

# Desarrollo sostenible, capital social y municipio.

## *Aproximación a la configuración del municipio como agente de desarrollo\**

---

**José Luis Villegas Moreno**

Universidad Católica del Táchira.  
Coordinador académico de la Cátedra  
Fundacional sobre Medioambiente y  
Municipio. E-mail: villegas@ucat.edu.ve

### *Resumen*

El desarrollo sostenible no es un concepto exclusivamente ambiental, sino que es un triángulo de equilibrios entre lo ambiental, lo económico y lo social, cuyo resultado es la solidaridad. La erradicación de la pobreza, el cambio de los modelos de producción y consumo, y la protección y administración de la base de recursos naturales para el desarrollo económico y social son objetivos y desafíos del desarrollo sostenible. El capital social es también articulador del desarrollo sostenible. Puede decirse que es un nuevo hallazgo de las ciencias del desarrollo, y abarca cuatro dimensiones: los valores éticos dominantes en una sociedad, su capacidad de asociatividad, el grado de confianza entre sus miembros, y la conciencia cívica.

El proceso de un desarrollo urbano sostenible tiene que ver con la creatividad y con el cambio respecto al actual modelo de consumo y producción. Consecuentemente tiene también que ver con la esencia de la política y por lo tanto tiene un importante contenido político. En cierta manera plantea un reto novedoso a la legitimidad de las respuestas tradicionales gubernamentales y de la administración local buscando nuevas capacidades y relaciones institucionales con la ciudadanía, movimientos sociales e institucionales presentes en la sociedad.

*Palabras clave:* Desarrollo sostenible, municipio, pobreza local, Desarrollo duradero.

### *Abstract*

This paper makes reference to the concept of the administrative consortium, understanding it as an association between different public entities and some private entity with non profit motive but with the same interests than public entities. The Scenes for the creation of this local administrative consortiums can be diverse, following the comparative law orientation: musical patrimony spreading and enjoying, study, education, investment and process in the relations of the local government employs; refuse collection and treatment, environment protection, etc.

If our lawyers and administrators put together to interpret the signs of the time to configure the necessary institutions to let our public administration can go through the century XXI with fluency and efficacy, so it could let the incorporation of this special concept, the administrative consortium, just for serving the local public administration.

*Key words:* administrative consortium, municipality, public services, public labor.

*“Una sociedad humana global basada en la pobreza de muchos y la prosperidad de pocos, caracterizada por islas de riqueza en medio de un mar de pobreza, es insostenible”.*

(Thabo Mbeki, Inauguración Cumbre de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, 2002)

El logro de un desarrollo sostenible se ha consolidado como el objetivo fundamental de la acción ambiental de este siglo y se halla presente en la actualidad en todos los programas y estudios de protección ambiental.

El desarrollo sostenible pretende crear un modelo económico capaz de generar riqueza y bienestar al mismo tiempo que promueva la cohesión social e impida la destrucción de la naturaleza. Por ello pone en entredicho el modelo de producción y consumo occidental que amenaza el equilibrio del planeta. El desarrollo sostenible abarca los aspectos económico (crecimiento del Tercer Mundo), social (integración y solidaridad entre el norte y el sur) y medioambiental (preservación de los bienes mundiales de todos y regeneración de los recursos naturales). Además se preocupa por los problemas a

largo plazo mientras que el actual modelo de desarrollo fundado en una lógica puramente económica se centra en el hoy y en el ahora.

En 1987, el concepto apareció en el informe realizado por la ex primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland para la ONU en el cual se decía que un desarrollo es duradero cuando “responde a las necesidades del presente sin poner en peligro las capacidades de las generaciones futuras para hacer lo mismo”. Después de las recientes cumbres de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), y de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible (2002), entendemos que el desarrollo sostenible debe ser un proceso solidario, ilustrado y equitativo. Solidario para que permita alcanzar niveles mínimos de desarrollo a quienes viven por debajo de las necesidades humanas y que exija una contención del crecimiento a quienes viven por encima de los medios ecológicamente aceptables. Ilustrado, para que sepa sacar el mejor partido ambiental de la evolución tecnológica y que tenga en cuenta que la evolución demográfica debe estar en armonía con el cambiante potencial productivo del ecosistema. Equitativo, para que garantice a todos la capacidad de acceso a los recursos naturales restringidos y que asegure a las generaciones futuras la disponibilidad de los recursos no renovables (o sus alternativas) y la pervivencia de las especies vegetales y animales.

El concepto de desarrollo sostenible reclama mayor equidad y justicia, una visión integrada del desarrollo en contraste con la tradicional sectorización de las políticas ambientales. El desarrollo sostenible no es un concepto exclusivamente ambiental, sino que es un triángulo de equilibrios entre lo ambiental, lo económico y lo social, cuyo resultado es la solidaridad. Así, la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible asume una responsabilidad colectiva para avanzar y fortalecer los pilares independientes y mutuamente reforzados del desarrollo sostenible –desarrollo económico, desarrollo social y protección ambiental– a nivel local, nacional, regional y global.

Como afirma Federico Mayor Zaragoza, el desarrollo sostenible está llamado a ser uno de los conceptos más importantes en el siglo XXI. Del compromiso con el desarrollo sostenible depende en gran medida el futuro mismo de la Humanidad<sup>1</sup>.

## *Pobreza*

La humanidad está en una encrucijada y tiene la necesidad imperiosa de producir un plan práctico y visible que debe generar la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano. La erradicación de la pobreza, el cambio de los modelos de producción y consumo, y la protección y administración de la base de recursos naturales para el desarrollo económico y social son objetivos y desafíos del desarrollo sostenible. La Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible reconoce la disparidad de las situaciones globales y señala que a menos que se actúe de una manera que fundamentalmente cambie las vidas de los países olvidados del desarrollo, los pobres del mundo podrían perder la confianza en sus representantes y los sistemas democráticos a los que pertenecemos comprometidos, considerando a sus representantes solamente como meros objetos decorativos. Y al final de la Declaración<sup>2</sup> se lanza la siguiente reflexión:

“Reafirmamos nuestros votos para poner un particular énfasis en, y dar atención prioritaria a, la lucha contra las condiciones mundiales que presentan severas amenazas al desarrollo sostenible de nuestra gente. Entre estas condiciones están: el hambre crónico, la desnutrición, la ocupación extranjera, los conflictos armados, los problemas de drogas ilícitas, el crimen organizado, la corrupción, los desastres naturales, el tráfico ilícito de armas, el tráfico de personas, el terrorismo, la intolerancia y la incitación al odio racial, étnico, religioso y de otros tipos, la xenofobia, y las enfermedades endémicas, transmisibles y crónicas, en particular el HIV/SIDA, la malaria y la tuberculosis”.

El Plan de Implementación de la Conferencia de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible, al referirse a este tema señala que la erradicación de la pobreza representa el mayor desafío del mundo actual y es requisito indispensable para lograr el desarrollo

sustentable, en particular para los países en desarrollo. Así en esta sintonía se formularon las siguientes metas u objetivos estratégicos para la erradicación de la pobreza<sup>3</sup>:

- a) Reducir a la mitad para el 2015 la proporción de gente que recibe menos de 1\$ por día, así como aquella que sufre de hambre.
- b) Lograr una mejora significativa en calidad de vida de por lo menos 100 millones de habitantes para el año 2020.
- c) Establecer un fondo solidario mundial para erradicar la pobreza y promover el desarrollo social y humano en los países en vías de desarrollo.

Recientemente se ha celebrado en Isla de Margarita la Cumbre Interamericana sobre Pobreza, equidad e inclusión social. Al respecto la ONG Vitalis<sup>4</sup>, en torno a la relación pobreza y ambiente ha sostenido:

“...somos pobres ricos, con un extraordinario potencial para desarrollarnos en forma sostenible, pero con una contradictoria incapacidad para generar riqueza. No hemos sido capaces de transformar nuestra riqueza natural en pro de la mejora de nuestra calidad de vida, pese a que contamos con una diversidad de recursos naturales renovables o no, que manejados y no simplemente explotados, pudieran satisfacer las principales necesidades de desarrollo del país y más”.

Haciendo más énfasis en la relación pobreza y ambiente esta ONG ha sostenido que:

“...la pobreza es también una consecuencia del deterioro ambiental y no sólo una causa, como algunos voceros de los estados han asegurado durante la cumbre. El índice de calidad de vida disminuye con el deterioro ambiental, con la correspondiente depreciación de la salud, la aparición de enfermedades otrora erradicadas y la degradación del agua, el aire y los suelos para la producción”.

La falta de organización social que impulse y promueva la atención de sus propias necesidades, el centralismo del poder por parte del Estado y el secuestro de oportunidades en las que las comunidades puedan gestar y confiar su propio desarrollo sostenible, son síntomas de agudización de la pobreza en Venezuela.

También en la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada estos días (13-15 de noviembre) en Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, se concluye como finalidad consensuada la erradicación de la pobreza.

### *Capital social*

El capital social es también articulador del desarrollo sostenible. Puede decirse que es un nuevo hallazgo de las ciencias del desarrollo, y abarca cuatro dimensiones: los valores éticos dominantes en una sociedad, su capacidad de asociatividad, el grado de confianza entre sus miembros, y la conciencia cívica<sup>5</sup>. En conjunto estos valores generan en una sociedad el clima de confianza y el tejido social apropiado para que los miembros de la misma estén en capacidad de trabajar en grupos y organizaciones a fin de lograr objetivos comunes.

Tal y como señala María Teresa Szauer<sup>6</sup>, vivimos en el continente más desigual del planeta, los principales retos del desarrollo sostenible son:

- a) Involucrar la enseñanza de la naturaleza desde la educación primaria.
- b) Fortalecer el capital humano especialmente a través de la educación.
- c) Fortalecer la valoración de todas las formas de capital (natural social, humano, institucional...).
- d) Desarrollar instrumentos y canales para la participación ciudadana y rendición de cuentas.

La construcción de capital social presenta una ecuación muy sencilla: Educación + Cultura: Capital Social. Esta sencillez de la fórmula no

refleja la enorme dificultad para consolidar esos valores que ella encierra en nuestras sociedades.

Los resultados de las mediciones econométricas son concluyentes. Cuanto más capital social, más crecimiento económico a largo plazo, menor criminalidad, más salud pública, más gobernabilidad democrática. Es una noción que supera el mero reduccionismo economicista como visión estrecha que lleva a políticas ineficientes<sup>7</sup>.

Otras expresiones del capital social son el aumento de la participación ciudadana, y el fortalecer las organizaciones de los pobres, abriéndoles oportunidades productivas y ayudándolas a capacitarse. Una combinación entre políticas públicas transparentes, libres de toda corrupción, con gerencia de primera calidad, que garanticen a toda la población, como corresponde en una sociedad democrática, sus derechos a la alimentación, la salud, la educación y el trabajo, y un capital social movilizado a pleno que las complementen pueden desencadenar círculos virtuosos en el país<sup>8</sup>.

### *El municipio agente de desarrollo*

La pregunta que nos formulamos es, ¿pueden los municipios impulsar el desarrollo humano?. Estamos convencidos que los municipios pueden impulsar el desarrollo humano, pero ¿con qué realidad institucional se encuentra el nivel local cuando quiere emprender estrategias de desarrollo humano local? Algunas claves podemos aportar a este reto:

1. Las autoridades locales deben tener la idea del desarrollo humano y local como elemento fundamental de su estrategia política, y estimular a los demás actores locales con esta idea. Se trata de presentar un plan para capitalizar el municipio y su gente, que sea un proyecto.
2. El poder local debe tener conciencia clara de su ubicación en el contexto nacional, sometido a las posibilidades y a las dificultades del nivel central.

3. Tomar conciencia de la capacidad de hacer, pretender lo que se puede cumplir dentro de la amplia gama de competencias y servicios públicos que el municipio debe procurar.
4. Pero también es necesario tomar en cuenta la necesidad de inversión significativa y poseer una adecuada estructura administrativa para el gasto.
5. El poder local debe responder a una serie de demandas frente a las cuales el poder central se ha mostrado ineficiente. Así, es necesario profundizar y consolidar el proceso de descentralización, en cuanto al traslado de las competencias de los servicios públicos, la dotación de recursos y la capacidad institucional de respuesta de los gobiernos locales.

Pero observando la realidad de los municipios venezolanos podemos decir que la iniciativa en materia de desarrollo humano es aún débil. Pero creemos que el municipio puede ir asumiendo programas que inciden en el desarrollo humano, pero deben ir generando también capacidad institucional para su prestación, definiendo con claridad y seguridad la fuente de financiamiento.

Todo lo anterior debe estar ligado a las posibilidades legales de acción que permitan tanto la Ley del Poder Público Municipal (en discusión en la Asamblea Nacional), la ley de Ordenación del Territorio y la Ley de Ordenación Urbanística, a las autoridades locales y las comunidades.

En esta sintonía tomamos como guía los objetivos de la Agenda Local 21, ratificados y potenciados en la Cumbre de Johannesburgo, por su importancia como uno de los métodos con que cuentan los gobiernos locales para alcanzar un desarrollo sostenible local. Los municipios son las entidades apropiadas para abordar de una forma integrada los problemas que plantea el desarrollo sostenible a nivel local y, por tanto los gobiernos locales deberían de ser reforzados por medio de una consolidación de sus estructuras democráticas, donde exista mayor participación ciudadana y una mayor transparencia gubernativa, de una dotación de mayores fuentes de ingreso, así como de una atribución de los mecanismos y del poder

necesario para poder alcanzar su efectiva consecución. En este orden de ideas, consideramos que los objetivos a seguir, adaptados a cada realidad local, pueden agruparse en los siguientes aspectos:

1. **Objetivos ambientales:** Se persigue proteger el medio ambiente y con ello la calidad de vida del conjunto del municipio. Así los objetivos ambientales pueden ser:
  - a) Favorecer un mejor y más profundo conocimiento de la situación ambiental del municipio.
  - b) Favorecer la disminución de los riesgos e impactos ambientales.
  - c) Fomentar la diversidad local.
  - d) Favorecer una buena gestión ambiental
  - e) Ocupación del suelo sostenible.
  - f) Movilidad urbana sostenible.
  - g) Prevención de la contaminación y de gestión sostenible de los recursos naturales.
  - h) Protagonismo de los gobiernos locales y participación ciudadana.
2. **Objetivos económicos:** Determinar cuáles son los potenciales beneficios económicos, aunque deben adaptarse a las prioridades económicas de cada municipio. Así los objetivos económicos pueden ser:
  - a) Favorecer un mejor y más profundo conocimiento de la situación económica del municipio.
  - b) Propiciar el ahorro de costos económicos.
  - c) Favorecer el incremento de los beneficios económicos locales.
3. **Objetivos políticos:** Guardan relación con la mejora de la vida política de la comunidad local. Los objetivos más comunes pueden ser:
  - a) Favorecer un mejor y más profundo conocimiento de la situación política del municipio.
  - b) Favorecer la mejora de la gestión municipal.
  - c) Favorecer la mejora de la vida política de la comunidad local.
4. **Objetivos sociales:** Tienen relación con la calidad de vida social de todos los ciudadanos que integran el municipio. Entre los objetivos más comunes se encuentran:

- a) Favorecer un mejor y más profundo conocimiento de la situación social del municipio.
  - b) Ayudar a prevenir y a disminuir las disparidades entre pobres y ricos.
5. Objetivos jurídicos: Tienen relación con los siguientes aspectos más o menos generales. Así encontramos como objetivos:
- a) Conocimiento de las deficiencias legales que presenta la gestión municipal.
  - b) Adecuación de las disposiciones jurídicas que ayuden a resolver las lagunas legales.
  - c) Facilitar el control del cumplimiento de la legislación aplicable dentro del municipio.

La preocupación por el medio ambiente es una de las principales preocupaciones mundiales y locales. Entre nosotros, la administración local como administradora más próxima y receptiva a cualquier demanda ciudadana mucho tiene que ver con el tema.

La sostenibilidad entendida como un proceso más que como un producto implica una nueva ética o filosofía de actitud ante el futuro que significa la incorporación de nuevos valores y principios en el modelo de comportamiento y de producción y consumo de las sociedades desarrolladas en primer término.

En cuanto a su dimensión desde la escala local representa una nueva cultura territorial que exige reflexionar con renovados principios sobre aspectos como<sup>9</sup>:

- Superar en la práctica la sectorialización en el análisis territorial y la compartimentalización tradicional de enfoques económicos, ecológicos y sociales.
- Una visión más holística (integral) del territorio y transdisciplinar.
- Una mayor profundización en el principio de subsidiariedad y descentralización.
- La necesidad de integrar procesos colectivos en la toma de decisiones y en el análisis y diagnóstico de nuestros estilos de vida y de desarrollo. Nuevos esquemas de participación pública y reforzamiento de la democracia participativa.

- Una reconsideración del modelo idóneo de distribución-concentración de población y actividades económicas sobre el territorio.
- Evitar circunscribir la lectura de la sostenibilidad urbana a los límites estrictamente urbanos prescindiendo de la comarca y región en la que se inserta. Parcelar el territorio en ciudades y el resto, representa el mayor agravio para la sostenibilidad.

La senda hacia la sostenibilidad, aún confusa deberá ir quedando desbrozada y nítida a medida que avancemos con voluntad política y entusiasmo desde la sociedad civil. Las primeras etapas para iniciar la travesía parecen estar claras en la escala local. Sin embargo, permanecen importantes interrogantes que deberán ser resueltos sin dilación. Algunos de ellos podrían formularse en los siguientes términos:

- La sostenibilidad ¿se propicia potenciando o favoreciendo las grandes ciudades o resulta más conveniente incentivar las ciudades medias y pequeñas?
- ¿Qué consecuencias puede tener para el D.S. reforzar el poder y dominio de las grandes ciudades en detrimento de las ciudades medias y pequeñas?
- ¿Qué lectura, desde la sostenibilidad, puede y debe hacerse de un mundo que tiende a la urbanización total a la vez que se desertizan las áreas rurales tradicionales diluyéndose en el proceso los valores culturales y la idiosincrasia de los pueblos y regiones?
- ¿Qué consecuencias tiene para la pérdida de la biodiversidad cultural ese proceso señalado que hace de los "Pueblos" ciudadanos cada vez más homogeneizados y estandarizados?
- ¿Qué consecuencias puede tener para la protección y conservación de los recursos ambientales del territorio?
- ¿Qué importancia puede tener para el D.S., un modelo territorial concentrado, urbanizado en megaciudades, con respecto al mantenimiento y preservación de la biodiversidad cultural?

- ¿Es más sostenible un planeta donde la vida mayoritaria se concentra en las grandes ciudades o un planeta en el que coexistan ciudades medias situadas en entidades regionales vivas y activas?

El proceso de un desarrollo urbano sostenible tiene que ver con la creatividad y con el cambio respecto al actual modelo de consumo y producción. Consecuentemente tiene también que ver con la esencia de la política y por lo tanto tiene un importante contenido político. En cierta manera plantea un reto novedoso a la legitimidad de las respuestas tradicionales gubernamentales y de la administración local buscando nuevas capacidades y relaciones institucionales con la ciudadanía, movimientos sociales e institucionales presentes en la sociedad.

La visión preventiva, integradora, socialmente equitativa, participativa y de largo plazo, conforma el punto de partida del proceso de cambio desde un desarrollo insostenible hacia la senda del Desarrollo Sostenible.

La nueva concepción de la sostenibilidad municipal ofrece multitud de oportunidades para las políticas locales obligadas a actuar con urgencia en la cuestión ambiental. Pero va a exigir cambios, que no tienen por qué ser traumáticos, en las actitudes y hábitos personales y colectivos, de manera que nos desvelen una valoración más realista y más ética de nuestro bienestar en relación con las generaciones futuras. Un bienestar que mejoraremos en la medida que vayamos readecuando y remodelando el actual e insostenible modelo de producción y consumo que tan severos impactos está teniendo en muchas regiones del planeta y, particularmente, en nuestro inmediato entorno urbano<sup>10</sup>.

### *Proyecto de Ley del Poder Público Municipal*

En el documento que aparece en la Asamblea Nacional como proyecto de Ley Orgánica del Poder Público Municipal aprobado en primera discusión, no encontramos un contenido dedicado al municipio como agente de desarrollo. La exposición de motivos de

dicho documento tampoco hace referencia a este importante aspecto de las políticas públicas municipales en este siglo cuya andadura ya hemos comenzado.

En efecto, la Constitución establece que los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, y gozan de autonomía (art.168). Deben ser motores de desarrollo económico (art.169), deben gestionar las materias propias de la vida local y en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social (art.178), teniendo como norte el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad. A penas en una sección se hace referencia (art. 95 al 99) a los Consejos Locales de Planificación Pública al atribuirles competencia para formular el plan de desarrollo económico y social del Municipio. Con este escenario constitucional tan claro no entendemos la omisión del proyecto de ley referido en relación al papel y misión de los municipios venezolanos como agentes del desarrollo, y en especial de un desarrollo sostenible.

## *Conclusión*

Los municipios son la instancia territorial más adecuada para servir de síntesis entre lo global y lo concreto en la estrategia económica y social para un desarrollo territorial equilibrado, duradero y armónico. Vivir en lo global, actuar en lo local.

Por ello estamos convencidos que las entidades locales necesitan reinventar una política de desarrollo que tenga por norte, entre otros, estos fundamentales aspectos:

- a) Creación de entornos favorables al desarrollo. La planificación y racionalización deben ser las claves de este objetivo, de forma equilibrada y solidaria ligando la promoción económica a las realidades socioeconómicas.
- b) Plantear una nueva perspectiva territorial del desarrollo, en la que se potencien los espacios emergentes a través de la revitalización de los espacios institucionales, sociales y de desarrollo.
- c) Integrar desarrollo y coordinación de políticas públicas, especialmente sobre medio ambiente. Que se añada la dimensión

ambiental como una variable y punto clave en la perspectiva de la construcción de un adecuado desarrollo sostenible.

- d) Integrar formación y desarrollo. Formar es desarrollar, ofrecer oportunidades para dar respuestas al entorno. La formación ofrece al municipio un arma decisiva en la creación del recurso humano necesario para emprender las políticas de cambio.

## Notas

- \* Documento presentado en las IX Jornadas sobre Federalismo, Descentralización y Municipio, Cieprol-Ula, Estancia San Francisco, Mérida 21 y 22 de noviembre de 2003.
- 1 MAYOR ZARAGOZA, Federico: *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Prólogo, Civitas, Madrid 2002.
- 2 Documento en línea: [www.vitalis.net](http://www.vitalis.net), Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable.
- 3 Documento en línea: [www.vitalis.net](http://www.vitalis.net), Conferencia de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable, Plan de implementación.
- 4 Documento en línea: [www.vitalis.net](http://www.vitalis.net), Manejar, no explotar.
- 5 KLIKSBURG, Bernardo: Capital social, ética y desarrollo: los desafíos de la gobernabilidad democrática, *Seminario Internacional sobre Capital Social, Ética y Desarrollo*, 25 y 26 de junio, Unimet, Caracas 2003.
- 6 SZAUER, María Teresa: Capital social, articulador de desarrollo sostenible, *Seminario Internacional sobre Capital Social, Ética y Desarrollo*, 25 y 26 de junio, Unimet, Caracas 2003.
- 7 KLIKSBURG, ob.cit.
- 8 KLIKSBURG, ob.cit.
- 9 PIÑAR MAÑAS, José Luis( Director): *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Civitas , Madrid 2002.
- 10 ALLENDE LANDA, José Manuel: *Políticas municipales en el Estado Ecológico de Derecho*, Cemci, Granada 1998.