caribe de Nicaragua; y la ecología política porque este enfoque aborda las particularidades de la RACCN en relación con la presencia de transnacionales dedicada a la extracción de recursos naturales, conflictos socioambientales y la interacción de los actores que influyen la toma de decisiones sobre gestión ambiental.

En ese sentido, se hizo una sistematización de los documentos oficiales de la ONU sobre desarrollo sostenible desde 1987 hasta 2012 (documento más reciente) para identificar la evolución histórica del término y su operacionalización en la agenda 2030 (ODS). De igual manera se sistematizó el libro base de la ecología política del “tercer mundo” (*THIRD WORLD POLITICAL ECOLOGY*) de Raymond L. Bryant y Sinéad Bailey, y las contribuciones de autores latinoamericanos como Enrique Leff y Victor M. Toledo; para encontrar los principales postulados de la ecología política y sus puntos de encuentro con el enfoque de la ONU.

## **Resultados**

A partir del análisis comparativo del enfoque de la ONU sobre desarrollo sostenible y la ecología política, se encontró que desde la ONU el desarrollo sostenible ha evolucionado de un concepto de justicia intergeneracional a uno de integración multidimensional, que requiere la implementación de una buena gobernanza para lograr el diseño de políticas públicas vinculantes y coherentes que creen sinergias intersectoriales y multidimensionales (ver Figura 2).

Por otro lado, la ecología política argumenta que existen relaciones de poder asimétricas entre los actores que influyen las decisiones colectivas sobre la gestión ambiental y sólo es posible alcanzar un desarrollo sostenible si se establecen relaciones más horizontales entre ellos, a través del empoderamiento social de los actores de base (ver Figura 2). El empoderamiento social se alcanza con la apertura de espacios institucionales de participación ciudadana, y/o con la resistencia de la ciudadanía que deslegitima el poder de las élites (ver subtema: empoderamiento social de los actores de base); y permite la creación de políticas públicas inclusivas, sostenibles y que rescatan la pluralidad y la identidad local.

Figura 2: Desarrollo sostenible: enfoque de la ONU y ecología política



Fuente: Elaboración propia

No obstante, ambos enfoques tienen puntos de encuentro importantes; en primer lugar, ambos conciben la necesidad de un desarrollo holístico basado en dimensiones económica, social, ecológica, política y cultural. En relación con la postura de la ONU de integrar las tres dimensiones principales (económica, social, ecológica) ya se habló en el primer apartado. Pero, cabe agregar que la política y cultura las aborda como ejes transversales, la política sobre todo en la necesidad del acceso a la información, procedimientos judiciales y administrativos y participación ciudadana inclusiva, por ejemplo, se recalca que “el desarrollo sostenible debe ser un proceso inclusivo y centrado en las personas, que beneficie y dé participación a todos, incluidos los jóvenes y los niños”. (Organización de las Naciones Unidas ONU, 2012, pág. 140).

Asimismo, con relación a la cultura menciona: "Reconocemos la diversidad natural y cultural del mundo y reconocemos que todas las culturas y civilizaciones pueden contribuir al desarrollo sostenible. (Organización de las Naciones Unidas ONU, 2012, pág. 142). Estas citas también implican inclusión social que es un aspecto fuertemente abordado por la ecología política (ver subtema: Actores de base).

Asimismo, la ecología política menciona explícitamente las dimensiones medio ambientales, política y económica. Sin embargo, a lo largo del desarrollo teórico aborda aspectos sociales

y culturales inmersos en la dinámica de relaciones entre los distintos actores. La política está en el nodo central de la ecología política y se considera que

“hay dos cosas que están en el corazón de cualquier comprensión significativa de la política: (1) una apreciación de que la política se trata de la interacción de los actores sobre los recursos ambientales (u otros); (2) un reconocimiento de que incluso los actores débiles poseen algún poder para actuar en la búsqueda de sus intereses. (Bryant & Bailey, 2000, pág. 25)

En la ecología política, la dimensión económica se aborda en la relación de los actores con el medio ambiente como medio de vida o fuente de ganancias cuando sirve como materia prima en los procesos productivos, también implica fuente de ingresos para el Estado a través de la recaudación de impuestos por el aprovechamiento de la naturaleza. De igual manera la dimensión ecológica está presente en el uso de los recursos naturales, en la degradación ambiental, así como en las medidas de protección y restauración ambiental.

Por otro lado, de forma transversal la ecología política incluye la dimensión social con el análisis de la marginalidad y la vulnerabilidad de los actores de base, así como la "distribución desigual de los costos y beneficios ambientales [que] refuerza o transforma las desigualdades sociales y económicas existentes". (Bryant & Bailey, 2000, pág. 27).

Asimismo, la dimensión cultural es parte de los aspectos sociales y en la ecología política hace referencia principalmente a los grupos indígenas, por un lado, por la relevancia que tiene su cosmovisión para el manejo sostenible de la naturaleza, y por otro lado como los actores más "marginados entre los marginados" por el doble impacto que tiene sobre ellos la degradación ambiental: la pérdida de sus medios de vida y el desarraigo cultural por su apego tradicional con la naturaleza.

Otro punto de encuentro de la postura de la ONU y la ecología política es la justicia social. Bryant & Bailey (2000) mencionan que la ecología política

“es un campo de investigación que busca explicar la topografía de un ambiente politizado y el papel que juegan diversos actores en el "moldeado" de ese entorno, para ayudar mejor a esos actores en la sociedad que luchan por la justicia social y la conservación del medio ambiente" (Bryant & Bailey, 2000, pág. 187).

Por otro lado, aunque la postura de la ONU obedece mayormente a una visión del sistema capitalista, gracias a las teorías críticas a esa visión hegemónica, se han incorporado postulados de izquierda como la inclusión y la justicia social. Sin embargo, la justicia social se vincula más a aspectos económicos que sin duda implican beneficios sociales que podrían promover cambios en la estructura social, pero hace falta mayor énfasis en aspectos culturales, raza y género que también son parte de la justicia social. Por ejemplo, en el informe de la ONU titulado el “Futuro que queremos” se menciona “la necesidad de dar protección social a todos los miembros de la sociedad, fomentar el crecimiento, la resiliencia, la justicia social y la cohesión, inclusive para los que no están empleados en la economía oficial. (Organización de las Naciones Unidas ONU, 2012, pág. 175)

Finalmente, como muestra la figura 2, el enfoque de la ONU y la ecología política coinciden en la necesidad de políticas públicas coherentes y vinculantes de forma multidimensional e intersectorial y que incluyan la participación ciudadana para lograr políticas públicas efectivas.

### **Conclusiones**

El desarrollo sostenible, desde el enfoque de la ONU y la ecología política, incorpora las preocupaciones ambientales, reconoce que los recursos naturales son finitos y deben existir límites en su uso para evitar que se agoten, ya que se admite que la naturaleza es indispensable para el sostenimiento de la vida (servicios ambientales, producción de bienes y servicios, etc.). Además, por la relación recíproca que existe entre las dimensiones de desarrollo sostenible (económica, social, cultural, ecológica y política) cualquier decisión que se tome en términos de la gestión del medio ambiente afecta los aspectos socioeconómicos, culturales y políticos. Y a su vez dichas decisiones son influenciadas por aspectos culturales, socioeconómicos y son parte de un proceso político. Es decir, desde ambos enfoques la meta del desarrollo sostenible es alcanzar un desarrollo inclusivo que incorpore las preocupaciones ambientales.

Por esta razón, ambos enfoques perciben las políticas públicas como el instrumento operativo del desarrollo sostenible que tiene el desafío de lograr la integración multidimensional y multinivel, vinculación y coherencia interinstitucional. Asimismo, lograr la alianza entre múltiples actores sociopolíticos, de tal forma que se establezcan relaciones de poder más horizontales con la apertura de espacios de participación ciudadana que propicien, el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas efectivas, es uno de los desafíos claves para alcanzar el desarrollo sostenible propuesto en la agenda 2030.

### **Referencias**

- Alford, J., & Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy and Society* 36(3), 397 – 413; p.402. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2017.1361634>.
- Bryant, R. L., & Bailey, S. (2000). *THIRD WORLD POLITICAL ECOLOGY*. London and New York: ROUTLEDGE.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hinojosa, M. (Enero-junio 2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política* No.3, 6-29.
- Lavín, F. V. (Julio de 2015). Cambio Climático, Economía Ambiental y Estilos de Desarrollo. Bogotá, Colombia.
- Le Blanc, D. (2015). Towards integration at last? *DESA Working Paper No. 141*, 1-17.
- Leff, E. (2014). Ecología política: conflictos socioambientales, ontología de la diversidad y política de la diferencia. En E. Leff, *La apuesta por la vida: imaginación sociológica e imaginarios sociales en los territorios ambientales del sur*. (págs. 223-300). México: Siglo XXI Editores.

- Monedero, J. C. (2012). ¿Posdemocracia? Frente al pesimismo de la nostalgia, el optimismo de la desobediencia, . *Nueva Sociedad*, No. 240 .julio-agosto 2012, 68-86.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1992). (3 de 5 de 2020). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas (ONU): <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- Organización de las Naciones Unidas. (1987). *Nuestro futuro común*. ND: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas ONU. (2002). *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*. Johannesburgo (Sudáfrica): ONU.
- Organización de las Naciones Unidas ONU. (2012). *El Futuro que queremos*. Costa Rica: Revista de Relaciones Internacionales.
- Porras, F. (08 de 05 de 2020). *Gobernanza y Sustentabilidad*. Monterrey, Nuevo León, México .
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (20 de 12 de 2020). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD*. Obtenido de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA. (2002). *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2002 GEO-3*. España: PNUMA Mundi-Prensa.
- Sachs, J. (2014). *The Age of Sustainable Development*. . Nueva York: Columbia University Press.
- Toledo, V. M. (2015). (2015). ¿De qué hablamos cuando hablamos de sustentabilidad? Una propuesta ecológico política. *Revista Interdisciplina*, 3 (7) , 35-55.
- Winchester, L. (25 de 11 de 2011). La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC. Santiago , Chile . Obtenido de CEPAL: [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Pol%C3%ADticaspublicasenALC\\_Winchester.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Pol%C3%ADticaspublicasenALC_Winchester.pdf)