

Introducción al desarrollo sustentable	Título
Carpinetti, Bruno - Compilador/a o Editor/a; Esponda, Alejandra - Autor/a; Diez, María Carolina - Autor/a; Carpinetti, Bruno - Autor/a; Juré, Gisela - Autor/a; Fittipaldi, Ignacio - Autor/a; García, Daniela - Autor/a; Menegaz, Adriana - Autor/a;	Autor(es)
Florencio Varela	Lugar
Universidad Nacional Arturo Jauretche	Editorial/Editor
2013	Fecha
	Colección
Historia política; Historia social; Desarrollo sustentable; Medio ambiente;	Temas
Libro	Tipo de documento
"http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/icsya-unaj/20171114034927/pdf_1259.pdf"	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



# INTRODUCCIÓN AL **Desarrollo Sustentable**

BRUNO CARPINETTI (Coordinador)







# **INTRODUCCIÓN AL DESARROLLO SUSTENTABLE**

Introducción al desarrollo sustentable / Bruno Carpinetti ... [et. al.] ; coordinado por Bruno Carpinetti y Alejandra Esponda. - 2ª ed. - Florencio Varela : Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013.

160 p. ; 24x17 cm. - (Manuales)

ISBN 978-987-29188-4-2

I. Desarrollo Sustentable. I. Bruno Carpinetti. II. Bruno Carpinetti, coord. III. Esponda, Alejandra, coord.  
CDD 338.9

Fecha de catalogación: 20/03/2013

Universidad Nacional Arturo Jauretche

Rector Organizador: **Lic. Ernesto Villanueva**

Director Inst. de Ciencias Sociales y Administración: Dr. Fernando Jaime

Director Editorial: Lic. Alejandro Mezzadri

Introducción al Desarrollo Sustentable

Diseño interior: Leandro Eloy Capdepón - David Levy

Diseño de tapa: Noelia Belén Romero Mendoza

Realización Editorial:

Universidad Nacional Arturo Jauretche

Av. Calchaquí 6200 (CP 1888)

Florencio Varela - Buenos Aires

Tel.: 011 4275 6100

editorial@unaj.edu.ar

Impreso en la Argentina

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopias u otro medios, sin el permiso previo del editor.

# **INTRODUCCIÓN AL DESARROLLO SUSTENTABLE**

**INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y ADMINISTRACIÓN  
UNIVERSIDAD NACIONAL ARTURO JAURETCHE**

**COORDINADOR DE LA 2ª EDICIÓN: BRUNO CARPINETTI**







## **PRESENTACIÓN**

Este manual ha sido escrito y revisado especialmente a los fines de que sea una herramienta fundamental, aunque no la única, en el dictado de la materia Introducción al Desarrollo Sustentable, en el Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

El recorrido que intentaremos trazar a lo largo de este libro, atraviesa los distintos campos teóricos y núcleos de problemas que se reúnen en el amplio universo de ideas vinculado al concepto de desarrollo, y su más reciente y específica redefinición: el “desarrollo sustentable”.

Los libros y el tiempo son finitos, así que este trabajo no pretende ser un repaso exhaustivo de la producción teórica ni de los hechos de la historia asociados a este concepto, sino tan solo una herramienta para estimular el pensamiento crítico sobre una de las más principales ideas-fuerza del siglo XX, que además representa un importante eje conceptual para pensar nuestro futuro como sociedad. En este sentido, el relato propuesto y la selección de casos y problemas realizada solo pretenden ser un estimulante disparador para la reflexión, la discusión y la crítica.



## **CAPÍTULO 1:** *Historia social y política del concepto de desarrollo*

*Alejandra Esponda*

*Carolina Diez*

*Bruno Carpinetti*

### **INTRODUCCIÓN**

Durante el recorrido de la materia Introducción al Desarrollo Sustentable reflexionaremos en torno a una cuestión central: los múltiples esfuerzos desde las ciencias sociales y los actores políticos en torno a la construcción del concepto de desarrollo. Para ello nos enfocamos tanto en los contextos sociopolíticos como en las controversias y debates que se desarrollaron. Entendemos que los conceptos son construcciones y que, por lo tanto, tienen un anclaje en los contextos históricos, sociales y políticos, y es posible reconstruir su historia.

Es por ello que a lo largo de este capítulo planteamos que el desarrollo, en tanto concepto generalizante, pretendía aplicarse a todas las situaciones y sociedades. Una perspectiva basada en criterios (atributos) universales y contextuales (situacionales), que toma en cuenta la diversidad y las condiciones de posibilidad del desarrollo, nos sitúa frente al análisis de contextos y coyunturas políticas en vinculación a un proyecto político. La articulación de ambos atributos (generales y específicos) en el concepto de desarrollo sustentable nos abre la posibilidad conceptual de entender los procesos de cambio sin dejar de lado la diversidad de existencias sociales. Tal como señaló (Valcárcel, 2006), estamos frente a un concepto multidimensional y complejo, que requiere de un abordaje integral. “Aunque por razones metodológicas, es posible distinguir de manera analítica entre desarrollo económico, cultural, político y social” (Valcárcel, 2006: 34).

El desarrollo es uno de los conceptos de mayor trascendencia del siglo XX. Nos abocaremos, en este capítulo, a reconstruir la historia social y política del mismo, a explicar su surgimiento y su trayectoria. “Este concepto fue (y aún es) motor y motivo de fundamentación de las políticas nacionales y de los organismos supranacionales desde el fin de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) hasta la actualidad” (Valcárcel, 2006: 34).

Al mismo tiempo que reconstruimos los principales sentidos del desarrollo y exponemos las distintas perspectivas que existen sobre este concepto, nos proponemos también realizar un balance crítico de los enfoques más destacados sobre el tema, elaborados en los últimos 50 años por políticos y administradores, tanto como por académicos de diversas disciplinas de las ciencias sociales.

De allí la existencia de varios conceptos y enfoques del desarrollo –que iremos viendo a lo largo de las diferentes unidades temáticas–, los cuales han ido modificándose a lo largo de más de medio siglo, de acuerdo a los diferentes retos y desafíos que planteaban los procesos económicos, sociales y políticos a escala mundial.

## **1. LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL CONCEPTO DE DESARROLLO**

Tal como hemos mencionado, nos interesa abordar el concepto de desarrollo desde una perspectiva analítica, profundizando los sentidos del término, sus diferentes usos y su recorrido histórico. Por ejemplo, como el sentido común lo indica y en vinculación con la definición brindada por la Real Academia Española, el término “desarrollo” alude a un proceso general a través del cual se liberan las potencialidades de los objetos hasta que alcanzan su forma natural completa. Es decir, debe entenderse por “desarrollo” a la acción y efecto de desarrollar y desarrollarse, y por “desarrollar”, el aumentar, perfeccionar y mejorar algo o alguien. En tal sentido, el concepto engloba una dimensión cuantitativa (aumentar) y una cualitativa (perfeccionar). Sin embargo, no está definido de qué manera se perfecciona algo, cuál es el “mejor” estado de una cosa o –en este caso– sociedad (Williams, 2003). Respecto de estas grandes problemáticas, definiciones y disputas sobre la realidad rondará este capítulo.

Según Valcárcel, el desarrollo “constituye un concepto con múltiples aristas y puede ser caracterizado como un modelo, una política, un objetivo, un proceso, un resultado o meta. Con frecuencia el concepto de desarrollo ha sido usado por los gobiernos y líderes políticos para señalar una ‘meta’ de perfeccionamiento de la acción social en general” (Valcárcel, 2006: 34). En este sentido, la idea de desarrollo se centra en el proceso permanente y acumulativo de cambio y transformación de la estructura económica y social.

En sus orígenes, el concepto de desarrollo se expandió en estrecha relación con la noción de evolución, aludiendo a un proceso de desenvolver algo y posteriormente

referir a aquello que se desenvolvía. Este sentido del término desarrollo –proveniente del campo de la biología– se refería principalmente al cambio de un organismo desde un estado rudimentario hasta lograr la madurez. El paso de un estado inmaduro a formas maduras, o desde organismos “inferiores” a “superiores”, o bien “simples” a “complejos” fue una generalización del sentido biológico del desarrollo. Inclusive, en la descripción de los fenómenos biológicos, “desenvolvimiento” y “evolución” llegaron a ser términos casi equivalentes.

Dentro de las ciencias sociales, el concepto de desarrollo ha sido utilizado desde diversos puntos de vista que acentuaban diferencialmente sus atributos. En todos ellos está presente la noción de un proceso gradual de cambio, pero ¿cómo es la concepción del cambio? ¿Qué es lo que cambia y de qué manera? Diferentes criterios pueden ser utilizados para analizar este cambio:

1. Desde un punto de vista económico: incremento sostenible de las capacidades productivas, el aumento y la mejor distribución de la riqueza.
2. Desde un punto de vista social: atención a las necesidades básicas de la población y la ampliación de las opciones y capacidades de las personas para el desenvolvimiento de su vida (Valcárcel, 2006: 34).

Una de las concepciones más importantes del término, asociaba el desarrollo a la evolución de las sociedades. Y, a su vez, esa evolución implicaba salir del estado, concebido como estacionario, en el que se encontraban las sociedades denominadas “primitivas”. Una de las corrientes de pensamiento que tuvo incidencia entre los científicos sociales durante el siglo XIX y principios del XX, fue el *darwinismo social*.

Para comprender de qué se trataba esta corriente, debemos describir brevemente la teoría darwiniana de la evolución. Charles R. Darwin (1809-1882) fue un naturalista inglés que desarrolló la célebre teoría sobre la evolución de las especies. Algunos de sus principales postulados fueron:

- a) Los organismos vivos pueden multiplicarse potencialmente siguiendo una progresión geométrica. Esta idea estaba influenciada por el *Ensayo sobre la población* de Thomas R. Malthus (1766-1834).
- b) Como los medios de subsistencia y el espacio son limitados, no todos pueden reproducirse, por lo que se genera una lucha por la vida.

Asimismo, en cada población se generan variaciones hereditarias que afectan las posibilidades de supervivencia de las mismas. Las variaciones más favorables se transmitirán con más frecuencia, por lo cual sobrevivirán los individuos mejor adap-

tados, dando lugar a la *selección natural*. La buena recepción de esta teoría entre los científicos de la época, generó su expansión hacia la filosofía, la psicología y las ciencias sociales.

El denominado *darwinismo social* consideraba que las transformaciones culturales constituían un aspecto de la evolución biológica. De tal manera que el estado de situación entre las clases sociales respondía a la *selección natural*: aquellos grupos que se encontraban en la cima de la estructura social eran los mejor adaptados. Aquellos más fuertes debían imponerse frente a los más débiles. Sobre esta base, algunos teóricos argumentaron luego la superioridad racial –principalmente europea– que, de manera legítima y de acuerdo a las leyes de la naturaleza, podría librar una guerra y eliminar a todas las poblaciones consideradas inferiores.

La noción de evolución también estuvo presente en dos fundadores de la sociología: Saint-Simon (1760-1825) y su discípulo Comte (1798-1897), para quienes la sociedad era comparable al modelo del organismo biológico.

Fue Herbert Spencer (1820-1903), filósofo y sociólogo británico, quien acuñó el nombre de *darwinismo social*<sup>1</sup>, llegando a tratar a la sociedad como si fuera un organismo biológico. Tomó de Darwin el principio de la supervivencia de los más aptos, para justificar la dominación de un pueblo por otro. En este caso, lo que estaba legitimando era la expansión del capitalismo de libre empresa y el imperialismo británico.

Al establecer una analogía entre los organismos y la sociedad, Spencer se preocupó por el *funcionamiento* de la sociedad, que debía seguir un camino progresivo hacia la perfección. La sociedad era concebida de manera sistémica, formada por partes interdependientes, donde las instituciones sociales eran las responsables de la integración de los individuos a la estructura social (Di Tella et al., 2004).

Desde las ciencias económicas, la noción de desarrollo estuvo asociada a la noción de crecimiento económico. Adam Smith (1723-1790), a quien se lo considera como el primer teórico del sistema capitalista, en su famoso libro *La Riqueza de las naciones*, combinó su interés por el sistema económico, el sistema social y los valores morales de una sociedad. En su obra, se preocupó por los determinantes del desarrollo capitalista y el rol del Estado. Para él, la riqueza funcionaba como

---

1 Entre otros darwinistas sociales sobresalen, por ejemplo, J. A. Gobineau (1816-1882), quien se dedicó al estudio de las razas, llegando a afirmar que todas las razas no eran iguales: algunas eran aptas para el progreso y otras eran totalmente incapaces de civilizarse –como las sociedades primitivas. Así también, G. V. de Laponge (1854-1936) se ocupó de analizar el desarrollo social y la diferencia entre las razas, encontrando que las nórdicas eran superiores y que a partir de la selección natural se podía explicar la decadencia de algunos pueblos frente a otros.

indicadora de la prosperidad o decadencia de las naciones. A su vez, ella iba a depender en gran parte de la *libertad* con que los individuos (agentes económicos) pudieran ejercer y desarrollar sus actividades. Cada individuo debía actuar de acuerdo a sus propios intereses para producir y competir con otros individuos en libertad de comercio. Partía de la premisa de que la suma de los *intereses individuales* tendría por objeto final el interés general de toda la sociedad. El mercado tenía un rol fundamental en la regulación del sistema social y el Estado quedaba reducido a defender el territorio, garantizar el Orden Público y asumir la construcción de grandes infraestructuras necesarias para la producción. Luego, las obras de David Ricardo (1772-1823), Karl Marx (1818-1883) y John Stuart Mill (1806-1873) completarían el estudio sobre las dinámicas de transformación del desarrollo capitalista. El surgimiento del capitalismo como modo de producción<sup>2</sup> favoreció la consolidación de concepciones del desarrollo que nos acompañan hasta la actualidad, a partir de la preocupación por el crecimiento económico y las formas de regulación social intermediadas por los Estados.

El concepto de desarrollo también estuvo vinculado a la noción occidental de progreso. Este concepto se desarrolló en Europa e impregnó profusamente todos los campos de las ideas durante el período de la Ilustración, bajo la premisa de que la razón permitiría dilucidar las leyes generales que regulan y organizan el orden social, y así poder transformarlo en beneficio de la sociedad (Valcárcel, 2006).

La Ilustración fue un movimiento cultural y filosófico europeo desarrollado durante el siglo XVIII, el Siglo de las Luces. Francia fue el centro intelectual por excelencia del movimiento, aunque este tuvo repercusión en toda Europa. Uno de los lemas de los iluministas fue “no hay oscuridad sino ignorancia”; para ellos, la educación era fundamental. Sus diferentes pensadores desarrollaron una teoría del progreso de la humanidad. Ese progreso estaba caracterizado por el *individualismo* (rompiendo con las concepciones de organización social estamental), *el universalismo* (más allá de las diferencias de cada sociedad, nos unía la naturaleza humana), *la razón* (era necesaria la investigación de los hechos con base en la observación y en la experiencia) y *la libertad* (priorizaban la libertad individual y la moral privada). Los iluministas compartían ciertos supuestos básicos: a) la civilización occidental es noble y superior a las otras; b) el crecimiento económico y los adelantos tecnológicos eran valores fundamentales; c) tenían una fe ciega en la razón y el conocimiento científico.

---

2 Más adelante –en el apartado 2: “Proceso histórico y desarrollo”– nos referiremos a esta noción de modo de producción.

En un clima cultural revolucionado (con el derrumbe de la monarquía y la Revolución Industrial)<sup>3</sup>, uno de los hitos más importantes fue el ataque a las ideas y prácticas religiosas como justificación del poder político. Si bien no rechazaban las relaciones de los individuos con Dios, los pensadores iluministas se oponían, sí, a la dominación por medio de las instituciones monárquicas que se erigían como los representantes en la tierra de un orden divino e inmutable. Defendieron una noción de civilización secular, que atacaba fuertemente las jerarquías monárquicas. Es en este período donde se desarrollan las ideas democráticas de separación de los poderes del estado moderno, con el fin de regular –por medio de un contrato social– y a la vez potenciar las libertades individuales. En este sentido, el iluminismo fue un movimiento de cambio cultural muy importante, ya que instaló la oposición al sometimiento político por parte de la sociedad.

### **1.1. Civilización y barbarie en el pensamiento nacional y latinoamericano**

En el pensamiento social latinoamericano, la temática del desarrollo, en sus variadas formas, surge vinculada a la noción de civilización. Específicamente, a lo largo del siglo XIX, las ideas sobre el desarrollo aparecen en América Latina toda, englobadas en el debate sobre civilización y barbarie. El proceso político de formación de los estados-nación estuvo atravesado por discusiones respecto de cómo debían construirse las “nuevas” naciones. Las elites nacionales veían que en el contexto de un mundo en rápida transformación y de aceptación universal de los valores de la Europa occidental, sus países se retrasaban en su crecimiento económico y en la asunción de estos valores como propios. Ese atraso era explicado, por estas elites, fundamentalmente como una consecuencia de la predominante presencia cultural, social y étnica no europea. La ideología del progreso, impulsada por los sectores dominantes, reflejaba la admiración y obsecuencia de la elite criolla para con las clases medias y dominantes de los países centrales, hacia los cuales Latinoamérica exportaba materias primas y productos agropecuarios y desde los cuales importaba tecnología y manufacturas.

En Argentina, la oposición “civilización o barbarie” fue elaborada por Sarmiento<sup>4</sup>, a quien conocemos entre otras cosas por la importancia en el desarrollo de las instituciones educativas. Entre las frases célebres de este político argentino se encuentra, por ejemplo: “No ahorren sangre de gaucho que solo sirve para regar la

---

3 Revolución Industrial se expone de manera más detallada en el presente capítulo.

4 La obra paradigmática de esta perspectiva es el *Facundo*.



tierra”, dejando claramente expuesto que las *nuevas* naciones debían formarse con el ideal europeo. Por ello, dos políticas fueron firmemente implementadas hacia fines del siglo XIX para formar el Estado Nación Argentino: el exterminio de gran parte de la población nativa –etnocidio– y la política de inmigración europea, pues se consideraba “civilizada”.

El par dicotómico civilización/barbarie comienza a ser revisado entre las décadas del 20 y el 30 del siglo XX, cuando el proyecto de industrialización de la región emerge. La tensión entre ambos términos radica en su fuerte contenido de abstracción y en el contenido ideológico “mesiánico”<sup>5</sup> de las clases dominantes.

### “CIVILIZACIÓN Y BARBARIE”

La incompreensión de lo nuestro preexistente como hecho *cultural* o mejor dicho, el entenderlo como hecho *anticultural*, llevó al inevitable dilema: Todo hecho propio, por serlo, era bárbaro, y todo hecho ajeno, importado, por serlo, era civilizado. Civilizar, pues, consistió en desnacionalizar –si Nación y realidad son inseparables–.

[...] Que la oligarquía haya creído un éxito definitivo de la zoncera Civilización y barbarie, lo que llamó “el progreso” de la última mitad del siglo XIX y los años iniciales del presente, ha sido congruente con sus intereses económicos. Alienada al desarrollo dependiente del país, su prosperidad momentánea le hizo confundir su propia prosperidad con el destino nacional. Había por lo menos una constatación histórica que parecía justificar el mesianismo y la ideología liberal de la oligarquía. El problema se le plantea a ésta ahora, cuando el cambio de condiciones internas y especialmente externas, por el aumento de población y su nivel de vida, y la situación en el mercado mundial de la economía de intercambio comercial fundada en el precio, por la economía mercantil, se destruyen las bases de la estructura primaria de intercambio de materias primas por materias manufacturadas, pues así como hay imperios que pierden sus colonias, hay colonias que pierden su imperio, cuando dejan de serles necesarias a éste. Ahora, como ya no puede confundir su éxito propio y momentáneo con el destino de la gran Nación que parecía aparejado a su prosperidad colonial, piensa en achicar la población, como sus antecesores pensaron en achicar el espacio en la buscada disgregación del Virreynato del Río de la Plata.

Mesianismo e ideología ya no encuentran, como pareció antes, su identificación con el Destino del país. La oligarquía se vuelve anti-mesiánica desde que rechaza concretamente la grandeza al propiciar el achicamiento del pueblo, y su ideología no puede proponer otras soluciones que las de la conservación cada vez más desmejorada de la estructura existente:



<sup>5</sup> El mesianismo como ideología está vinculado a una interpretación de la historia donde los cambios se realizan con relación a las creencias de un Mesías.

de este modo se convierte en freno y eso es lo que se confiesa de hecho por sus tecnócratas que sólo proponen seguir tirando desde que el destino del país colonia está cubierto definitivamente. Así, pierde el papel promotor que se había asignado mientras se creyó constructora –y esa fue su fuerza– para hacerse conservadora en un país que no debe dar un paso más adelante. Ya lo he dicho también: los progresistas de ayer se vuelven anti-progresistas desde que todo su progreso sólo puede realizarse contra la ideología que identifica el destino nacional con sus intereses de grupo.

Arturo Jauretche (1985)

Por su parte, Roberto Fernández Retamar, pensador cubano, en su ensayo titulado *Algunos usos de civilización y barbarie* (1989), propone un análisis de esta oposición civilización/barbarie, como un eje de debate en Latinoamérica toda. Discute con la tesis central de Sarmiento y, además, con quienes sostienen la persistencia de ésta en la actualidad. El autor se remonta a los primeros usos de la noción, sus raíces históricas, su circulación a nivel mundial y en especial sobre el sentido en América Latina, donde “civilización” asumió un sentido colonial, al tratarse de un término acuñado para legitimar el avance ideológico, económico, político y cultural de las clases dominantes. Las “elites” imponían esta concepción como el ideal a seguir, trazando un recorrido lineal en la carretera de la historia de las nuevas naciones, que intentaba imponer un único camino evolutivo: la civilización, considerada como una etapa positiva y superior a la historia y pueblos originarios preexistentes, concebidos en términos etnocéntricos<sup>6</sup> como el obstáculo para el desarrollo, con una cultura que, en consecuencia, había que combatir.

## 1.2. Desarrollo y subdesarrollo en el panorama político mundial

Si bien desde la primera mitad del siglo XX existen esporádicas referencias en la bibliografía al concepto de desarrollo aplicado a la economía, no es hasta finales de la década del 40 que este se populariza. El comienzo de la difusión generalizada del concepto aplicado a la economía y la sociedad, suele asociarse con el discurso de asunción del presidente de los Estados Unidos de América, Harry Truman, en 1949. En ese discurso, Truman hace referencia a vastas regiones del planeta como mundo “subdesarrollado” y convoca a combatir esta situación en el marco de la lucha internacional contra el comunismo. Independientemente del

<sup>6</sup> Se denomina “etnocentrismo” a la perspectiva que analiza y describe a una determinada cultura a partir de criterios de otra cultura, y con la creencia de que ésta última es superior.

interesado paternalismo estadounidense en el marco de la naciente Guerra Fría, a partir de ese momento los conceptos de desarrollo y subdesarrollo comenzaron a ser utilizados regularmente por los organismos internacionales –y subsecuentemente por los estados nacionales–, como términos explicativos de las diferencias principalmente socioeconómicas y del acrecentamiento de las distancias entre los países ricos del norte y los países pobres del sur.

### LA ERA DEL DESARROLLO

A finales de la segunda guerra mundial, Estados Unidos era una maquina productiva formidable e incesante, sin precedente en la historia. Constituía sin disputa el centro del mundo. Eran el amo. Todas las instituciones creadas en esos años reconocieron ese hecho: hasta en la Carta de las Naciones Unidas se escuchó el eco de la Constitución norteamericana.

Pero los norteamericanos querían algo más. Necesitaban hacer enteramente explícita su nueva posición en el mundo. Y querían consolidar su hegemonía y hacerla permanente. Para esos fines, concibieron una campaña política a escala global que portara claramente su sello. Concibieron incluso un emblema apropiado para identificar la campaña. Y eligieron cuidadosamente la oportunidad de lanzar uno y otra –el 20 de enero de 1949. Ese día, el día en que el presidente Truman tomó posesión, se abrió una era para el mundo –la era del desarrollo.

Debemos emprender (dijo Truman) un nuevo programa audaz que permita que los beneficios de nuestros avances científicos y nuestro progreso industrial sirvan para la mejoría y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas. El viejo imperialismo – la explotación para beneficio extranjero– no tiene ya cabida en nuestros planes. Lo que pensamos es un programa de desarrollo basado en los conceptos de un trato justo democrático.

Gustavo Esteva (1996: 52)

En su discurso de asunción a la presidencia de EEUU en 1949 expresó claramente sus ideas y ambiciones sobre la expansión norteamericana:

Más de la mitad de la población del mundo vive en condiciones cercanas a la miseria. Su alimentación es inadecuada, es víctima de la enfermedad. Su vida económica es primitiva y está estancada. Su pobreza constituye un obstáculo y una amenaza tanto para ellos como para las áreas más prósperas. Por primera vez en la historia, la humanidad posee el conocimiento y la capacidad para aliviar el sufrimiento de estas gentes... Creo que deberíamos poner a disposición de los amantes de la paz los beneficios de nuestro acervo de conocimiento técnico para ayudarlos a lograr sus aspiraciones de una vida mejor... Lo que tenemos en mente es un programa de desarrollo basado en los conceptos del trato justo y democrático... Producir más es la clave para la paz y la prosperidad. Y la clave para producir más es una aplicación mayor y más vigorosa del conocimiento técnico y científico moderno.

Truman (1964), citado en Escobar (2007: 19).

La nueva configuración de fuerzas resultante de la Segunda Guerra Mundial, eleva a la categoría de potencias mundiales a los Estados Unidos de América y a la Unión Soviética, quienes a partir de ese momento disputarán la hegemonía política mundial. Sin embargo, y a pesar de esta disputa, el período histórico estará marcado culturalmente en el imaginario de ambos bloques, por la esperanza en construir un mundo nuevo y feliz. Un alto nivel de optimismo existía con relación a las posibilidades de las naciones, incluso en los nuevos estados creados a partir de los recientes procesos de descolonización, de avanzar firmemente en el camino del tan mentado “desarrollo”.

La derrota nazi generalizaba un total rechazo a las tesis de la “excepcionalidad” europea y la superioridad racial. La modernidad aparecía como un fenómeno de carácter innegablemente universal, un estadio social que todos los pueblos del mundo debían alcanzar, pues correspondía al pleno desarrollo de la sociedad democrática que una parte de las naciones victoriosas identificaban con el liberalismo norteamericano e inglés, y otra parte con el socialismo soviético.

Cabe señalar que con el objetivo de “sacar” del subdesarrollo a los países definidos como “subdesarrollados”, en las últimas décadas se multiplicaron las organizaciones regionales e internacionales que tienen como objetivo la promoción del desarrollo en los países considerados “más atrasados”. En el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial se consolidó aquello que denominamos como campo institucional del desarrollo. Tal como señalan Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr: “Si en 1944 no existía ni siquiera un organismo internacional especialmente dedicado a este fin –aunque algunos de ellos se encontraban indirectamente vinculados–, entre ese año y la actualidad se crearon más de cuarenta organismos internacionales de desarrollo del subdesarrollo, dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. Entre otros, esta larga lista incluye a bancos de desarrollo, institutos de investigación sobre desarrollo, agencias de cooperación internacional para el desarrollo, programas de desarrollo, conferencias y fondos, en los niveles regional, continental, intercontinental e internacional”<sup>7</sup> (Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr, 2006: 330-31).

En este contexto, surge en el seno de los ámbitos políticos y académicos de ambos bloques una vasta literatura dedicada al análisis de estos temas, bajo el título

---

7 Algunas de los organismos especializados: Banco Interamericano de Desarrollo (1959), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1960), Banco Africano de Desarrollo (1963), Instituto de Investigación de las el Comercio y el Desarrollo (1964), Banco Asiático de Desarrollo (1965) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (1963), Conferencia de las Naciones Unidas para Naciones Unidas para el Desarrollo (1965).

genérico de “Teoría del desarrollo”. Los temas principales que caracterizaron estos debates estaban abordados desde una concepción del desarrollo como la adopción de normas de comportamiento, actitudes y valores identificados con la “racionalidad económica moderna”, esto es, maximizar los beneficios en relación con fines individuales, mediante la búsqueda de la máxima productividad, la generación de ahorro y la creación de inversiones que llevaran a la acumulación material permanente de los individuos y, en consecuencia, de cada sociedad nacional.

### 1.3. Moderno versus tradicional

Distintos pensadores considerados como los precursores de la formación del pensamiento sociológico ya habían planteado esquemas explicativos tipológicos para dar cuenta de las transformaciones que atravesaban las sociedades. Ferdinand Tönnies (1855-1936), por ejemplo, vio ese movimiento como el pasaje de la *comunidad* a la *sociedad*. En el libro *Principios de sociología*, el autor define dos formas sociales: el tipo comunitario y el societario. Esta distinción está basada en las diferentes relaciones sociales que se establecen en base a la cantidad de población y el grado de división del trabajo social y la concomitante complejidad. Por su parte, Henry Maine (1822-1888) explicaba los cambios en términos del paso de las relaciones sociales basadas en las posiciones relativas o de *status* a las relaciones fundadas en un contrato. Dentro de esta línea el sociólogo francés Emile Durkheim (1858-1917), en su obra *La división del trabajo social* (1893), fue que dividió a las sociedades en dos tipos principales: aquellas que mantienen una *solidaridad mecánica*, donde la conciencia colectiva es muy fuerte, y aquellas en las que predomina la *solidaridad orgánica*, donde prima la especialización de las funciones sociales (alto grado de especialización del trabajo). Explicó, al igual que los autores precedentes, el cambio social desde una perspectiva polar.

Finalmente, la formulación de Robert Redfield en su obra *Yucatán: una cultura de transición* (1944), articuló estas visiones polares donde situaba el progreso en una línea que iba de las sociedades populares a las urbanas, en el modelo conocido como *continuum folk-urbano*. ¿Cómo definía a la sociedad *folk* o tradicional? Se describía como un tipo de sociedad que presentaba las siguientes características: 1) pequeña; 2) aislada; 3) cerrada y culturalmente homogénea; 4) analfabeta; 5) sencilla, con poca división del trabajo; 6) rural; 7) escasamente desarrollada; 8) religiosa y con prevalencia de las relaciones personales y de tipo cara a cara. Por su parte, las sociedades modernas eran consideradas como la antítesis de este modelo (y de cada una de las características enumeradas). Dentro de un proceso lineal de desarrollo,

las sociedades tradicionales eran consideradas como atrasadas y las modernas como avanzadas. Los obstáculos para el desarrollo económico eran identificados –en sintonía con debates sobre la concepción dual civilización/barbarie que vimos en el apartado anterior– a partir de un esquema conceptual que definía la “cultura” y la “sociedad” como trabas para el progreso y el avance económico. Ciertos aspectos o rasgos culturales eran considerados “obstáculos” intrínsecos a los grupos que frenaban la transformación hacia la modernidad, considerada como un estadio superior de la humanidad. Desde estas perspectivas, la noción de cambio social es sinónimo de “influencia”, es decir que consistía en la transformación de tipos sociales definidos como tradicionales a aquellos modernos. Este pasaje de uno a otro estadio se lograría por medio del “contacto” o el proceso de “aculturación” de un tipo social a otro, o bien mediante una inducción externa, iniciando un período que posteriormente se denominó como “procesos de transición” de una sociedad a otra.

En el seno de la antropología social y la sociología se suscitó una polémica respecto del concepto de *continuum folk-urbano*. El mismo estaba basado en un modelo de interpretación geográfico-espacial. Los cambios se explicaban en relación con proceso de urbanización o la cercanía a las ciudades y/o centros urbanos, o bien en relación con los procesos de migración de un punto a otro, generados por el desplazamiento de la población hacia los centros urbanos industrializados, en búsqueda de trabajo. La polarización entre la sociedad moderna versus la tradicional, era interpretada como si estos pueblos carecieran de historia. Estas polémicas continúan hasta nuestros días, aunque tal vez en formas más sutiles. Es importante señalar algunas de las críticas que podemos realizar a esta perspectiva: por un lado, este tipo de planteos se fundan en una continuidad dentro de un paradigma dicotómico y ahistórico, que se preocupa por las clasificaciones (esquema sincrónico) por sobre los procesos (esquema diacrónico) y establece tipologías entre sociedades primitivas (atrasadas) y modernas (civilizadas). Por otro lado, y en términos políticos, este paradigma tuvo su correlato ideológico al interior de los países o naciones en formación, en la clasificación entre sectores “modernos” y otros “tradicionales”. Esta división se asoció rápidamente –desde una perspectiva geográfica– a la localización del campo “atrasado” y la ciudad/urbe “moderna” y pujante. Desde esta perspectiva “sin historia”, se constituyen formas negativas de definir al “otro” social y hace imposible el reconocimiento de las particularidades de los pueblos, de sus diversas prácticas y proyectos políticos.

**SOCIEDAD MODERNA-SOCIEDAD TRADICIONAL**

“... la ‘sociedad moderna’ separará a la gente de sus nexos heredados y destinará a la población recientemente móvil a funciones especializadas y diferenciadas que respondan a las cambiantes necesidades de una sociedad universal homogeneizada. Esta sociedad emergente requerirá también de un mecanismo para establecer metas sociales y una maquinaria para ponerlas en práctica. (...) El cumplimiento de metas, por ejemplo, el desarrollo económico, exigirá a su vez la creación de una burocracia, la cual se puede definir como un conjunto de organizaciones capaces de encauzar recursos de un modo racional y eficiente hacia las metas fijadas. (...) Quienes sean capaces de generar estas nuevas ordenaciones serán lanzados a la modernidad, y quienes no lo puedan hacer verán que su sociedad se detiene en el punto de transición o que se empantana en el tradicionalismo. (...) Ahora el polo negativo de la polaridad se situó en la ‘sociedad tradicional’, de cambio lento, inflexible y carente del impulso psíquico hacia el logro racional y secular”.

Eric Wolf (1987: 26)

**2. PROCESO HISTÓRICO Y DESARROLLO**

Una de las corrientes más influyentes en las ciencias sociales y económicas es la fundada en el pensamiento marxista, cuyas elaboraciones más importantes están expresadas en los escritos de Karl Marx (1818-1883) y Friedrich Engels (1820-1895). Su concepción respecto del devenir histórico también tenía un punto de partida evolucionista, en el sentido de que consideraba a la expansión geográfica del capitalismo como una marcha brutal e inevitable de la civilización sobre el mundo. Para los marxistas, Inglaterra (la metrópoli mundial de la época) era el espejo en el que podría verse el futuro de los demás países, sin exceptuar a aquellos que aún se encontraban bajo el yugo colonial. En el prefacio a la primera edición alemana de *El Capital* se puede leer: *El país más desarrollado industrialmente, solo muestra a los menos desarrollados, la imagen de su propio futuro*. De este modo, queda claro que el marxismo proponía también un esquema unilineal de desarrollo, en el cual no había lugar para la diversidad de formas, más allá de las determinadas por la historia europea y occidental (Palerm, 2008: 198).

Los aportes más importantes de Marx en relación con las teorías del desarrollo, están basados en su concepción materialista de la historia. Esta focaliza su atención en el análisis de los procesos de producción, a partir del vínculo entre las fuerzas

productivas, las relaciones sociales de producción y el régimen de propiedad. Este complejo de relaciones define el modo de producción y, por consiguiente, la estructura económica de la sociedad.

Engels definió al materialismo histórico como “esa concepción de los derroteros de la historia universal que ve la causa final y la fuerza propulsora decisiva de todos los acontecimientos históricos importantes en el desarrollo económico de la sociedad, en las transformaciones del modo de producción y de cambio, en la consiguiente división de la sociedad en distintas clases y en las luchas de esas clases entre sí” (citado en Di Tella et al., 2004: 439).

En esta corriente de pensamiento, la estructura económica de la sociedad –infraestructura– tiene una importancia fundamental, ya que conforma “la base real sobre la que se levanta una superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social” (Marx, citado en Di Tella et al., 2004: 439).

Para hablar del modo de producción capitalista debemos recordar que este incluye dentro de sí la historia de su propia génesis. En el capítulo XXIV de *El Capital*, denominado “La acumulación originaria”, Marx describió el proceso histórico de constitución y las condiciones de posibilidad del capitalismo como sistema social. También en escritos anteriores describió las formas sociales o modos de producción que precedieron al capitalismo (comunismo primitivo, esclavista, feudal, capitalista y socialista) (Marx, 1987).

Cuando hablamos de modo de producción nos referimos precisamente a la manera en que una sociedad organiza y articula sus recursos, medios, instrumentos y conocimientos, en pos de lograr su propia producción y reproducción como sociedad, es decir, con el objetivo de garantizar su permanencia como colectivo humano. Cada modo de producción implica una manera particular de relación social, y también un modo específico de interacción sociedad-naturaleza.

El modo inmediatamente anterior al capitalismo, el feudalismo, predominó en las sociedades occidentales por cerca de mil años y se basaba fundamentalmente en relaciones de servidumbre. Los feudos eran unidades territoriales autosuficientes en lo económico, donde los siervos, artesanos y campesinos trabajaban en las tierras del señor feudal, a quien rendían tributos y estaban estrictamente subordinados en el modo de vida. En este periodo se habían registrado importantes avances técnicos en la agricultura, como el desarrollo de molinos de viento, la rotación de cultivos, el uso de abono y el empleo de la tracción a sangre. El capitalismo como modo de producción surgió gracias a la acumulación primitiva del capital, lograda a través



del saqueo de las colonias y la apropiación del producto del trabajo de campesinos y artesanos, por parte de quienes serían los primeros capitalistas.

La expansión del comercio internacional y su rentabilidad en el marco de expansión de los mercados indujo la generación de excedentes, la obtención de ganancias, la articulación de mercados y la generación de nuevos circuitos comerciales. La situación abrió paso al surgimiento de nuevas relaciones sociales que poco a poco irían socavando la preeminencia de la dependencia personal y la servidumbre entre siervos y señores.

Entre las características que se destacan en este proceso, se encuentran la disolución paulatina del antiguo sistema, el reemplazo de la producción artesanal por la producción industrial y, algo fundamental, los antiguos “siervos” se convirtieron en hombres y mujeres “libres”, que vendían su fuerza de trabajo al capital, es decir, se convirtieron en asalariados.

Asimismo, en base a la acumulación de riqueza, los comerciantes coloniales y los mercaderes adquirieron un peso social y político fundamental. El avance político de esta clase, que conocemos en la actualidad como burguesía, contribuyó al desarrollo del intercambio interno y a la conformación de nuevas unidades productivas, que progresivamente fueron desbaratando las bases económicas de la sociedad feudal. En síntesis, como lo propusieron Marx y Engels, para la comprensión de los procesos que mencionamos es fundamental analizar la dimensión histórica del capitalismo, es decir, su historicidad. Eric Wolf (1987), en el capítulo introductorio al libro *Europa y la gente sin historia*, expone el proceso de expansión y génesis del capitalismo como un movimiento de “interconexión del mundo” (retomando la tesis del capítulo XXIV de Marx) para comprender los cambios y transformaciones que ocurrieron entre los siglos XVI y XIX en el sistema social mundial, mediante la violencia y expropiación de la producción y riquezas de grandes poblaciones, principalmente durante el proceso colonial. Con respecto al avance de las ciencias, Wolf muestra que en el mismo proceso histórico de génesis capitalista nacieron las divisiones de las ciencias sociales, las especialidades tales como la economía, la política y la sociología, que abordarían las distintas dimensiones del modo de producción capitalista, dando cuenta de su complejidad.

### **2.1. Desarrollo y Revolución Industrial: la emergencia de la cuestión ambiental**

La Revolución Industrial fue un proceso económico y social de grandes cambios, que culminaron en la configuración del sistema mundial capitalista. Si bien tuvo epicentro en Inglaterra entre los años 1760 y 1830, el fenómeno se extendió afectando a prácticamente toda la humanidad. Se lo considera un punto de inflexión en la histo-

ria, no solo por la profundidad de las transformaciones sino también por su relativa rapidez, teniendo en cuenta los tiempos de los procesos históricos en general.

Si bien gran parte de los cambios fueron de índole económica, esta Revolución implicó transformaciones estructurales de la sociedad que implicaron, además, cambios culturales, políticos e ideológicos. En este período se consolidó la burguesía como la clase dominante del sistema capitalista y surgió el movimiento obrero.

En línea con lo que planteamos en el apartado anterior, no es posible pensar la Revolución Industrial sin considerarla como el desenlace de un proceso histórico complejo, en el que los comerciantes ingleses pudieron acumular recursos financieros gracias a su expansión marítima y colonialista, para luego volcarlos a la industria.

La concentración de los medios de producción y de las tierras por parte de la clase social emergente, dejó desprovista de medios de vida a una importante porción de la población, como la población rural, que en muchos casos se acercó a las ciudades para convertirse en jornaleros libres y móviles que sirvieran al creciente sector no agrícola de la economía.

En dicho período, el comercio internacional jugó un papel importante, ya que potenció el crecimiento industrial, promoviendo el pasaje de formas de producción artesanal a la producción social en talleres y, más adelante, fábricas.

Los avances técnicos y tecnológicos fueron muy importantes en esta etapa. La invención de la máquina a vapor, como manera de reemplazar otro tipo de energías y obtener mayor productividad, constituye uno de los hitos de la Revolución. La invención de los telares mecánicos fue crucial en la formación de las primeras grandes fábricas y las primeras producciones a gran escala. Asimismo, este tipo de energía también revolucionó los medios de transporte de pasajeros y carga, como fueron los ferrocarriles y navíos, que traccionaron a su vez el desarrollo de la industria metalúrgica.

Como en todo proceso histórico, un hecho suscita otro, y la mejora de los medios de transporte expandió la Revolución a otros lugares del planeta.

El despliegue sin precedentes de las fuerzas productivas y el aumento permanente de la productividad del trabajo, convergen en una inusitada creación de riqueza y en la convicción de que de eso se trataba el *progreso*. La aglomeración de trabajadores y trabajadoras en los centros fabriles produjo un acelerado proceso de urbanización, provocando múltiples transformaciones de infraestructura y organización política. Es en este período cuando surgen las primeras instituciones de gobierno republicanas (Di Tella et al., 2004).

A pesar de la potencia y la fuerza creadora de este período, es importante remarcar que esto se logró gracias a la explotación de la clase obrera, que incluía hombres,

mujeres y niños. Las malas condiciones de trabajo y salubridad en un momento de crecimiento acelerado, trajo hacinamiento, enfermedades y nuevas epidemias<sup>8</sup>. Asimismo, se incrementaron los índices de delitos, que en muchos casos estaban vinculados a las malas condiciones de vida, el desempleo y las hambrunas de grandes masas de trabajadores que se radicaban en los nuevos centros industriales en busca de empleo. Es por ello que también fue necesaria la creación de nuevas instituciones que se encargaran de contener las nuevas situaciones. Nos referimos por ejemplo a hospitales, hospicios y cárceles.

Un observador de la época, Alexis de Tocqueville, muestra la contradicción entre la idea de progreso que implicaba la fábrica y las terribles condiciones de vida de la población que trabajaba en ella. “Desde esta sucia acequia la mayor corriente de industria humana saldría para fertilizar el mundo entero. Desde esta charca corrompida brotaría oro puro. Aquí la humanidad alcanza su más completo desarrollo. Aquí la civilización realiza sus milagros y el hombre civilizado se convierte casi en un salvaje” (Alexis de Tocqueville, sobre la ciudad de Manchester en 1835, citado en Hobsbawm, 1972).

El siguiente fragmento de *El Manifiesto comunista*, escrito por Marx y Engels en 1848, grafica elocuentemente el impacto y la profundidad de las transformaciones que se habían vivido en las últimas décadas del siglo XVIII e inicios del siglo XIX:

### EL MANIFIESTO COMUNISTA

Sin embargo, nuestra época, la época de la burguesía, se caracteriza por haber simplificado estos antagonismos de clase. Hoy, toda la sociedad tiende a separarse, cada vez más abiertamente, en dos grandes campos enemigos, en dos grandes clases antagónicas: la burguesía y el proletariado. El descubrimiento de América, la circunnavegación de África abrieron nuevos horizontes e imprimieron nuevo impulso a la burguesía. El mercado de China y de las Indias orientales, la colonización de América, el intercambio con las colonias, el incremento de los medios de cambio y de las mercaderías en general, dieron al comercio, a la navegación, a la industria, un empuje jamás conocido, atizando con ello el elemento revolucionario que se escondía en el seno de la sociedad feudal en descomposición.

El régimen feudal o gremial de producción que seguía imperando no bastaba ya para cubrir las necesidades que abrían los nuevos mercados. Vino a ocupar su puesto la manufactura. (...)

Pero los mercados seguían dilatándose, las necesidades seguían creciendo. Ya no bastaba tampoco la manufactura. El invento del vapor y la maquinaria vinieron a revolucionar el



<sup>8</sup> *La Situación de la clase obrera en Inglaterra*, de Federico Engels, fue escrita en 1845. Allí retrata las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores, así como las demandas y luchas llevadas a cabo por estos sectores.

régimen industrial de producción. La manufactura cedió el puesto a la gran industria moderna, y la clase media industrial hubo de dejar paso a los magnates de la industria, jefes de grandes ejércitos industriales, a los burgueses modernos.

[...] La burguesía ha desempeñado, en el transcurso de la historia, un papel verdaderamente revolucionario.

[...] Enterró la dignidad personal bajo el dinero y redujo todas aquellas innumerables libertades escrituradas y bien adquiridas a una única libertad: la libertad ilimitada de comerciar.

[...] La burguesía no puede existir si no es revolucionando incesantemente los instrumentos de la producción, que tanto vale decir el sistema todo de la producción, y con él todo el régimen social. (...) La época de la burguesía se caracteriza y distingue de todas las demás por el constante y agitado desplazamiento de la producción, por la conmoción ininterrumpida de todas las relaciones sociales, por una inquietud y una dinámica incesantes. Las relaciones inmovibles y mohosas del pasado, con todo su séquito de ideas y creencias viejas y venerables, se derrumban, y las nuevas envejecen antes de echar raíces. Todo lo que se creía permanente y perenne se esfuma, lo santo es profanado, y, al fin, el hombre se ve constreñido, por la fuerza de las cosas, a contemplar con mirada fría su vida y sus relaciones con los demás.

[...] La burguesía, al explotar el mercado mundial, da a la producción y al consumo de todos los países un sello cosmopolita. Entre los lamentos de los reaccionarios destruye los cimientos nacionales de la industria. Las viejas industrias nacionales se vienen a tierra, arrolladas por otras nuevas, cuya instauración es problema vital para todas las naciones civilizadas; por industrias que ya no transforman como antes las materias primas del país, sino las traídas de los climas más lejanos y cuyos productos encuentran salida no sólo dentro de las fronteras, sino en todas las partes del mundo. Brotan necesidades nuevas que ya no bastan a satisfacer, como en otro tiempo, los frutos del país, sino que reclaman para su satisfacción los productos de tierras remotas. Ya no reina aquel mercado local y nacional que se bastaba así mismo y donde no entraba nada de fuera; ahora, la red del comercio es universal y en ella entran, unidas por vínculos de interdependencia, todas las naciones.

La burguesía somete el campo al imperio de la ciudad. Crea ciudades enormes, intensifica la población urbana en una fuerte proporción respecto a la campesina (...) Y del mismo modo que somete el campo a la ciudad, somete los pueblos bárbaros y semibárbaros a las naciones civilizadas, los pueblos campesinos a los pueblos burgueses, el Oriente al Occidente. La burguesía va aglutinando cada vez más los medios de producción, la propiedad y los habitantes del país. Aglomera la población, centraliza los medios de producción y concentra en manos de unos cuantos la propiedad. En el siglo corto que lleva de existencia como clase soberana, la burguesía ha creado energías productivas mucho más grandiosas y colosales que todas las pasadas generaciones juntas. Basta pensar en el sometimiento de las fuerzas naturales por la mano del hombre, en la maquinaria, en la aplicación de la química a la industria y la agricultura, en la navegación de vapor, en los ferrocarriles, en el telégrafo eléctrico, en la roturación



de continentes enteros, en los ríos abiertos a la navegación, en los nuevos pueblos que brotaron de la tierra como por ensalmo... ¿Quién, en los pasados siglos, pudo sospechar siquiera que en el regazo de la sociedad fecundada por el trabajo del hombre yaciesen soterradas tantas y tales energías y elementos de producción? Pues bien: ante nuestros ojos se desarrolla hoy un espectáculo semejante. Las condiciones de producción y de cambio de la burguesía, el régimen burgués de la propiedad, la moderna sociedad burguesa, que ha sabido hacer brotar como por encanto tan fabulosos medios de producción y de transporte, recuerda al brujo impotente para dominar los espíritus subterráneos que conjuró.

En las regiones del mundo como Latinoamérica, la Revolución Industrial, paradójicamente y lejos de desarrollar la industria, generó una estructura de especialización de la producción, principalmente de productos primarios. Esta estructura respondía a la nueva división internacional del trabajo, por la cual los países industrializados requerían grandes cantidades de materias primas y vendían/exportaban, luego, los productos manufacturados. Esto generó una integración de la región al sistema de comercio internacional como proveedores de bienes no industriales.

Así como impactante, la Revolución Industrial y el modo de producción capitalista resultan fuertemente contradictorios no solo a nivel social y político, sino también por los efectos ambientales que no tardaron en aparecer. Dentro de las preocupaciones ambientales, había dos que tenían mayor incidencia:

1. Las condiciones de vida de los obreros, las cuales propiciaban la proliferación de epidemias. La preocupación no era por los obreros mismos, sino porque las epidemias afectaban tanto a ricos como a pobres, por lo tanto era necesario mejorar algunos aspectos de la vida en las ciudades para paliar este flagelo: así aparecieron las primeras medidas higienistas. Estas epidemias en muchos casos eran provocadas por la contaminación del aire y del agua, aunque la contaminación no era considerado como un problema en sí mismo.
2. La depredación de los bosques, en tanto paisaje, —es decir, era una preocupación esteticista. La primera reserva natural del mundo fue promovida por un grupo de pintores y protegía un bosque de unas 600 hectáreas. Además del interés esteticista por los bosques, las clases altas deseaban mantener zonas libres de actividades industriales para ser utilizadas como cotos de caza y lugares de recreación.

En Estados Unidos, por su parte, la preocupación ambiental central fue la excesiva explotación forestal. La preocupación surgió de grupos de excursionistas y

aventureros de clase media y alta que advirtieron la creciente pérdida de terrenos públicos y bosques, lo que amenazaba con la pérdida total de espacios naturales. En 1872 Estados Unidos creó el primer Parque Nacional del mundo —el de Yellowstone—, con fines de conservación de hábitats de vida animal y vegetal. Con este mismo objetivo, en nuestro país se creó en el año 1904 el Parque Nacional del Sud (ahora Parque Nacional Nahuel Huapi), convirtiéndose de este modo en el tercer país de América en contar con un parque nacional, y en el quinto del mundo.

Ahora bien, la principal crítica al avance de la Revolución Industrial no apuntaba tanto a sus efectos negativos sobre la naturaleza, sino a los efectos negativos que tenía sobre la sociedad, en particular, sobre las condiciones de vida de la clase obrera. Dicha crítica planteó la necesidad de una transformación completa del modo de producción que tendiera a un sistema sin clases sociales, donde los medios de producción fueran propiedad de la sociedad en su conjunto. El marxismo nació en el contexto de la Revolución Industrial en Europa, sus ideas se propagaron por el mundo entero, y ese mismo ideario fue presentado como el fundamento de sistemas políticos que llegaron a gobernar la mitad del mundo hasta el final de la Guerra Fría. Ambas críticas a la Revolución Industrial, la naturalista y la social, son las dos ramas que conforman el pensamiento ambientalista contemporáneo.

### **3. PRINCIPALES PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE EL DESARROLLO**

Las teorías del desarrollo pretenden identificar las condiciones sociales y las estructuras económicas necesarias para hallar un camino al desarrollo humano y al crecimiento económico sostenido. Cabe señalar que resultaría imposible en un texto de esta naturaleza realizar un recorrido exhaustivo por las diferentes teorías del desarrollo. La literatura al respecto es amplia y al final del capítulo se citan referencias recientes para que el lector interesado pueda consultarlas. La exposición es obligadamente reduccionista, pues pretende más ofrecer una clasificación operativa y una reseña histórica sobre el contexto de su surgimiento, que una discusión detallada de cada una de las teorías. No obstante, sí parece necesario exponer aquí el mapa conceptual básico, preciso para situar los debates que se presentan en los capítulos que siguen del presente manual.

#### **3.1. La teoría de la modernización**

La teoría de modernización surgió en los años 50 y se desarrolló en la década siguiente. El contexto de surgimiento de esta teoría nos dice mucho sobre su lógica de pensamiento. La teoría fue presentada en forma de ensayo en 1956, en un momento en que se libraba una batalla entre Estados Unidos y la Unión Soviética, las dos su-

perpotencias del momento, por quién brindaba más fondos de ayuda a los países del Tercer Mundo. En este contexto, el comunismo se percibía como una amenaza y este esquema teórico resultó ideológicamente útil en la disputa por la expansión mundial. “Parecía darles a todos los países la misma oportunidad; ‘explicaba’ las ventajas de los países desarrollados; ofrecía una vía clara para el progreso; (...) identificaba la necesidad de avanzar con las virtudes de occidente; sugería, reconfortantemente, que los países comunistas seguían de hecho, las recetas occidentales” (Brookfield, 1975: 38, citado en Preston, 1999: 214-15).

La teoría de la modernización alcanzó su máxima expresión en la obra de W. W. Rostow. En su libro *The Process of Economic Growth* (1961), Rostow define a todas las sociedades precapitalistas como “sociedades tradicionales”, caracterizadas estas por una dinámica social en la que las relaciones interpersonales son establecidas por medio de enlaces emocionales y afectivos; un importante componente religioso que influye sobre todo aspecto de la vida cotidiana; la dispersión predominante de la población en áreas rurales; la estructura social altamente estratificada y las limitadas posibilidades de movilidad social; la dependencia de las economías de la agricultura, principalmente, y otros productos primarios. Esta caracterización reducía la enorme diversidad de sociedades, culturas y economías que habían existido durante toda la historia de la humanidad, a una masa indiferenciada aparentemente sumida en el retraso.

Según esta perspectiva, la sociedad ideal era aquella en la que el mercado capitalista podía desarrollarse libremente, y estas sociedades retrasadas constituían un claro impedimento para tal objetivo. El camino a la instauración de “sociedades modernas”, que en contraste eran caracterizadas por relaciones sociales de tipo impersonal y de carácter neutro, las cuales eran consideradas óptimas para la implementación de un mercado capitalista, debía iniciarse con un “despegue” (*take off*), que habría ocurrido en la Inglaterra de 1760, en los Estados Unidos post Guerra Civil, en la Alemania de Bismarck, en el Japón de la restauración Meiji, etc. La cuestión del desarrollo pasaba a ser, así, un modelo ideal de acciones económicas, políticas y sociales interrelacionadas entre sí, que ocurrirían en determinados países, siempre y cuando estuviesen dadas las condiciones para ese “despegue”.

Las etapas por las que inexorablemente debían pasar todas las sociedades eran cinco, y las detallamos a continuación:

1. *Sociedad tradicional*: sociedad cuya estructura se ha desarrollado dentro de funciones de producción limitadas, debido a la falta de ciencia y tecnología. Se caracterizan por una estructura económica basada en las producciones agrarias, orien-

tada hacia las actividades de subsistencia. El sistema social se caracteriza por ser virtualmente cerrado y aislado, basado en relaciones afectivas y religiosas. Las creencias y valores dominantes son considerados arcaicos, siendo las perspectivas y posibilidades de las generaciones venideras iguales a las de las precedentes.

2. *Condiciones previas al despegue (o take off)*: constituyen el conjunto de condiciones previas indispensables para el despegue económico o crecimiento auto-sostenido. Aspectos importantes de esta etapa eran la creación del Estado, como instancia centralizada de organización y administración, de las actividades económicas, sociales y políticas de toda la sociedad; así como la difusión y aceptación generalizada de las ideas y valores del crecimiento y del progreso, como metas a perseguir y alcanzar. Asimismo, debía surgir el espíritu de empresa, personas emprendedoras, un nuevo tipo de hombre –empresarios–, dispuesto a asumir el riesgo de la empresa y de lo incierto, en la búsqueda de generación de excedentes económicos y beneficios a partir de la movilización del capital.

Debía transformarse la agricultura, a partir de la incorporación de mejoras organizativas y tecnológicas que incrementaran la productividad. Las rentas obtenidas en el sector agrario debían convertirse en reserva financiera de préstamos para el gobierno y el sector industrial de la economía.

La “ayuda” de organismos internacionales por medio de préstamos o inversiones era considerada muy importante, al igual que el asesoramiento de profesionales de los países “modernos”. El grueso de las inversiones estaba dirigido a la explotación de las “ventajas comparativas” del país o región en el sector primario, o a actividades manufactureras de la industria liviana (textiles, alimentos, construcción, metales básicos).

3. *Take off (despegue económico)*: implicaba la expansión de nuevas e innovadoras industrias y de la clase empresarial. El sector privado adquiría mayor relevancia, expandiéndose en todos los sectores de la economía.

En esta etapa se superaban las trabas al crecimiento permanente, las sociedades dejaban de resistirse a la modernización, permitiendo que emergieran flujos de inversión. Se superaban los índices de crecimiento del PBI (Producto Bruto Interno) previos, promoviendo mayores encadenamientos productivos y complejidad en la estructura industrial. En el sector agrícola, continuaban los esfuerzos por transformar la agricultura tradicional en una agricultura comercial. Las corporaciones internacionales se extendían especialmente a aquellas regiones con “mejores oportunidades” (como por ejemplo, disponibilidad de



mano de obra barata). Esta etapa culminaba cuando las sociedades preeminentemente exportadoras de productos agrícolas comenzaban a transformarse en exportadoras de manufacturas.

4. *El camino hacia la madurez*: diversificación de la economía en nuevos segmentos productivos, a partir de la innovación tecnológica y nuevas oportunidades de inversión surgidas en la etapa previa. La diversificación de productos y servicios tiende a disminuir la dependencia respecto de las importaciones. Se consolidan nuevas industrias intensivas en capital constante (maquinarias y alta tecnología). Los excedentes generados se dirigen al bienestar social.
5. *La sociedad de consumo de masas*: aumento de la productividad en todas las áreas de producción de bienes y servicios que estimulan el incremento del consumo de la población. Se reestructura la economía hacia el sector de servicios (sector terciario) y consumo de bienes no esenciales. Se generaliza la utilización de alta tecnología tanto por productores como por consumidores. En esta etapa el Estado deviene en Estado de Bienestar, regulando la economía y definiendo la asignación de recursos tendientes a la consecución del bienestar de la población.

El argumento central de la teoría de la modernización sostenía que para que los países subdesarrollados alcanzasen un nivel de industrialización y prosperidad económica característicos de una sociedad moderna, resultaba necesario que estos hicieran un cambio profundo en el plano cultural, de sus valores y de las estructuras sociales. Los postulados de esta teoría estaban claramente basados en la recapitulación del desarrollo histórico de los países del norte. Por ende, muchos críticos de esta teoría ven en ella un modelo eurocentrista, cuyo argumento se limita a imponer una serie de valores ajenos a aquellos de los países del Sur y funcionales a los intereses de las actuales potencias hegemónicas.

Entre las críticas más importantes realizadas a este enfoque, señalamos las enumeradas por Valcárcel (2006):

- *Evolucionista*: ya que el camino de la modernización implicaba una trayectoria a través de diversas etapas, las que se deben transitar inexorablemente para alcanzar el ansiado desarrollo.
- *Universalista*: el postulado evolucionista que sostiene es de alcance universal. Parte de la premisa de que existe un único modelo de desarrollo. La historia de los países capitalistas marca el camino a seguir por los países subdesarrollados que desean abandonar su condición de tales.

- *Etnocentrista*: el desarrollo de occidente es el “ideal”, y sus instituciones, las indicadas para lograrlo. Las sociedades del Tercer Mundo no son vistas como posibilidades diversas y únicas de modos de vida, sino como “estadios” en el camino unidireccional del desarrollo.
- *Dicotomista*: divide, de manera reduccionista a la sociedad en dos sectores, uno moderno, que cumple un rol activo en la transformación, y uno pasivo, el tradicional, que resulta un obstáculo para el desarrollo. Lo moderno se asocia a lo industrial y occidental. Lo tradicional se reduce a lo no moderno, convirtiéndose así en una categoría residual.

Este tipo de enfoque, nacido en el marco del conflicto entre socialismo y capitalismo, tuvo sus principales defensores en las universidades estadounidenses. Teóricos de diversas disciplinas tales como economía, ciencias políticas, sociología y psicología convergen en su desarrollo. Algunos organismos internacionales como la ONU y el Banco Mundial, así como la iniciativa estadounidense de “La Alianza para el Progreso”, lo asumen como política y contribuyen a su rápida legitimación, divulgación y aplicación práctica en el Tercer Mundo (Valcárcel, 2006).

#### **ALIANZA PARA EL PROGRESO**

La Alianza para el Progreso fue formulada oficialmente como política de los Estados Unidos para Latinoamérica por el presidente John F. Kennedy. Esta iniciativa duraría 10 años, en los que se proyectó una inversión de 20.000 millones de dólares. El contexto de aplicación de esta política estuvo marcado por la necesidad económica de expansión de los capitales norteamericanos, y la necesidad política de evitar la expansión de lo que se conoció como “Peligro rojo”, de “contagio” y expansión de regímenes revolucionarios como la Revolución Cubana (trionfante en 1959).

John F. Kennedy presentó la Alianza en la Casa Blanca, el 13 de marzo de 1961, como un “llamamiento a todos los pueblos del Hemisferio para que nos juntemos en una Alianza para el Progreso, en un vasto esfuerzo de cooperación, sin paralelo en su magnitud y en la nobleza de sus propósitos, a fin de satisfacer las necesidades fundamentales de los pueblos de las Américas de techo, trabajo y tierra, salud y escuela”. Proponía un plan de 10 años “destinado a transformar la década de 1960 en la década del progreso democrático” (Kennedy, citado en Agudelo Villa, 1966: 91). Esta propuesta era definida como “una revolución pacífica a escala hemisférica”.

Las líneas generales que realizaron un grupo de especialistas para la aplicación de esta Alianza, se basaban en la necesidad de planificación económica, elaboración de programas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, reformas en los regímenes tributarios, estímulo



a la formación de mercados de capitales, desarrollo de instituciones financieras y estabilidad monetaria. Asimismo, se pretendía fomentar el desarrollo del sector privado.

La Carta de Punta del Este, elaborada en agosto de 1961, marcó el inicio de la implementación de esta Alianza, donde los países latinoamericanos (excepto Cuba) se comprometieron a implementar programas de desarrollo económico y social con el objetivo de lograr un crecimiento autosostenido.

“Los principales objetivos del programa consistían en lograr un crecimiento continuo del ingreso per cápita, mejorar la distribución del ingreso, diversificar las estructuras económicas, de manera tal de alcanzar una menor dependencia de los productos primarios, así como acelerar el proceso de industrialización, con énfasis en la producción de bienes de capital; aumentar la producción y productividad agrícola e impulsar una reforma agraria integral. A estos se agregaban otros objetivos sociales como la eliminación del analfabetismo y una mejora integral de los sistemas educativos, la construcción de viviendas populares y el aumento de la esperanza de vida al nacer. Por último se apuntaba a fortalecer los acuerdos de integración económica apuntando a un mercado común latinoamericano y al desarrollo de programas de cooperación. Para el logro de estos objetivos la Carta sostiene la necesidad de un aporte de capital externo de 20.000 millones de dólares durante los diez años que durara el programa a razón de 2.000 millones por año” (Aguirre, 2012).

Algunas de las ambigüedades del texto eran cuáles serían las fuentes externas de financiamiento, cómo sería incorporado el capital extranjero en las naciones subdesarrolladas y cuál era especialmente el compromiso norteamericano en este financiamiento.

Ernesto Che Guevara fue uno de los principales críticos en la reunión de Punta del Este, vaticinando que como estas políticas se encontraban dentro del marco del imperialismo económico, los préstamos tendrían como principal objetivo el fomento de la libre empresa, que culminaría desarrollando monopolios dentro de cada país. América latina sería quien, de esta manera, financiara a los monopolios extranjeros (Aguirre, 2012).

Muchas de estas críticas no tardaron en confirmarse. Los problemas de la aplicación de los programas fueron expuestos tanto por la extrema derecha como por sectores de la izquierda. Entre las críticas por derecha, se encuentra la de quien fuera Ministro de Economía de la dictadura genocida argentina de 1976, José Alfredo Martínez de Hoz, quien en 1963 se quejaba por la unilateralidad en las decisiones respecto de los proyectos a implementarse, que tomadas desde Washington no consideraban la opinión de los funcionarios nacionales.

Desde Brasil, el presidente Kubitschek planteó “la Alianza dista mucho de corresponderse con los ideales proclamados. Entre las declaraciones de vanguardia del Presidente Kennedy y la ejecución del programa de la Alianza para el Progreso se extiende una zona casi helada” (Kubitschek, 1963, citado en Baltra Cortés, 1971: 73).

Por último, en 1967, cuando ya podían evaluarse algunos de los resultados de esta política, Salvador Allende (presidente socialista de Chile asesinado el 11 de septiembre de 1973, en el



golpe de Estado comandado por Augusto Pinochet) expresaba en un discurso pronunciado en la Universidad de Montevideo:

“Hace seis años en Punta del Este se proyectó la Alianza para el Progreso. Seis años después podemos hacer un amargo recuento económico, social y político del continente.

“Se planteó la Alianza para el Progreso como un esfuerzo conjunto para mejorar rápidamente las condiciones de vida de la población y acelerar el ritmo de crecimiento económico de los países latinoamericanos, y hasta se firmó el compromiso de alcanzar metas mínimas de crecimiento de 2.5% anual en el ingreso por habitante.

“En los hechos, no sólo se ha estado muy lejos de cumplir esa meta, que no era nada de espectacular, sino que además, en lugar de acelerarse, disminuyó sustancialmente el ritmo de crecimiento económico.

“Las cifras de la CEPAL revelan que la tasa de aumento del producto por habitante fue de 2.5% como promedio anual en el período 1950-1955: disminuyó a 1.8% en 1955-1960, y desde que se puso en marcha la Alianza se redujo todavía más, resultando de apenas 1.3% como promedio en los años 1960-1966.

“Invito a meditar sobre estos datos que son lapidarios:

“Desde que se puso en vigor la Alianza, América Latina ha avanzado económicamente a uno de los ritmos más bajos de este siglo. **Poco, muy poco, ha podido así ganar la población latinoamericana y algunos sectores; incluso, han empeorado visiblemente su situación. Por ejemplo: se estima que en 1960 el desempleo abierto y disfrazado, en forma de servicios marginales, afectaba a dos millones de personas, en tanto que en 1965 afectaba a 3.2 millones de trabajadores americanos, cifra que no ha disminuido en 1966** (El destaque es nuestro). También esta comprobación es tremenda”.

“¡Desolador recuento después de seis años de ebriedad publicitaria! Veamos otro antecedente: antes de la Alianza, en el período 1951-1960, la entrada neta de capitales extranjeros llegó a un total de más de once mil millones cuatrocientos mil dólares; pero, en el mismo período, las salidas por pago de intereses y utilidades de empresas extranjeras representaron once mil millones de dólares, de manera que en esos 10 años el aporte neto de los capitales extranjeros no llegó a los cuatrocientos millones de dólares. Pero hay un hecho más grave todavía, si ello es posible: durante ese lapso, América Latina perdió por el empeoramiento de los términos del intercambio, más de nueve mil millones de dólares.

“La Alianza no mejoró sino, por el contrario, empeoró aún más este cuadro. En los cinco años comprendidos entre 1961 y 1965 –plena vigencia de la Alianza– las entradas netas representaron seis mil ochocientos millones de dólares, mientras las salidas por intereses y utilidades fueron más de ocho mil millones de dólares. **Por lo tanto: no hemos recibido un aporte de capitales. Hemos experimentado una salida neta de fondos por más de mil millones de**



**dólares en esos cinco años, sin contar las pérdidas por términos de intercambio. Cabe preguntarse: ¿donde reside la ayuda, la cooperación por la que estamos pagando precios tan altos e hipotecando además nuestro futuro y nuestra soberanía?”** (El destaque es nuestro).

“Si miramos el comercio internacional llegamos a la conclusión de que también, lentamente, nos ha ido mal muy mal durante los años de la Alianza. Nuestra dependencia del imperialismo norteamericano nos impide el acceso a un comercio mundial más amplio y más significativo. La Alianza para el Progreso no ha reportado más ayuda financiera para nuestro continente. Tampoco ha implicado mayores oportunidades de participación en el comercio mundial y ni siquiera en el mercado de Estados Unidos. Así en 1961, al inicio de la Alianza, los productos latinoamericanos representaban 27.7% de las importaciones totales de Estados Unidos; en 1966, no llegaron a representar 16%”.

Salvador Allende (1967)

### 3.2. El modelo modernizador desde la sociología

Los aportes de la sociología a la perspectiva de la modernización, provienen de la teoría del cambio social de la escuela funcionalista, heredera del pensamiento de Emile Durkheim, quien promovía (como hemos visto en el apartado 1.3) la modificación de las estructuras sociales consideradas “tradicionales”, pero sin romper el “orden” social. A grandes rasgos, los sociólogos alineados en esta corriente intentaban responder a la siguiente pregunta: ¿cómo se presenta el cambio de la sociedad y la cultura tradicionales a la sociedad y la cultura modernas?

Tal como señala Valcárcel, para este enfoque:

*“Una sociedad moderna era aquella que presentaba un elevado sistema de diferenciación social, con roles delimitados y claramente distinguibles (familia, trabajo y ciudadanía) y donde la personalidad de los sujetos sociales (sentimiento, pensamiento y comportamiento) había sido modificada y adaptada a dicha diferenciación. A la vez, este enfoque señalaba el papel innovador de las elites en este proceso de cambio”* (Valcárcel, 2006: 8).

En esta misma línea, otro de los científicos sociales que se destaca es el sociólogo estadounidense Talcott Parsons (1902-1979), quien en su libro *Estructura y proceso en las sociedades modernas* (1966) intenta construir un diagnóstico general de las condiciones necesarias para que el desarrollo económico alcance un nivel industrial (en íntima sintonía con los planteos que hemos mencionado de Rostow). Según Valcárcel: “En dicho libro, señala las diferencias del papel del gobierno en las sociedades de desarrollo original del industrialismo con respecto a las sociedades del siglo XX” (Valcárcel, 2006: 8).

Por su parte la teoría de la modernización en América latina tuvo en Gino Germani (1911-1979), considerado fundador de la sociología argentina, uno de sus más destacados representantes. Para Valcárcel (2006), este sociólogo –aunque menos ortodoxo que sus pares anglosajones y marcando algunos matices críticos–, en su obra *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas* (1962) retoma las discusiones sobre el problema de la definición del desarrollo económico. Posteriormente, en otro texto titulado *Sociología de la modernización* (1970) Germani profundizará sobre las particularidades o las diferentes condiciones observadas en los procesos de modernización, en especial aquellos que definen la denominada transición a la sociedad industrial.

Este autor definió el desarrollo de la sociedad latinoamericana en cuatro etapas, que iban desde el período colonial hasta el período contemporáneo. Las nominó de la siguiente manera:

- 1) Sociedad tradicional: caracterizada por una economía regional aislada, una estructura de sociedad tradicional y gobierno colonial.
- 2) Comienzos del derrumbe de la sociedad tradicional: etapa de transición hacia la expansión de una economía dependiente, subsistencia del orden tradicional pero con desencadenamientos de factores desintegradores, tales como el aumento de la estratificación social entre elites urbanas y mayoría de la población nativa. Etapas de las primeras tentativas y fracasos para establecer un Estado nacional moderno.
- 3) Sociedad dual y “expansión hacia afuera”: marcada por una economía primaria de exportación y expansión dependiente hacia afuera. Primeros “efectos modernizadores” limitados, tales como la influencia occidental europea a partir de la inmigración y de la inversión de capitales, aparición de estratos medios en la estructura social y primeras formas de movilización y participación social, aunque limitadas. A nivel de la estructura política, surgen las primeras estructuras centralizadas y burocráticas de gobierno, profesionalización de los ejércitos. La forma de gobierno es una democracia representativa con participación limitada, monopolizada por la oligarquía. Es denominada sociedad “dual” porque considera que coexisten sectores modernos con tradicionales, y una estructura social contrastante entre un centro y una periferia.
- 4) Movilización social de masas: coincide con el período de la Gran Depresión (1930) y la Segunda Guerra Mundial (1939). Marcada por la industrialización y desarrollo “hacia adentro”. Este período de industrialización está subdivi-

dido en varias etapas, con preeminencia del comercio hacia el mercado interno, aunque con dificultades de financiamiento del desarrollo industrial y de distribución del ingreso entre sectores. Importancia de la migración interna y surgimiento de un nuevo proletariado urbano. Movilización de las clases bajas, surgimiento de gobiernos populistas y diferentes experiencias socialistas.

Desde esta perspectiva, movimientos políticos como el peronismo fueron considerados como compuestos por “masas disponibles” de trabajadores, que formaban el nuevo proletariado urbano proveniente de las provincias del interior, sin experiencia de participación política, integrado al sistema político por medio de la cooptación de líderes carismáticos y totalitarios como el presidente Juan Domingo Perón.

La teoría de la modernización, lejos de situarse en un plano teórico, estuvo expresada en diversas políticas estatales, no solo promovidas por cada país, sino como planes que afectaban a la totalidad del globo. Rostow, que como vimos fue uno de sus principales y más radicalizados representantes, defendió la necesidad de un Estado desarrollista, fuerte y estable que modernizara las naciones atrasadas. Por otro lado, sus trabajos como consultor de la CIA<sup>9</sup> fueron el argumento utilizado para justificar las políticas de golpes de Estado promovidos en Latinoamérica en las décadas del 60 y 70.

Para finalizar esta breve exposición es importante destacar que a comienzos de los años 60, concomitante al proceso de profundización de la brecha entre países desarrollados y países subdesarrollados, se produjo una serie de críticas y cuestionamientos al enfoque de la modernización. Tal como señala Valcárcel, “Principalmente, se cuestionaba al modelo de desarrollo propugnado pues no se habían alcanzado las promesas de la modernización. Por el contrario, lejos de las promesas industrialistas, lo que emergía en el Tercer Mundo era la tercerización de la fuerza de trabajo, el surgimiento de barrios marginales en las grandes ciudades y el aumento de la pobreza y desigualdad entre sus habitantes” (Valcárcel, 2006: 11).

### **3.3. La teoría de la dependencia**

Dentro de la corriente de pensamiento que se conoció como estructuralismo latinoamericano, surgió en América latina en la década del 50 y se terminó de desarrollar en los 60 la conocida teoría de la dependencia. Una de sus figuras principales fue el economista argentino Raúl Prebisch, que como secretario general de la CEPAL

---

9 Agencia Central de Inteligencia o CIA (por su nombre original en inglés: *Central Intelligence Agency*).

(Comisión Económica Para América Latina), perteneciente a la ONU (Organización de las Naciones Unidas), impulsó los primeros diagnósticos respecto del subdesarrollo de los países latinoamericanos, intentando explicar la ampliación de la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados, y las dificultades que encontraban estos últimos para lograr el desarrollo económico.

Esta corriente partió de la crítica a la teoría ricardiana de las *ventajas comparativas*, proveniente de la economía ortodoxa, que afirmaba que la especialización productiva internacional y la inserción particular de las naciones en la estructura de comercio internacional conferían beneficios a todos los involucrados. Contra esta definición, desde la CEPAL se remarcó que la especialización por parte de los países desarrollados en bienes manufacturados y por parte de los países subdesarrollados en materias primas, no resultaba beneficioso para estos últimos, sino todo lo contrario: los condenaba a una situación de subordinación comercial y productiva

Esta corriente propuso otro tipo de explicación del desarrollo y del subdesarrollo que contradecía fuertemente las ideas rostownianas de que existía un único camino hacia el desarrollo que los países atrasados debían seguir copiando a los desarrollados. La atención estaba puesta en explicar cómo las instituciones y estructuras productivas heredadas de la etapa precedente colonial habían condicionado las posibilidades de desarrollo (Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr, 2006). Desde nuestro punto de vista, una de las virtudes de esta visión es que puso el foco de atención y análisis en las *relaciones* que se establecían entre el centro y la periferia, rompiendo con la matriz de pensamiento que encontraba en los países subdesarrollados –considerados como aislados y estancados por razones culturales– a los únicos responsables de su situación actual.

No solo plantea la situación diferencial de los países en términos relacionales, sino que afirma que la estructura productiva de los países periféricos está condicionada por las necesidades de los países centrales. En ese sentido, la teoría dependencista surgió como una visión claramente contraria a la teoría de la modernización, poniendo énfasis en el proceso histórico de las naciones. Las relaciones entre comercio, colonialismo y militarización entre los llamados países “modernos” y “tradicionales”, fueron puestas en el centro del análisis.

En lo que respecta específicamente al desarrollo económico, partían de la tesis del *deterioro de los términos de intercambios* que perjudicaban claramente a los países latinoamericanos especializados en la producción de materias primas. Esta tesis planteaba que los términos de intercambio entre aquellos países que exportaban (vendían) materias primas e importaban (compraban) bienes manufacturados de



los países industrializados se deterioraba, es decir, que los precios de las materias primas tendían a disminuir, mientras los precios de las manufacturas tendían a aumentar. Para resolver esas desigualdades de ingresos, los países latinoamericanos en muchos casos recurrían a mecanismos como el endeudamiento o la inversión extranjera excesiva que comprometían, en el mediano plazo su desarrollo nacional.

Esta situación ubicaba a los países latinoamericanos en una posición estructural perjudicial, y los insertaba en la estructura de la división internacional del trabajo de manera *dependiente*. Es decir, el subdesarrollo de muchas naciones tenía mucho que ver con el desarrollo de otras. De seguir esta estructura, los países subdesarrollados profundizarían su situación.

Desde la CEPAL se elaboró una propuesta de desarrollo cuyos núcleos centrales, según Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr (2006), fueron:

- *Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)*<sup>10</sup>. Planteaban fortalecer los procesos de ISI, que se habían iniciado en muchos países a partir de la Primera Guerra Mundial y principalmente de la Crisis del 30.
- *Reforma agraria*, tendiente a desconcentrar la propiedad de la tierra. La concentración de la tierra en latifundistas renuentes a volcar sus ganancias en la industria constituyó un freno histórico al desarrollo.
- *Inversión estatal*: en la planificación del desarrollo, centralización y control de las cuentas nacionales, regulación y protección de actividades, en la promoción de emprendimientos, inversión pública y formación de nuevos empresarios.
- *Integración económica latinoamericana*, tanto para aumentar las escalas de producción como para fomentar el intercambio interregional.

---

10 En Argentina, ISI se había comenzado a implementar en los años 30, como respuesta ante la crisis de la Gran Depresión. La ISI se puede dividir en dos grandes etapas: 1930-1955 y 1955/8-1976. En la primera, se desarrollaron principalmente industrias livianas de bienes de consumo final o lo que se llaman bienes salarios (textiles, sector automotriz de ensamble y armado de piezas importadas, industria del caucho –neumáticos, alimentos y bebidas, etc.). Estas actividades industriales están caracterizadas por un bajo nivel tecnológico y un alto nivel de utilización de mano de obra. En la segunda etapa se desarrollaron industrias más complejas, dedicadas a la producción de bienes intermedios (química, petroquímica, metalmecánica, siderurgia), bienes de consumo durables (automotriz, artefactos eléctricos) y bienes de capital (maquinaria), que requerían mayor utilización de tecnología y una estructura industrial compleja que pudieran hacer frente a la articulación necesaria en los procesos productivos de mayor escala. En nuestro país esta segunda etapa, que coincidió con el derrocamiento de Perón y que conocemos habitualmente como desarrollismo, fue políticamente muy convulsionada, caracterizada por la sucesión entre gobiernos militares y democráticos. Las ideas de Prebisch y la CEPAL tuvieron un lugar importante, con la presentación de un plan que, contrariamente a lo que había defendido algunos años antes, afirmaba la importancia de la inversión extranjera para lograr el desarrollo nacional.

Si bien la CEPAL fue un centro de pensamiento muy importante en la región, sería erróneo considerar a la teoría de la dependencia exclusivamente vinculada a esa institución.

Theotonio Dos Santos (2002), uno de los ideólogos de la teoría de la dependencia, señaló la existencia de dos líneas de pensamiento: una estructuralista, centrada principalmente en Raúl Prebisch, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Falleto (ambos inscriptos inicialmente en la corriente marxista más ortodoxa), Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, Helio Jaguaribe y Aldo Ferrer, entre otros; y otra marxista o neomarxista, en la que se destacaron Ruy Mauro Marini, Vania Bambirra y André Gunder Frank.

En ese sentido, se puede considerar que hubo *varias teorías de la dependencia*<sup>11</sup>, con diversos proyectos políticos y económicos, aunque todas retomaron aspectos de la teoría del imperialismo (Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr, 2006). André Gunder Frank, por ejemplo, sostuvo la tesis de que el desarrollo del sistema capitalista generó el subdesarrollo de los satélites periféricos que eran expropiados por los países centrales, generando el desarrollo de estos. Para él, el subdesarrollo es un producto de cuatro siglos de desarrollo del capitalismo y sus contradicciones, entre las que se destacan:

1. *Expropiación* del excedente económico a una mayoría y apropiación de ese excedente por una minoría.
2. *Polarización* entre un centro metropolitano y una periferia. El desarrollo de unas ciudades industriales se realiza a costa de miseria y opresión de zonas rurales agrícolas.
3. Generación de un *subdesarrollo estructural*: la periferia reproduce internamente el mismo esquema de desarrollo centro-periferia, solo que siendo, a la vez, satélite de un centro (André Gunder Frank, 1965).

Más allá de las diferencias, se puede afirmar como virtud que los dependentistas pusieron en el centro del análisis que las opciones económicas y proyectos políticos no eran neutrales, es decir, tenían consecuencias que podían beneficiar a algunos y afectar negativamente a otros. En suma, el problema del desarrollo era un problema de poder y, por lo tanto, de las relaciones de poder entre naciones y las desigualdades estructurales en los intercambios.

Retomando a Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr (2006), en esos años se desarrolló un nuevo campo de estudios que se denominó “campo del desarrollo del subdesa-

---

11 Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr (2006), retomando a Palma (1999), diferencian tres tendencias dentro de la *escuela de la dependencia*.

rollo”. Ese campo abordó las “causas y los determinantes de los procesos de desarrollo económico, político y social, así como la búsqueda de las políticas concretas que los potencien, en un tipo particular de sociedades, las denominadas sociedades subdesarrolladas. La génesis de este campo de estudio se puede ubicar a mediados del siglo pasado (...). La novedad fundamental del mismo radicó en que la reflexión sobre el desarrollo trasladó su mirada y objeto de estudio desde las regiones más ricas e industrializadas del mundo hacia las menos desarrolladas y más pobres del planeta” (Ídem: 328).

### **3.4. La teoría del sistema-mundo**

La teoría del sistema-mundo, elaborada por el sociólogo estadounidense Immanuel Wallerstein, es una perspectiva muy importante no solo para pensar el funcionamiento del sistema capitalista en general, sino también muy útil a la hora de comprender las características que adquirió luego de la crisis de mediados de los años 70 –que desarrollaremos en el próximo apartado.

Uno de los puntos de partida principales para comprender esta teoría radica en que Wallerstein cambió la unidad de análisis con la que se venían pensando los problemas del desarrollo. Para él, era imposible pensar esta problemática tomando como unidad de análisis a los estados-nación o a la sociedad nacional. En cambio, propuso considerar como unidad de análisis al sistema-mundo en su conjunto.

Al respecto, escribió:

*“abandoné definitivamente la idea de tomar como unidad de análisis tanto al estado soberano como ese otro concepto aún mas vado, la sociedad nacional. Decidí que ninguno de los dos era un sistema social y que solamente podía hablarse de cambios sociales en sistemas sociales. En este esquema el único sistema social era el sistema mundial (...) la unidad correcta de análisis era el sistema mundial y que los Estados soberanos debían ser considerados tan solo como un tipo de estructura organizativa entre otras en el seno de este único sistema mundial”* (Wallerstein, 1979: 12).

Asimismo, en el texto citado anteriormente, el autor se refiere a la existencia de un sistema mundial, no porque incluya la totalidad del mundo, sino porque ese sistema es mayor que cualquier unidad política constituida jurídicamente. De la misma manera, describe la existencia de una “economía-mundo”, debido a la importancia de las interconexiones económicas, más allá de los vínculos culturales y políticos existentes en arreglos particulares.

“La economía-mundo capitalista es un sistema que incluye una desigualdad jerárquica de distribución basada en la concentración de ciertos tipos de producción (producción relativamente monopolizada, y por lo tanto de alta rentabilidad), en

ciertas zonas limitadas”, que además “pasan a ser sedes de la mayor acumulación de capital (...) que permite en reforzamiento de las estructuras estatales”, y “que a su vez buscan garantizar la supervivencia de los monopolios” (Wallerstein, 1998: 289).

Su pensamiento se basa en dos tesis principales;

1. Es imposible que América latina se desarrolle, no importan cuáles sean las políticas gubernamentales, porque lo que se desarrolla no son los países. Lo que se desarrolla es únicamente la economía-mundo capitalista.
2. La economía-mundo capitalista se desarrolla con tanto éxito que se está destruyendo, por lo cual nos hallamos frente a una bifurcación histórica que señala la desintegración de este sistema-mundo (Wallerstein, 1995).

Planteó, también, que el sistema-mundo capitalista fue construido en base a una división internacional del trabajo, en la que algunas zonas tenían asignados roles económicos, estructuras de clases, modos de control de la mano de obra específicos. Aquellas zonas centrales se beneficiaban desigualmente del funcionamiento del sistema.

Wallerstein localizó el origen del moderno sistema mundial en el noroeste de Europa del siglo XVI. En ese siglo, al final del feudalismo, Gran Bretaña y Francia se beneficiaron con una incipiente acumulación de capital, a partir de la cual se puso en movimiento su expansión hacia el resto del mundo, configurando una red mundial de intercambio donde parte de América se transformaría en su periferia.

Wallerstein rechazaba la noción de un “Tercer Mundo”, ya que concebía un solo mundo conectado por esta red compleja de relaciones de intercambio. Asimismo, afirmó que el sistema-mundo se compone una estructura tripartita, jerárquica y desigual (Aguirre, 2005), donde existe:

- ✓ Centro: núcleo de zonas muy ricas que son el centro de sistema;
- ✓ Semiperiferia: zonas intermedias de países que detentan una moderada riqueza;
- ✓ Periferia: está compuesta por vastas zonas pobres y explotadas (la inmensa mayoría mundial), que son las que soportan tanto a la semiperiferia como al centro del sistema capitalista.

Las zonas periféricas contrastan con las centrales. Varios son los condicionantes de los centros sobre las periferias que imposibilitan su desarrollo: el intercambio desigual, el bloqueo explícito de ciertas ramas productivas, las injustas y abusivas deudas externas. Todas estas características generan en la periferia un escaso o nulo desarrollo tecnológico, estructuras industriales –de baja complejidad– de alcance local, bajos niveles de ingresos –y por ende de consumo– en gran parte de la po-

blación. Al respecto, Aguirre planteó: “Si el pequeño núcleo central del sistema es cada vez más escandalosamente rico, lujoso, dilapidador y ofensivamente ostentoso, eso solo es gracias a que la inmensa periferia es cada día más pobre, ascética, restringida y recatada en su consumo y en su uso de los escasos recursos que no le son expropiados por dicho centro” (Aguirre, 2005: 237).

De acuerdo a Theotonio Dos Santos, uno de los teóricos más importantes de la teoría de la dependencia que hemos analizado anteriormente, en la teoría del sistema-mundo capitalista se analiza “la formación y la evolución del modo capitalista de producción como un sistema de relaciones económico sociales, políticas y culturales, que nace a fines de la edad media europea y que evoluciona hasta convertirse en un sistema planetario”. Este autor sostiene que en cierta medida la teoría del sistema-mundo representa una continuidad con la teoría de la dependencia (Dos Santos, 1998). Si bien esta es una de las lecturas sobre las continuidades teóricas de las perspectivas sociológicas existentes durante la segunda mitad del siglo XX, la escuela del sistema-mundo llegó a predecir más acertadamente la tendencia general de eventos que ocurrirían durante el último cuarto del siglo pasado.

#### **4. CRISIS CAPITALISTA Y HEGEMONÍA NEOLIBERAL**

A mediados de los años 70 se inició una nueva crisis capitalista que culminaría en la implementación del modelo neoliberal. Hasta esa fecha, el capitalismo había estado sustentado por el régimen de acumulación conocido como *fordismo*. El fordismo significó mucho más que una forma de organización del trabajo, se trataba de un modelo de sociedad y de consumo, articulado por un sistema de regulación estatal conocido como estado de bienestar. Ese régimen de acumulación era heredero de profundas transformaciones y crisis previas acaecidas en el período de entreguerras, como fue la crisis conocida como la Gran Depresión de 1929/30<sup>12</sup>. Inglaterra, motor de la expansión hasta ese momento, fue reemplazado en su papel de locomotora del capitalismo mundial por EEUU, que consolidó su hegemonía en el plano internacional hacia finales de la Segunda Guerra Mundial en 1945. La guerra, con sus catastróficas consecuencias humanas y destrucción material en

---

12 Con fecha de inicio en el crack de Wall Street en 1929, este hecho no fue más que la manifestación de las dificultades del sistema. La caída de la bolsa norteamericana cristalizó los problemas de la economía real. La interrupción del comercio mundial, las distintas modalidades de guerra económica entre las naciones, los trastornos en el equilibrio de la agricultura mundial, y las dificultades de Alemania para sostener las reparaciones de la guerra, llevaron a una contracción de las inversiones desde EEUU. a Europa. En EEUU esto significó una importante suba de inversiones especulativas en desmedro de la producción industrial, que ya padecía un evidente escenario de exceso de oferta, o sobreproducción.

escalas desconocidas, devolvió un mundo cualitativamente distinto. Hiroshima (ataque nuclear) fue el símbolo que dimensionó la fuerza destructiva a la que podía llevar la industria orientada a fines bélicos, golpeando la conciencia sobre el delicado equilibrio del mundo.

Una conjunción de situaciones constituyó, a partir de 1945, el motivo principal para la transformación de la política económica de los países occidentales: las experiencias derivadas de la depresión de los años 30 y de la Segunda Guerra Mundial, sus consecuencias como las tasas de desempleo desconocidas en las economías centrales, y las mismas necesidades de reconstrucción de los países devastados. En el nuevo sistema fordista, la producción y el consumo de masas fueron propiciados por lo que se conoció como organización científica del trabajo, basada en los *Principios de la organización científica* (Taylor, 1911), que apuntaba a la eliminación de tiempos muertos en el trabajo por medio de la racionalización de las tareas y la cronometrización de los tiempos laborales. Asimismo, la implementación de la cadena de montaje, en un primer momento en la industria automotriz por parte de Henry Ford (1863-1947) en 1913, también había generado un cambio cualitativo y cuantitativo. Estas dos transformaciones en el mundo del trabajo fueron características esenciales del período.

Por otro lado, otro pilar fundamental del régimen fordista fue la implementación del estado de bienestar, que promovía políticas de pleno empleo, aumento de salarios reales y un fuerte poder sindical (Harvey, 1988: 173).

En este tipo de concepción del Estado tuvo mucho que ver el pensamiento de John Maynard Keynes (1883-1946), economista inglés que causó una revolución al interior del pensamiento económico con la publicación de su libro *Teoría general de la ocupación el interés y el dinero*, en 1936. En él planteaba la insuficiencia de los principios económicos liberales para garantizar el pleno empleo, evitar las crisis de sobreproducción y asegurar el crecimiento. Asimismo, afirmaba que el Estado era la única entidad capaz de regular el sistema económico y orientar la riqueza hacia los objetivos deseados. Las claves para asegurar el bienestar estaban en la regulación de los ahorros, la inversión, los salarios y el consumo por parte del Estado (Di Tella et al., 2004).

Después de la Segunda Guerra Mundial, se consolidó el fordismo como modelo de acumulación capitalista. En el mundo del trabajo, la fragmentación y fraccionamiento extremo del proceso productivo en una serie de tareas consecutivas a desempeñar por los trabajadores y trabajadoras en un mínimo de tiempo, fue una

forma muy exitosa de aumento de la productividad, junto a la estandarización de los procesos productivos y la masificación de las mercancías. El aumento de los salarios trajo aparejada la integración de los trabajadores no solo en tanto productores, sino también en tanto consumidores. Asimismo, la producción concentrada en grandes estructuras fabriles integradas verticalmente, favoreció la organización de agrupamientos sindicales que generalizarían la negociación colectiva como forma de relación entre trabajo y capital.

Si bien la integración de los obreros y obreras en el modelo de acumulación capitalista aumentó relativamente el nivel de vida, también generó una degradación de las condiciones de trabajo por el ritmo acelerado de producción, las actividades rutinarias y repetitivas, y la descalificación de la mano de obra (Di Tella et al., 2004).

Antonio Gramsci (1891-1937) fue un pensador marxista que se ocupó de analizar este “un nuevo tipo humano”, que requería el control social de la fuerza de trabajo por parte del patrón, no solo en el momento de la producción, sino en todos los ámbitos de su vida. Tan es así que aspectos como las relaciones sexuales, la composición de las familias, el comportamiento y costumbres en los momentos de descanso y ocio, el consumo de alcohol, etcétera, comenzaron a ser objeto de preocupación para las patronales que pergeñaron formas de regulación social de las poblaciones obreras. Según este autor, todas estas medidas tenían como objetivo primordial “conservar, fuera del trabajo, un cierto equilibrio psicofísico del trabajador que impida el colapso fisiológico del trabajador, exprimido por el nuevo método de producción” (Gramsci, 1984: 292). En el plano internacional, si bien la expansión económica fue muy dispar entre las naciones, la sumatoria total reflejó una etapa de crecimiento, en especial de muchos países del Tercer Mundo, que en este periodo impulsaron un proceso de industrialización por sustitución de importaciones. La orientación de la producción al mercado interno en estos esquemas se tradujo en una mejora considerable de la calidad de vida de los trabajadores. El éxito sumió en el optimismo nuevamente a muchos observadores, que auguraban una expansión indefinida. No obstante, y como contracara, el consumo de masas alertaba a los ambientalistas que confluían en proyecciones de colapso medioambiental. La masificación del uso de autos es un emblema de esta etapa, y en este sentido, la emisión de dióxido de carbono a la atmósfera y el creciente tráfico modificaron ostensiblemente la fisonomía de las grandes ciudades, sumiéndolas en densas nubes de contaminación.

Como dijimos al inicio de este apartado, a mediados de los 70 una nueva crisis capitalista dio lugar a la etapa de hegemonía neoliberal a nivel mundial. Esta crisis,

que marcó el agotamiento del fordismo como patrón dominante de producción capitalista, se expresó fuertemente a partir del estancamiento económico y la caída de la tasas de ganancia.

Existen diversas interpretaciones respecto de las características y alcances de la crisis. Algunos autores la plantean como una *crisis estructural del capital* (Ricardo Antunes, 2005). Por su parte, Immanuel Wallerstein (1995) la interpretó como una fase más avanzada de una crisis de ciclo largo (ciclo planteado por el economista Kondratieff), que había comenzado en 1968, cuyos aspectos emblemáticos habían sido: a) en 1973 el aumento de los precios del petróleo, que implicó consecuencias desastrosas para los países del Tercer Mundo y del bloque comunista no productores de petróleo; y b) la dificultad para mantener la tasas de ganancia del sector productivo, lo que desembocó en el vuelco del capital al sector financiero. Otro autor importante en la caracterización de la crisis fue Samir Amin (1988), quien la definió como una crisis estructural, larga, duradera y antigua. Para los dos últimos autores, el capitalismo aún se encuentra atravesando esta crisis.

Más allá de las diferencias que hemos mencionado, todos los autores coinciden en que las principales respuestas del capital ante esta crisis fueron la importancia creciente del capital financiero en la estructura económica mundial, y la tendencia sostenida a la concentración y centralización del capital.

Por su parte, los defensores de las políticas neoliberales afirmaban que este era el único camino para salir del estancamiento económico y la creciente inflación, por eso se hablaba de la existencia de un *pensamiento único* en ese período: no porque no existieran otros pensamientos, sino por la dominancia e influencia que tenía. El crecimiento económico era una de las metas fundamentales. Sin embargo, al constatar luego de décadas de aplicadas estas recetas que ese objetivo no se logró, algunos autores críticos afirman que “las razones últimas no se encontraban vinculadas al crecimiento económico sino a la distribución del excedente económico” (Basualdo, 2011: 16). Esta afirmación tiene su sustento en la comprobación que de que no solo continuó el estancamiento económico sino que se verificó un aumento en la concentración del ingreso a nivel mundial.

En este sentido, podemos pensar esta nueva crisis capitalista como “la señal de ruptura de un patrón de dominación de clase relativamente estable, aparece como una crisis económica que se expresa en la caída de la tasa de ganancia” (Holloway, citado en Antunes, 2005: 17-18). La imposición de nuevos patrones de dominación de clase resulta clave para encontrar una resolución a la misma, que no siempre es favorable a los sectores populares. Gunder Frank planteó que el período anterior, hegemonizado



por el pensamiento keynesiano y del Estado de Bienestar (*The Welfare State*), fue fuertemente criticado por una razón política y económica. Esas críticas respondían a las exigencias económicas del capital y los intereses políticos de sus representantes en el Estado, que reaccionaban ante la reducción de las tasas de ganancias.

Es importante tener presente que este estado de situación es la expresión de una contradicción fundamental entre capital y trabajo, donde cada una de estas clases lucha, entre otras cosas, por una distribución del ingreso que les sea más favorable. En este sentido, la caída de las tasas de ganancia capitalistas se correspondían con un creciente poder de las clases trabajadoras no solo a nivel mundial, sino a nivel latinoamericano y nacional.

En este contexto, el capital se propuso un objetivo: la reducción de los “costos” que revirtiera la declinación de las tasas de ganancia. Para ello, se implementaron mecanismos tales como: la reducción de costos privados y sociales de producción, procesos de quiebras de empresas de menor tamaño como manera de eliminar competidores, reducción de los costos salariales, recorte de gastos sociales, introducción de innovaciones tecnológicas, traslado de la producción de antiguas zonas industriales a zonas con características favorables al capital (tales como menores costos laborales, de materia prima e impositivos, a la vez que inexperiencia en la organización sindical que pudiera atenuar las malas condiciones de trabajo).

En el caso de los países que ofrecieron resistencia a la imposición de estos nuevos modelos, por medio de movimientos políticos nacionales y regionales (tales como Corea del Sur y las Filipinas, Israel y Egipto, Marruecos y Túnez, Chile, Argentina y muchos países de Latinoamérica), se recurrió a la represión política —una de sus expresiones fueron las dictaduras militares del Cono Sur— contra las resistencias populares. En este período, una de las metas más importantes fue reforzar la disciplina laboral no solo en las “nuevas” zonas industriales, sino también en las más antiguas (Gunder Frank, 1982: 5-16).

Más allá de los diversos diagnósticos respecto de las causas de la crisis, ciertas características marcan la transición entre un modelo de acumulación y otro. Por un lado, la importancia que adquirió el capital financiero, que pasó a ser el eje central de la economía, desplazando a la industria. Holloway (2001) describe la creciente importancia del sector financiero de la siguiente manera:

*“El capital se convierte en su forma líquida de dinero, rompe sus vínculos institucionales (con fábricas, estados, ramas de actividad económica) y se mueve por el mundo en la búsqueda de medios de expandirse. (...) Los vínculos*

*entre grupos capitalistas y Estados específicos se rompen, la política de la 'economía nacional' (el keynesianismo, las políticas de substitución de importaciones) es abandonada, todos los conceptos políticos, económicos, culturales que eran parte del patrón previo de pronto se caen de la moda. El dinero, la forma del capital en toda su pureza líquida y obscena, reina supremo, como norma cultural, como dogma económico, como principio de la organización de estado y sociedad” (Holloway, 2001: s/n).*

Este nuevo rol del capital financiero implicó, además, una reorganización muy importante a nivel global, en la que fue fundamental la conformación de nuevos actores dedicados exclusivamente a las actividades financieras en grandes firmas y grupos económicos; y, paralelamente, una acelerada descentralización y desregulación del mercado financiero, que a su vez tomó nuevas dimensiones, conformándose en un mercado mundial de dinero y crédito que desconocía límites geográficos y temporales (Harvey, 1988: 185).

Otra de las características fundamentales e indispensables para el avance de este modelo fue el reposicionamiento de la clase trabajadora, que comenzaría a ocupar un rol menor en la definición del orden social y económico, a diferencia del que tenía en el modelo previo. Anteriormente, no solo había logrado grados muy importantes de organización, sino que ejercía un poder considerable sobre las corporaciones económicas y los gobiernos políticos, ya que de ella dependía la viabilidad de ese modo de acumulación capitalista por una doble vía: como actora fundamental en la producción y en el consumo de esa misma producción.

En contraste con las políticas del Estado de Bienestar (*The Welfare State*), de promoción del pleno empleo, el nuevo modelo implicaba altos niveles de desempleo estructural, escasos o nulos aumentos en el salario real y su correlato, un retroceso muy importante del poder sindical (Harvey, 1988). Es decir, fue un período de fuerte ofensiva patronal y estatal contra la clase trabajadora, cuya expresión paradigmática fue lo que algunos denominan la “era” Thatcher-Reagan, en referencia a los gobiernos de Gran Bretaña y Estados Unidos respectivamente (Antunes, 2005).

#### **4.1. El fenómeno de la globalización**

En el marco de esta nueva crisis capitalista, como veíamos en el apartado anterior, se erigió un sistema económico y político mundial, que junto al desarrollo tecnológico y científico, especialmente en lo relativo a comunicaciones e informática, estimuló la formación de un mercado mundial que trascendió los límites de las fronteras nacionales.

Lo que conocemos como globalización no es un fenómeno nuevo, aunque en la actualidad adquirió nuevas y más complejas dimensiones. Por un lado, la creciente internacionalización y desterritorialización (el despegue del anclaje territorial) de la producción y circulación de bienes y servicios. Por otro lado, y aún más novedosa, tiene que ver con las posibilidades de circulación transnacional de capitales, valores, información, datos e imágenes que pertenecen al ámbito *virtual*.

De esta manera, los estados y los gobiernos perdieron progresivamente su capacidad para intervenir fijando precios, cuotas de producción y estilos de administración, favoreciendo sectores sociales, políticos o económicos, o determinado tipo de empresas sobre otras (las nacionales por ejemplo), porque el mercado mundial tiene un rol fundamental de regulación. Predomina la existencia de un mercado único de libre competencia, donde se generalizan el intercambio de capitales, conocimiento e información.

En este escenario, el papel de las economías nacionales es muy diferente respecto del rol que tenían en los años 60. Por ejemplo, mientras que hacia los 60 cada economía nacional era pensada principalmente como relativamente autónoma del resto de las economías del mundo (a diferencia de los teóricos de la dependencia, que caracterizaban a las economías de los países subdesarrollados como “dependientes” de las economías de los países desarrollados), hoy en día hay mayor consenso respecto de que existe una economía mundial, a la que todos los países del mundo están vinculados, aunque con diferentes maneras y grados de integración.

Si, como planteó Wallerstein, consideráramos que en este nuevo orden, la unidad de análisis fuera el sistema mundial, no existiría un país atrasado o “en desarrollo” respecto de los países desarrollados, sino un escenario global de países que presentarían sectores nacionales de distinto tamaño, en el cual algunos sectores participarían del desarrollo con estándares internacionales y otra parte de su población permanecería marginada.

Las ideas-fuerza presentes en el fenómeno globalizador, representan también un desafío a los proyectos de desarrollo de los países, especialmente para aquellos “subdesarrollados” o “en vías de desarrollo”, pues desde la perspectiva del nuevo orden económico y político predominante a nivel global, se considera cualquier intervención estatal como contraria a los intereses de las empresas (en la medida que tales planes implican regulaciones y demandan impuestos y otros recursos).

Sin embargo, frente a visiones extremas que vaticinaron la desaparición de los estados-nación tal como los conocíamos hasta entonces, en la actualidad se puede

afirmar que ellos continúan teniendo un rol fundamental en las posibilidades de desarrollo, en la generación de proyectos nacionales, que si bien estén insertos en el mercado mundial, no queden subordinados a la órbita de los capitales y grupos económicos, sino que promuevan los intereses nacionales y regionales.

Por último, es importante tener en cuenta que la globalización es parte de un proceso político y como tal no afecta a todos por igual. Las reglas de juego están definidas predominantemente por los países centrales y las organizaciones económicas y financieras más poderosas, que tienen grandes intereses puestos en que los países periféricos –entre otras cosas– abran sus mercados al sistema financiero mundial, por medio de la adquisición de préstamos e inversiones de capital. Así como también pretenden definir la posición de cada uno en la división internacional del trabajo, lo cual –por otro lado– no constituye una pretensión novedosa.

#### **4.2. Neoliberalismo en Latinoamérica y Argentina**

En Latinoamérica y Argentina existieron dos grandes etapas en la consolidación del régimen neoliberal. Una primera oleada de reformas se implementó entre mediados de los 70 y mediados de los 80, y una segunda oleada entre fines de los 80 y 90, que implicó la consolidación del neoliberalismo como pensamiento único (Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr, 2006).

En nuestro país, este proceso se inició a partir de la última dictadura militar y continuó con sucesivos gobiernos democráticos (presidencias de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Fernando De la Rúa).

A continuación exponemos brevemente la importancia de la dictadura en el quiebre del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, que aunque con ciertas dificultades había logrado un grado de desarrollo industrial inédito en el país. Sus consecuencias directas fueron:

- ✓ Desindustrialización: se verificó una caída de 10 puntos de la producción industrial entre 1973 y 1983, y el cierre de cerca de 20.000 establecimientos industriales.
- ✓ Incremento de la deuda externa: de ocho mil millones a 43, en 1983. Estabilización. Transferencia de recursos del Estado a grupos económicos locales y empresas extranjeras.
- ✓ Redistribución regresiva del ingreso: caída del salario real, reducción de puestos de trabajo en el sector industrial y aumento de la productividad laboral (mayor explotación de la fuerza de trabajo).

El gráfico anterior indica la importante caída de la participación de los trabajadores en la distribución del ingreso, ante un Producto Bruto Interno que se mantuvo constante e incluso creció en algunos momentos.

Estas transformaciones estructurales fueron posibles en el marco de una fuerte represión a amplios sectores de la sociedad, especialmente a los trabajadores y militantes políticos. La importancia de la acción represiva llevó a la justicia argentina a caratular como un genocidio a lo ocurrido durante la última dictadura. Miles de dirigentes y activistas fueron detenidos, desaparecidos, asesinados y muchos otros tuvieron que exiliarse. Este plan sistemático de aniquilamiento pudo lograrse gracias a la participación activa de muchas patronales en el esquema represivo. Se prohibieron un sinnúmero de actividades, desde las reuniones políticas hasta actividades artísticas y periodísticas, se prohibieron libros y música. En lo que respecta específicamente a la clase trabajadora, se intervino la mayoría de las grandes federaciones y sindicatos, se legalizó la actividad represiva, se suspendió el derecho a huelga, se prohibió la actividad gremial, reuniones, asambleas, etc. Se anuló cualquier tipo de negociación entre obreros y patronal, se reinstaló la Ley de Residencia que permitía la expulsión del país de aquellos extranjeros considerados subversivos (Basualdo V., 2010).

La segunda oleada de reformas estructurales, iniciada en Latinoamérica hacia fines de los 80 y principios de los 90, vino de la mano de la legitimación que tuvieron dos grandes núcleos de pensamiento. Por un lado, la teoría del crecimiento de las economías emergentes, en el contexto de la consolidación de la estructura económica mundial con predominio de la actividad financiera internacional y la expansión de las empresas transnacionales, concentración y centralización del capital a nivel global. Por otro lado, la teoría del derrame, a partir de la cual el “desarrollo” estaba estrechamente vinculado a la posibilidad de crecimiento económico. Se consideraba que luego de un alto crecimiento, las riquezas iban a derramarse hacia aquellas “economías emergentes”.

En este contexto, surgió para América Latina lo que se conoció como Consenso de Washington, que no fue otra cosa que una serie de “recomendaciones” que los países “emergentes” debían seguir para entrar en la senda del desarrollo.

En este contexto fue que se intentó formular un listado de medidas de política económica que constituyera un “paradigma” único. Estas políticas servirían especialmente para orientar a los gobiernos de países en “vías de desarrollo”, quienes debían implementarlas si querían acceder a la ayuda de estos organismos multilaterales de crédito.

Esta concepción común en las instituciones con peso internacional localizadas en Washington se convertiría en una síntesis del pensamiento neoliberal de los 90.

Los elementos centrales del citado consenso pueden definirse como:

- 1) el acuerdo sobre el diagnóstico de la crisis de los países latinoamericanos (y el fracaso u, como se lo llamó, agotamiento de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones);
- 2) a partir de ese diagnóstico, las recomendaciones de políticas económicas a aplicar a corto plazo y de políticas de reforma estructural del Estado.

Por lo que se refiere al diagnóstico de la crisis, las causas que los neoliberales encontraron fueron esencialmente dos. La primera, el supuesto excesivo crecimiento del Estado y su participación activa en la vida económica a través del proteccionismo, de la regulación y del peso de las empresas públicas. Estas empresas eran a su vez caracterizadas como demasiado numerosas e ineficientes. La segunda, el llamado, desde la perspectiva neoliberal, “populismo económico”, consistente en la falta de capacidad de los gobiernos para controlar tanto el déficit público como las demandas de incrementos salariales del sector público y del sector privado.

Las políticas de ajuste estructural, pretendían generar un modelo de desarrollo orientado hacia el mercado y se basaban en la reducción del Estado, la liberalización del comercio internacional y la promoción de las exportaciones. Se promovieron inversiones extranjeras, eliminando cualquier tipo de restricción; la privatización de las empresas públicas; la desregulación de las actividades económicas y la garantía a ultranza del derecho de propiedad privada.

El Consenso de Washington y el modelo de desarrollo derivado de él, asumían que, una vez que las economías fuesen estabilizadas, liberalizadas y privatizadas, estas retomarían la senda del desarrollo, a partir de la restauración de un crecimiento sostenido, cuyos efectos se irían distribuyendo por toda la economía y “derramarían” a toda la sociedad, mejorando el nivel y la calidad de vida de la población.

### **UNA DÉCADA BAJO LA LUPA**

**Para Joseph Stiglitz, la aplicación del Consenso de Washington causó un fracaso sin precedente tras prometer el mayor éxito**

Culpa a las reformas de los años 90 de la mayor pobreza y hasta de la inseguridad

Stiglitz trabajó para el Banco Mundial, pero abjuró de sus políticas y se fue; hoy enseña en Columbia. Joseph Stiglitz, Premio Nobel en Economía en 2001 y profundo crítico de las políticas que guiaron en los años 90 al FMI y al Banco Mundial, reiteró la semana última que el proceso de reformas fracasó.



En una conferencia magistral dictada en Santiago, Chile, y reproducida por la revista de la CEPAL, Stiglitz explicó: “El experimento denominado de reforma está fracasando en América latina. Después de un breve repunte a principios del decenio de 1990, el crecimiento se ha hecho más lento. Muchos de los países de la región sufren recesiones, depresiones y crisis, algunas de las cuales han alcanzado niveles sin precedentes que recuerdan a los de la Gran Depresión”.

Agregó que “la Argentina, la alumna más destacada durante las primeras tres cuartas partes de la década, no sólo ha sufrido una crisis, sino que, por lo menos en algunos aspectos, ha sido denostada más allá de toda medida. Brasil, que también fue un alumno aventajado, está pasando por una crisis en este preciso momento. Una estrategia de reforma que prometió crear una prosperidad sin precedente ha fracasado de una manera casi sin precedente. Los resultados han sido peores de lo que muchos de sus críticos temían: para gran parte de la región, la reforma no sólo no ha generado crecimiento, sino que además, por lo menos en algunos lugares, ha contribuido a aumentar la desigualdad y la pobreza”.

En una línea de ideas que coincide con el discurso de la administración de Néstor Kirchner, el actual profesor de la Universidad de Columbia en Nueva York detalló: “El Banco Mundial, en su informe del decenio para la erradicación de la pobreza, señala como dimensiones clave de ella no solamente la falta de ingresos, sino también la inseguridad y la falta de voz; las denominadas estrategias de reforma han agudizado estos dos problemas”.

Señaló que “si bien la agenda de reforma no produjo un crecimiento vigoroso, sí contribuyó a aumentar la sensación de inseguridad. Mientras los efectos de la creciente volatilidad económica recaían con mayor rigor sobre los pobres, se acentuaba en ellos la sensación de inseguridad económica. Como si esto fuera poco, las reformas contribuían casi deliberadamente a acrecentar aún más dicha inseguridad. Uno de los elementos del programa de reforma, denominado ‘aumento de la flexibilidad del mercado laboral’, consistió en reducir las medidas de protección del empleo. Sin embargo, y como ya se señaló, aunque se suponía que las reformas iban a reducir el desempleo, lo sorprendente es que, en los hechos, el porcentaje de desempleados aumentó”.

Detalló también que “durante el decenio, una creciente proporción de la fuerza laboral se desplazó hacia el sector informal, donde no existen las medidas de protección que proporciona el sector formal. La seguridad personal se ha visto afectada por el aumento de la delincuencia y la violencia en muchos países”.

Un párrafo especial fue dedicado al comportamiento de los mercados financieros: “Poco se menciona que los especuladores de corto plazo tienen perspectivas e intereses muy diferentes de los de la gente del país: los países se han sometido a la disciplina de intereses caprichosos que sólo piensan en el muy corto plazo, sin preocuparse en lo más mínimo por otros valores sociales como la equidad u otros aspectos con repercusiones a más largo plazo”.

Sin embargo, reconoció que hubo logros en los años 90. “Existen algunos rayos de luz, ensombrecidos a veces por las estadísticas agregadas. En algunos países ha habido mejoras



notables en la educación: en Brasil la tasa de matrícula en la enseñanza primaria aumentó de 80% a 97%. En muchos países se han registrado progresos importantes en el sector de la salud. En varios países ha habido cambios institucionales extraordinarios, que van desde el control de los gastos del Estado hasta la creación de bancos centrales con credibilidad, el establecimiento de mercados de capitales que funcionan bien, el aumento de la eficiencia y la rendición de cuentas en el sector público.”

Pero subrayó que “es evidente que estas reformas institucionales no han generado todavía el crecimiento prometido, pero es posible que promuevan un mayor crecimiento en el futuro. Incluso los que creen en las bondades de las reformas han comenzado a moderar su optimismo: aducen que las economías saldrán de la recesión, pero pocos de ellos se atreven a expresar siquiera la esperanza de que se pueda recuperar el tipo de crecimiento vigoroso que caracterizó los decenios de 1950 y 1960. La promesa es que se cerrará la brecha entre América latina y los países industrializados adelantados, pero a un ritmo tan lento que será apenas perceptible y en formas que dejan planteado el interrogante de si en realidad existe alguna esperanza de lograr progresos rápidos”.

### **Las incógnitas**

Subrayó que “es prácticamente indiscutible que el desempeño del decenio de 1990 no sólo ha sido, en casi todas sus dimensiones, muy inferior al prometido, sino que ha sido desastroso. Sin embargo, el problema de juzgar las políticas del Consenso de Washington radica en parte en el conocido dilema del escenario contra fáctico. ¿Qué hubiera pasado de no haber sido por las reformas? ¿El crecimiento habría sido aún más decepcionante?

La controversia sobre la interpretación de la historia de América latina gira en torno de tres preguntas: ¿cómo se explica la década perdida de 1980, esa caída aparentemente rápida después de un crecimiento vigoroso?; ¿cómo se explica el auge de principios del decenio de 1990?, y ¿cómo se explica la caída igualmente repentina a fines de él? Nos encontramos en medio de un gran drama teatral: ¿resurgirá en el próximo acto un crecimiento vigoroso?, ¿veremos desatarse nuevas crisis?, ¿o en el próximo acto veremos más de lo mismo: estancamiento y poco crecimiento? El problema estriba en que es poco probable que el próximo acto se ajuste al libreto original. La mayoría de los países está tan preocupada por la forma en que se ha desarrollado la obra que es probable que decidan cambiar el libreto. Por lo tanto, e independientemente de lo que suceda, entraremos en otra ronda de controversias difíciles de resolver: si las economías se recuperan, ¿será gracias a los cambios o a pesar de ellos?

Fuente: diario *La Nación*, domingo 31 de agosto de 2003.

## **5. ALGUNAS CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO**

En el presente capítulo abordamos el concepto de desarrollo desde una perspectiva analítica, es decir, refiriéndonos a los múltiples sentidos que este asumió (y actualmente asume), en una mirada diacrónica, estableciendo las relaciones y asociaciones epocales de



la noción. Especial importancia le dimos a los procesos históricos y la idea de desarrollo, porque sostenemos que estos no pueden disociarse. Es decir que nos interesa, en este capítulo inicial a la materia, remarcar fundamentalmente la construcción social de las categorías sociales, como medios tanto para explicar la realidad como para modificarla.

Vimos además que la génesis de la noción de desarrollo estuvo asociada íntimamente a diferentes contextos históricos y de pensamiento –social y sociológico– que lo dotaron de especificidad, es decir, de preguntas tales como: ¿qué es lo que cambia?, ¿cómo debemos entender el proceso de cambio?, ¿desde qué perspectiva podemos pensar las transformaciones económicas y sociales? Es decir que problematizar la noción de desarrollo nos sitúa en una perspectiva del cambio social y lleva a interrogarnos incluso sobre qué es esa cosa llamada desarrollo.

Asimismo, su construcción social y política forma parte de las disputas en los campos académicos y en los proyectos políticos –dominantes o emancipatorios. ¿Cómo y desde dónde surgen las diversas y hasta contradictorias concepciones del desarrollo? Señalamos a lo largo del capítulo, algunas de las tensiones que conlleva el empleo del término para la teoría social y las críticas a los modelos interpretativos.

Especialmente en los comienzos de la segunda mitad del siglo XX, caracterizados por el surgimiento y hegemonía del pensamiento modernizador, surgido en las aulas de las principales universidades anglosajonas, el desarrollo estuvo asociado a crecimiento económico sobre la base de la industrialización. En la etapa de post-guerra se cristalizó la existencia de países en vías de desarrollo, esto es, subdesarrollados. El binomio desarrollado-subdesarrollado imprimía a las naciones una “etiqueta” y condición que antaño había sido conocida como civilización o barbarie. En ese nuevo contexto, los países caracterizados como modernos y desarrollados eran opuestos a las naciones atrasadas y consideradas tradicionales. Para la mayoría de las potencias de la época, países ricos del hemisferio norte (bloque capitalista) y la URSS (bloque socialista), el modelo a seguir estaba guiado por la noción de “ayuda para el desarrollo” dictada desde la hegemonía norteamericana.

En cuanto a las elaboraciones teóricas señalamos algunos hitos. De manera inicial se pensó el desarrollo en el marco de la Guerra Fría. Como mencionamos arriba, las sociedades del Tercer Mundo no eran vistas con sus posibilidades y diversas potencialidades de desenvolvimiento, sino que se las vinculaba a distintos “modos de vida” que las condenaban al estancamiento y el atraso. A su vez, estas sociedades eran colocadas en una trayectoria evolutiva unilineal, y quienes marcaban el ritmo eran las sociedades “modernas” industrializadas.

La primera formulación crítica al modelo modernizador surgió desde América latina. La teoría de la dependencia, que irrumpe con fuerza a fines de los 60 y principios de los años 70, en un contexto de importantes movimientos políticos y sociales (como la Revolución Cubana, procesos de democratización política, luchas revolucionarias y guerrillas en diversos países de Latinoamérica) fue una respuesta directa al predominio del enfoque modernizador impulsado por los EEUU para la región. Como vimos, uno de los principales aportes de los autores dependentistas al debate fue recuperar la dimensión histórica e incorporar la perspectiva de las clases sociales al análisis concreto de las situaciones de cada uno de los países. La explicación del desarrollo y su contraparte, el subdesarrollo, era fruto de una relación de tipo centro-periferia, es decir, una relación estructural e histórica atada al pasado colonial. Sin embargo, en esas primeras formulaciones, ni el medioambiente ni las restricciones materiales al crecimiento fueron incorporadas. El debate sobre la visualización de la cuestión ambiental lo abordaremos en el capítulo 2.

Ambas corrientes de pensamiento no se salieron del terreno del debate de la modernidad occidental, a pesar del mérito de los teóricos de la dependencia de abogar por un desarrollo en los marcos nacionales y en términos autónomos de los países centrales. La cultura del otro, del “subdesarrollado” siguió estando ajena en la comprensión más integral de la temática del desarrollo.

La teoría del sistema-mundo de Wallerstein, incorporó una visión mucho más compleja y acorde a los procesos económicos globales del capitalismo. Su perspectiva histórica puso en el centro las líneas de continuidad entre la colonización y la configuración del sistema capitalista mundial actual. En ese marco fue analizada la crisis capitalista de mediados de los 70 y sus proyecciones a futuro.

Asimismo, el autor nos acercó a la comprensión cabal de que no se podía pensar el subdesarrollo y el desarrollo de los países sino a partir de las interconexiones mundiales, y aún más, era imposible pensar que América latina podía desarrollarse, ya que los países no se desarrollan, sino que lo que se desarrolla es el sistema-mundo caracterizado por una estructura jerárquica y desigual.

El neoliberalismo y lo que conocemos como globalización, asumen otra importancia si los analizamos en el marco de una crisis capitalista, de una caída relativa de las ganancias por parte del capital y una avanzada importante del trabajo y sus organizaciones, que habían logrado crecer cuantitativa y cualitativamente durante el período que conocemos como fordismo. La necesidad de frenar y desarticular los movimientos políticos y sociales, en muchos casos revolucionarios, de la gran

mayoría de los países latinoamericanos, se presentó como un imperativo para el capital. En esos movimientos participaban trabajadores y trabajadoras, estudiantes, intelectuales, militantes en general de amplios sectores de la sociedad que fueron fuertemente reprimidos entre fines de los 60 y principios de los 70, lo que posibilitó una primera gran oleada neoliberal.

Luego, en la década del 90, vimos cómo una segunda oleada neoliberal por vías democráticas generó un empeoramiento de la población en términos sustantivos, y de las naciones del Tercer Mundo por medio de nuevos condicionamientos económicos, entre los que las deudas externas ocuparon un rol fundamental.

En este período tuvimos un retroceso ideológico y político importante, ya que muchos países seguimos las *recetas* de las grandes universidades norteamericanas, de los organismos multilaterales de crédito y de los gobiernos de los países centrales, creyendo que ese era el camino hacia el desarrollo.

El Consenso de Washington y sus políticas de ajuste estructural, surgieron como condición necesaria para el desarrollo de los países pobres y endeudados del sur del planeta y de los países del ex bloque socialista.

Podemos decir que –desde fines de los 60 y principios de los 70– los análisis académicos respecto del desarrollo fueron profundizados y complejizados, a tal punto de comprender que solo puede pensarse solo en el marco del sistema mundial.

Asimismo, si bien el concepto de desarrollo surgió asociado a la economía y al crecimiento material, ha ido incorporando, con un peso relevante, a los sujetos sociales. Aunque la productividad y la eficiencia continúan siendo importantes indicadores del desarrollo, nuevos aspectos resultan hoy fundamentales. Nos referimos por ejemplo a la equidad de géneros, la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, el respeto a las minorías étnicas, la democracia, la sustentabilidad ambiental y, más reciente, la valoración del territorio y las localidades.

La dimensión ética en la reflexión en torno al desarrollo aparece también tardíamente. Podemos afirmar actualmente que no hay un patrón universal de desarrollo, sino que este difiere de una sociedad a otra. La cultura de los pueblos y sus historias son parte de los procesos de transformación, y comenzaron a ser reconocidos desde la sociedad en general, la academia y el Estado. En este mismo sentido, creemos que siempre habrá tensión entre lo que *es* y lo que *debería ser* el desarrollo. El debate entre las distintas ideas y experiencias sobre el proceso del desarrollo, lo que este representa, a quién beneficia y a dónde conduce, por supuesto no está resuelto ni tampoco tendría por qué estarlo, pues el desarrollo, como todo concepto, es necesariamente relativo e histórico.

## 6. ACTIVIDADES

Proponemos una serie de interrogantes para reflexionar grupalmente.

### 1) En relación con la noción del desarrollo:

Proponemos problematizar el concepto de desarrollo en relación con los distintos aspectos que mencionamos. Identifique los diferentes usos (sentido común, biológico, sociológico, económico) del desarrollo. ¿En qué contexto se plantea el par desarrollo-subdesarrollo?

### 2) En relación con las perspectivas teóricas:

Sugerimos una actividad para pensar la **teoría de la modernización**. A partir de leer el texto “El desarrollo africano” de Guillermo Walter Klein, proponemos reflexionar respecto de los siguientes aspectos:

- ✓ ¿En qué se asemeja la visión de este funcionario con las premisas de la teoría de la modernización?
- ✓ ¿Podría relacionar ciertos pasajes de este artículo con las características analizadas para la teoría de la modernización –evolucionismo, universalismo, etnocentrismo y dicotomismo–?
- ✓ ¿Cómo son caracterizadas estas sociedades respecto de las sociedades modernas, qué atributos y rasgos las definen?
- ✓ ¿Qué significa “occidentalizar” desde la opinión del autor? ¿Cómo podría pensarse esa noción de “occidentalizar” con respecto a la noción de “modernizar”?
- ✓ ¿Cómo trabaja el autor la dicotomía urbano/rural y qué lugar le da en la explicación respecto del retraso de las sociedades?
- ✓ ¿Cómo describe a los sujetos de la sociedad africana? ¿Con qué rasgos los identifica? ¿Qué comparación establece con los “occidentalizados”?
- ✓ ¿Qué necesitaría la sociedad para desarrollarse?
- ✓ Respecto del contexto de surgimiento de la teoría de la modernización, ¿cómo se refiere el autor a la disputa con regímenes comunistas?

### Hitos biográficos de Guillermo Walter Klein

El autor tiene una larga historia de participación política en nuestro país. Durante la dictadura de Onganía, se desempeñó como Subsecretario de Inversiones Extranjeras, Subsecretario Actuante de Finanzas, y Subsecretario de Obras y Servicios Públicos. Fue funcionario de la última dictadura militar, en el Ministerio de Economía, como mano derecha de José Alfredo Martínez de Hoz, desempeñándose en el puesto de Secretario de Estado



de Planeamiento Económico. Fue uno de los principales responsables del vertiginoso crecimiento de la deuda externa. En años previos a la dictadura, su estudio jurídico era apoderado de dos bancos extranjeros en Argentina. Cuando se convirtió en mano derecha de Martínez de Hoz, su cartera de grandes clientes extranjeros creció a más de 20. Como funcionario público, tomaba créditos para el país con los mismos bancos que representaba. Al igual que para los países africanos, Klein afirmó: “La política económica aplicada durante el proceso hubiera sido incompatible con cualquier sistema democrático y sólo aplicable si está respaldada por un gobierno de facto”.

### Respecto de los **teóricos de la dependencia**:

¿Cuáles son las principales críticas y diferencias respecto de los teóricos de la modernización?

Una vez derrocado Perón en 1955, Raúl Prebisch, uno de los principales teóricos del pensamiento cepalino, entregó una propuesta al gobierno dictatorial. Este plan, conocido como Plan Prebisch, tuvo serias críticas por parte de Arturo Jauretche. Luego de leer algunas fuentes seleccionadas de escritos de Prebisch y de las críticas realizadas por Jauretche en “El Plan Prebisch, retorno al coloniaje”, les proponemos reflexionar sobre:

¿Qué aspectos de la teoría de la dependencia y el modelo centro-periferia pueden identificarse detrás de los planteos de Prebisch?

En la controversia entre Jauretche y Prebisch, Jauretche rechaza y critica el plan presentado, respecto de algunos temas claves para pensar el desarrollo nacional. ¿Cuáles son las críticas y discusiones respecto de:

- ✓ transferencia al sector agropecuario de una mayor proporción del ingreso nacional,
- ✓ los límites de expansión de la frontera agraria,
- ✓ la participación del capital extranjero bajo la forma de empréstitos,
- ✓ la política desinflacionaria tendiente a comprimir el actual nivel de ocupación y transferir mano de obra de la industria al agro,
- ✓ eliminación de cauces bilaterales de comercio con miras a la multilateralidad?

¿Cuál es la principal preocupación de Arturo Jauretche? ¿Por qué creen que es un autor caracterizado por gran parte de la literatura como *nacional y popular*?

## 7. BIBLIOGRAFÍA

Aguirre, Orlando, “La Alianza para el Progreso y la promoción del desarrollo en América Latina”. En *Revista Afuera. Estudios de crítica cultural*. N° 9, mayo de 2012. Consultado en: <<http://www.revistaafuera.com/articulo.php?id=110>>.

Aguirre Rojas, Carlos Antonio, “Immanuel Wallerstein y la perspectiva crítica del ‘análisis de los sistemas-mundo’”. En: *Textos de Economía*, Florianópolis, v. 10, n. 2, pp. 11-57, jul./dez. 2007 .

Allende, Salvador, “Crítica a la Alianza para el Progreso”, Discurso en la Universidad de Montevideo, 1967. Consultado en: <[http://www.ceecolombia.org/ckfinder/userfiles/files/005\\_Critica%20a%20la%20Alianza%20para%20el%20Progreso\\_\(ALLENDE\).pdf](http://www.ceecolombia.org/ckfinder/userfiles/files/005_Critica%20a%20la%20Alianza%20para%20el%20Progreso_(ALLENDE).pdf)>.

Antunes, Ricardo, *Los sentidos del trabajo*, Buenos Aires, Herramienta, 2005.

Basualdo, Eduardo, *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2006.

Basualdo, Victoria, con la colaboración de Ivonne Barragán y Florencia Rodríguez, *La clase trabajadora durante la última dictadura militar argentina (1976-1983): apuntes para una discusión sobre la resistencia obrera*, Buenos Aires, Comisión Provincial por la Memoria, 2010. Memoria en las aulas. Dossier Nro. 13. Pp. 2-43.

Calderón Vázquez, Francisco: *Thinking on development: Enfoques teóricos y paradigmas del desarrollo*. Edición electrónica gratuita, 2008. Consultado en: <<http://www.eumed.net/libros-gratis/2008b/409/>>.

Di Tella, Torcuato; Chumbita, Hugo; Gajardo, Paz y Gamba, Susana, *Diccionario de ciencias sociales y políticas*, Buenos Aires, Emecé, 2004.

Dos Santos, Theotonio, “La teoría de la dependencia, un balance histórico”. En Ortegón Espadas, Julio Alfonso “Desarrollo desigual, internacionalización del capital y regiones”. Consultado en: <<http://www.ugt.es/globalizacion/ortegon.htm>>.

-----, *La Teoría de la dependencia: balances y perspectivas*, Barcelona, Plaza & Janes, 2002.

Escobar, Arturo, *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Caracas, Fundación Editorial El perro y la rana, 2007.

Esteva, Gustavo, “Desarrollo”. En: Andreu Viola (Ed.), *Antropología del desarrollo*. Barcelona: Paidós. 2000.

Gramsci, Antonio, “Americanismo y fordismo”. En *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado Moderno*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1984.

Gunder Frank, André, *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, 1965. Consultado en: <<http://www.eumed.net/cursecon/textos/Frank/index.htm>>.

-----, “Después de la ‘reaganomía’ y el ‘thatcherismo’, ¿qué?” En *Cuadernos Políticos* N° 31, enero/marzo de 1982. México D.F., Era. 1982, pp. 5-16.

Hobsbawm, Eric, *Las revoluciones burguesas*, Madrid, Guadamarra, 1972.

Jauretche, Arturo, *Manual de zoncetas argentinas*, Buenos Aires, Peña Lillo editor, 1985.

Marx, Karl, *El Capital. Crítica de la economía política* (Tomo I, Volumen 3), México, Siglo XXI, 2005.

Marx, Karl; Engels, Friedrich, *El Manifiesto comunista*, Buenos Aires, Prometeo, 2005.

Nahón, Cecilia; Rodríguez Enríquez, Corina y Schorr, Martín, “El Pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades”. En *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*, Buenos Aires, CLACSO, 2006, pp. 327-388.

Palerm, Angel, *Antropología y marxismo*, México, CIESAS, 1988.

Preston, Peter, *Una introducción a la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1999.

Fernández Retamar, Roberto, *Algunos usos de civilización y barbarie y otros ensayos*, Buenos Aires, Contrapunto, 1989.

Universidad Nacional de Colombia, “Seminario III. Desarrollo y ordenamiento territorial”. Consultado en: <[http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/humanas/2004822/capitulos/cap2/lecciones/leccion3\\_a.html](http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/humanas/2004822/capitulos/cap2/lecciones/leccion3_a.html)>.

Valcárcel, Marcel, “Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo” (Documento de investigación), Lima, Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006. Pp. 1-40.

Wallerstein, Immanuel, *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*, Madrid, Siglo XXI, 1979.

-----, “La reestructuración capitalista y el sistema-mundo” (Conferencia magistral en el XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología), México, 1995. Consultado en: <<http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/605.pdf>>.

-----, “Paz, estabilidad y legitimación 1990-2025/2050”. En López Segrera, Francisco (editor), *Los Retos de la globalización. Ensayos en homenaje a Theotonio Dos Santos*, Caracas, UNESCO, 1998. Pp. 287-313.

Williams, Raymond, *Palabras clave. Un vocabulario de la cultura y la sociedad*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2003.

Wolf, Eric, *Europa y la gente sin historia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.





**CAPÍTULO 2:** *Del origen y tratamiento de la cuestión ambiental a la propuesta del desarrollo sustentable.**Gisela Juré**Ignacio Fittipaldi***INTRODUCCIÓN**<sup>13</sup>

El desarrollo sustentable surgió como una respuesta a los problemas ambientales que habían sido identificados y definidos hacia fines de la década del 60. Dichos problemas daban cuenta de los límites físicos que el planeta imponía al desarrollo ilimitado. Por lo tanto, resultaba indispensable formular una propuesta que evitara una catástrofe ambiental inminente. Partiendo desde esa premisa, el desarrollo sustentable fue concebido como un tipo de desarrollo capaz de satisfacer las necesidades del conjunto de la sociedad, sin comprometer las posibilidades de las futuras generaciones de satisfacer sus necesidades.

No obstante, la cuestión ambiental, originalmente definida en términos catastróficos, fue redefinida en las décadas siguientes. A esta redefinición contribuyeron principalmente dos perspectivas: por un lado, la de los países del Tercer Mundo; por otro, la perspectiva del ambientalismo moderado, de influencia decisiva en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Finalmente la propuesta de desarrollo sustentable, aprobada por la ONU en 1987, fue la resultante de una década y media de discusiones que culminaron en un consenso plasmado en lo que se denominó Informe Brundtland.

Nos proponemos desarrollar, en primer lugar, las características propias del sistema de producción capitalista que provocaron una crisis ambiental de escala planetaria. En segundo lugar, indagaremos sobre las distintas percepciones de la crisis ambiental. De ellas –y con el paso del tiempo– se fueron condensando interpretaciones cada vez más complejas y sustanciosas, dando lugar a verdaderos posicionamientos políticos con una

---

13 El presente capítulo es una reelaboración de una versión anterior en la cual participó Esteban Sánchez.

mirada sistémica de la relación de los seres humanos con el medioambiente. En este sentido, identificaremos tres perspectivas en disputa: 1) la conservacionista, 2) la del Tercer Mundo, y 3) la del ambientalismo moderado. Por último, veremos cómo este intenso debate que se suscitó entre las tres posiciones, abonó a la propuesta de desarrollo sustentable, en un contexto de fuertes transformaciones económicas, políticas y ambientales.

## 1. LA CUESTIÓN AMBIENTAL CONTEMPORÁNEA

La expansión y la generalización de las relaciones capitalistas modificaron sustancialmente el vínculo del ser humano con la naturaleza, dando comienzo así a los problemas de depredación de recursos naturales y contaminación.

En primer lugar, porque la competencia –intrínseca al capitalismo– obliga a producir y consumir siempre más, transformándose en una lógica sistémica y no en una excepción. El aumento de la producción constante es el *leitmotiv* del capital. Por consiguiente, la utilización de recursos naturales se multiplica, como así también la generación de residuos. Esto se tornó particularmente grave con la expansión del consumo en masa impulsada por el taylorismo-fordismo a partir de la Segunda Guerra Mundial. Situación que se potenció y agravó traumáticamente por una nueva fuente energética: el petróleo.

En segundo lugar, y debido a su naturaleza expansiva, el sistema capitalista requiere que las relaciones de producción capitalistas se reproduzcan en todo el planeta. Por lo tanto las bondades y las malditas consecuencias negativas del sistema, también se propagan por todo el planeta. Así, los problemas de contaminación y depredación de recursos naturales se volvieron problemas mundiales.

En tercer lugar, porque –a diferencia de las sociedades preindustriales– utiliza como fuente de energía combustibles fósiles: carbón primero, petróleo después. Esto tiene importantes consecuencias en la depredación y contaminación de los ecosistemas.

Estas características propias del sistema capitalista hicieron que en los albores de la década del 60 apareciera la primera alerta sobre una crisis ambiental a escala planetaria. Hasta ese momento, la ideología dominante no había prestado suficiente atención a los efectos degradantes de la acción humana sobre el medioambiente.

Entre los acontecimientos que posibilitaron esta toma de conciencia se encuentran:

- ✓ La explosión demográfica mundial, el consumismo en aumento y la amenaza nuclear. La población mundial se triplicó entre 1800 y 1960, pasando de 1000 millones de personas a 3000 millones (hoy somos 7000 millones). Este aumento poblacional generó una demanda mayor sobre los recursos básicos del planeta, y ello se debió no solo al incremento de la población, sino principalmente al aumento del consumo per cápita.

- ✓ La certeza a la que se enfrentó el mundo al finalizar la Segunda Guerra Mundial: la humanidad estaba en condiciones de destruir el planeta con el arsenal nuclear disponible, que lejos de disminuir, se multiplicó en las décadas de posguerra.

La conciencia ambientalista, por lo tanto, encuentra sus orígenes en la percepción de los efectos negativos del creciente consumo de una población también creciente, levantando además las banderas del movimiento pacifista que surgió en el denominado Primer Mundo, en respuesta a la carrera armamentística y a la amenaza nuclear.

Dentro del movimiento ambientalista podemos encontrar dos vertientes: por un lado, una crítica naturalista a la destrucción infringida a la naturaleza (conservacionistas y pacifistas); por otro lado, lo que podríamos denominar una crítica social a los efectos negativos producidos por la Revolución Industrial, cuyas reivindicaciones exceden al ambientalismo.

Las primeras organizaciones ecologistas surgidas en Estados Unidos a fines de la década del 60, y luego replicadas en los países industrializados de Europa (Holanda y Alemania, primero, y el resto de Europa industrializada, después) respondían a la vertiente naturalista. Las organizaciones emblemáticas de este primer ambientalismo fueron Greenpeace y Friends of the Earth, ambas nacidas en Estados Unidos.

En la década del 70 comenzaron a aparecer organizaciones ambientalistas en países del Tercer Mundo, como India y Brasil. Estas organizaciones aportaban una mirada distinta a las reivindicaciones privativamente naturalistas. Conociendo el lado oscuro del sistema capitalista, venían a aportar una mirada social sobre la cuestión ambiental.

Por último, en la década del 80 se expandieron por el resto del mundo, incluidos los socialismos reales, en donde cumplieron un rol fundamental en la crítica a los regímenes allí existentes. En algunos países, principalmente en Europa, se convirtieron en partidos políticos, los llamados partidos verdes, que compitieron electoralmente y en algunos casos se transformaron en la tercera fuerza política de algunos países, desplazando de ese lugar al partido comunista.

## **2. LAS INTERPRETACIONES SOBRE LA CRISIS AMBIENTAL**

Entre 1960 y 1972 las organizaciones conservacionistas y otros científicos de renombre comenzaron a publicar una serie de documentos y reportes que daban cuenta del advenimiento de una catástrofe ambiental mundial. A través de distintos modelos, proyectaban un futuro en el cual, de continuar con el crecimiento poblacional y económico, el mundo tal como se lo conocía por entonces acabaría en el

año 2100, por distintas razones: agotamiento de recursos, contaminación ambiental, falta de alimentos, revueltas sociales, guerras por la disputa de recursos naturales, etc. Como veremos en el primer apartado, estos informes llegaban a una única conclusión: la solución pasaba por limitar el crecimiento poblacional y económico.

Los primeros en reaccionar ante esta propuesta fueron los países del Tercer Mundo, para quienes la limitación del crecimiento poblacional y económico no significaba otra cosa que la condena, lisa y llana, a permanecer en ese lado del sistema en el que la dependencia y la pobreza constituyen una cara del capitalismo. Afirmaban que los países subdesarrollados eran tales por la existencia misma de los países desarrollados y que cualquier propuesta que intentara atenuar la crisis ambiental, debía partir de la autodeterminación de los países del Tercer Mundo para decidir cómo utilizar sus recursos naturales y a disposición de un nuevo modelo de desarrollo en el que prevalecieran otros valores.

En el año 1972, la ONU convocó a la Conferencia Internacional sobre Medio Humano que tuvo lugar en Estocolmo. Este hecho marca el inicio del tratamiento del tema ambiental en la arena política internacional. La conferencia de Estocolmo, lejos de la propuesta de Crecimiento Cero, argumentó que los países del Tercer Mundo debían desarrollarse para combatir la pobreza, que era la principal generadora de problemas ambientales en esa región. De esta manera formuló una propuesta que proponía la conjunción y la necesidad de que desarrollo y conservacionismo fueran parte de un mismo camino y no caminos bifurcados. Llamaremos a esta perspectiva “ambientalismo moderado”; es la que prevalecerá en el seno de las Naciones Unidas, y que en 1987, sumando otros elementos, confluirá en la propuesta de desarrollo sustentable.

## **LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS**

La ONU fue fundada al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el 24 de octubre de 1945 en San Francisco, contando en un principio con 51 países miembros.

### **Carta de las Naciones Unidas**

“Propósitos

“ 1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;



“ 2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otros medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;

“ 3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y

“ 4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes”.

Sus objetivos pueden resumirse en la búsqueda de una paz duradera, el desarrollo económico y social de las regiones más atrasadas y la promoción de los derechos humanos universales.

Su logo muestra un mundo rodeado por las ramas del olivo de la paz, lo que da cuenta de una organización preocupada principalmente por el fin de la violencia. La misión de lograr un mundo en paz no era novedosa. La organización que precedió a la ONU fue la Sociedad de las Naciones, cuya misión fue también la de conseguir una calma duradera una vez finalizada la Primera Guerra Mundial.

El acuerdo de paz que se firmó una vez finalizada la Gran Guerra (nombre con el que se conoció a la Primera Guerra Mundial antes de que hubiera una Segunda) se llamó tratado de Versalles. En el mismo se responsabilizó exclusivamente a Alemania de las causas y las consecuencias de la Guerra, imponiéndole una paz con muy duras condiciones: pérdida de territorios, imposibilidad de poseer una flota de guerra y una fuerza aérea, disminución de su ejército, ocupación militar de una parte de sus territorios, y expropiación de todas sus colonias de ultramar, además de la obligación de resarcir económicamente a los vencedores de la guerra por los costos en los que habían incurrido para afrontarla. Dichas condiciones tenían como objetivo mantener a ese país en un estado de debilidad permanente.

Como complemento de este tratado se conformó la Sociedad de las Naciones, que debía ser el mecanismo para impedir una nueva guerra. Un consorcio de naciones libres (del que se excluyó a la Unión Soviética, Alemania y Turquía) que mediante negociaciones públicas impidiera el desarrollo de conflictos bélicos entre las naciones.

La negativa de Estados Unidos a participar y la exclusión de Alemania y la Unión Soviética, tres de las principales potencias mundiales, llevó al fracaso de la Sociedad de las Naciones, que solo contaba con la adhesión a nivel de las potencias de Francia e Inglaterra. El desarrollo de una nueva guerra, una vez que estalló la Crisis del 30 y se instalaron en el poder tanto en Alemania como en Japón fuerzas de la extrema derecha decididas a romper la situación de debilitamiento a la que los habían llevado, mediante el enfrentamiento militar si fuera necesario, era inminente. De esta manera estalló la Segunda Guerra Mundial, y fracasó



abiertamente la Sociedad de las Naciones, que fue disuelta una vez finalizada la Segunda Guerra y reemplazada unos meses después por la Organización de las Naciones Unidas.

Por su parte, la ONU no ha tenido un solo año desde su formación en el que no hubiera o se desatara un conflicto armado. La única paz que se consiguió fue la europea. Europa occidental, que había sido el escenario privilegiado para el desarrollo de las guerras en el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, una vez finalizada la Segunda Guerra, alejó de su territorio y por lo tanto de su población civil las consecuencias de los conflictos bélicos.

La Organización de las Naciones Unidas tampoco avanzó en el objetivo de frenar la carrera armamentista. Hacia 1985 había potencial nuclear como para matar doce veces el total de la población del planeta.

Fuente: ONU (1945).

## 2.1. Crecimiento cero

En el ámbito científico, diversos estudios definieron la crisis ambiental como un problema de presión poblacional sobre recursos naturales limitados. Dichos estudios demostraron, como veremos a continuación, que el crecimiento exponencial de la población ligado a un crecimiento también exponencial del consumo por habitante generaba una gran presión sobre los recursos del planeta y ponía en riesgo su propia capacidad para regenerarse. De esta manera, y por primera vez, se reconocía que el planeta imponía límites concretos al crecimiento ilimitado. Para esta perspectiva, la solución debía pasar por detener el crecimiento poblacional y el económico.

El problema del crecimiento poblacional fue una preocupación desde los inicios mismos del modo de producción capitalista. El problema no era el crecimiento poblacional en sí, sino que sucedía a un ritmo mayor que el aumento de la producción de alimentos. En 1798 Thomas Malthus y en 1817 David Ricardo, desde distintas perspectivas, llegaron a la conclusión que se debía controlar o reducir la población porque la capacidad productiva del planeta para alimentarla llegaría a un límite. La denominada “revolución verde”, que tuvo lugar a mediados del siglo XX, aumentó considerablemente la productividad agrícola, a partir de la aplicación de nuevas tecnologías: introducción de variedades genéticamente modificadas, monocultivo, utilización de fertilizantes, plaguicidas y maquinaria agrícola. Esta revolución tecnológica parecía poner fin al problema de la producción deficitaria de alimentos, de la que hablaban Malthus y Ricardo. Sin embargo, el aumento de la productividad agrícola se logró a costa de una mayor utilización de recursos naturales, renovables y no renovables (agua y combustible), y principalmente de la pérdida de biodiversidad, desertificación

y contaminación ambiental en las regiones cultivadas. La revolución verde es un claro ejemplo de que, como veremos más adelante, la innovación tecnológica puede resolver un problema, como el déficit en la producción de alimentos, pudiendo agravar otros, como el de la presión sobre recursos renovables y no renovables, contaminación, etc.

Entre todos los documentos publicados dentro de esta perspectiva, el más influyente fue publicado en 1972 por un grupo del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT, del inglés Massachusetts Institute of Technology), con el nombre de “Los límites del crecimiento”, a pedido del Club de Roma.

El Club de Roma fue fundado por Aurelio Peccei, un alto ejecutivo de las firmas FIAT y Olivetti, quien en 1968 convocó a científicos de distintas disciplinas para promover un estudio global sobre los problemas mundiales. En 1971 contrataron al Instituto Tecnológico de Massachusetts, con un financiamiento especial de la Fundación Volkswagen, para realizar un estudio que pudiera proyectar la situación mundial si se mantenían las tendencias de crecimiento económico y poblacional. Para hacerlo, el MIT utilizó un modelo informatizado que combinaba cinco variables críticas: industrialización, crecimiento poblacional, escasez de alimentos, utilización de recursos no renovables y deterioro ambiental.

El modelo realizaba ensayos virtuales con diferentes combinaciones de las variables críticas.

- La primera proyección, que seguía las tendencias de aquel entonces, alcanzaba un límite debido al agotamiento de los recursos no renovables.
- En la segunda proyección se suponía una duplicación de los recursos económicamente disponibles (esto podía ser por descubrimiento de nuevos yacimientos o por super-explotación de los ya conocidos, o –en el caso de los recursos energéticos– por el desarrollo de nuevas fuentes energéticas, por ejemplo, la energía nuclear, etc.). En esta segunda proyección el límite se alcanzaba por la contaminación provocada por el impulso a la industrialización dado por la mayor disponibilidad de recursos no renovables.
- En la tercera proyección se sumaban innovaciones tecnológicas y regulaciones específicas para frenar la contaminación en un 25%, pero el límite entonces se alcanzaba por la escasez de alimentos debido a la presión ejercida por la industria y las ciudades sobre la tierra cultivada. Y así, cada proyección resolvía la causa anterior al colapso a través de estrategias que incluían distintas respuestas tecnológicas: producción de energía nuclear, reciclado de recursos, explotación de reservas, limitación de contaminantes, aumento de la produc-

tividad del suelo, etc. Sin embargo, esto solo aplazaba la crisis, en cualquier caso el fin del crecimiento se daría en 2100, cuando se produciría, según el informe, la necesaria adaptación entre la población del mundo y el medioambiente natural, en forma de un rápido y elevado aumento de la mortalidad, como consecuencia de la degradación del ecosistema.

Las variables críticas estudiadas, comprobaron los científicos del MIT, se retroalimentaban positivamente, y ninguna incorporación de tecnología podía evitar una catástrofe inminente. De ahí que la única solución que encontraban era la de detener el crecimiento poblacional y económico.

### **LOS LÍMITES DEL CRECIMIENTO**

#### **Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad**

Hemos derivado de nuestro trabajo las conclusiones que a continuación se expresan (...)

- 1) Si se mantienen las tendencias actuales de crecimiento de la población mundial, industrialización, contaminación ambiental, producción de alimentos, agotamiento de los recursos, este planeta alcanzará los límites de su crecimiento en el curso de los próximos cien años. El resultado más probable, será un súbito e incontrolable descenso tanto de la población como de la capacidad industrial.
- 2) Es posible alterar estas tendencias de crecimiento y establecer una condición de estabilidad ecológica y económica que pueda mantenerse durante largo tiempo. El Estado de equilibrio global puede diseñarse de manera que cada ser humano pueda satisfacer sus necesidades materiales básicas y gozar de igualdad de oportunidades para desarrollar su potencial particular.
- 3) Si los seres humanos deciden empeñar sus esfuerzos en el logro del segundo resultado en vez del primero, cuanto más pronto empiecen a trabajar en este sentido, mayores serán las probabilidades de éxito.

Fuente: Meadows et al. (1972).

La perspectiva del crecimiento cero, formulada principalmente por biólogos y ecólogos de los países industrializados, era ecocentrista y conservacionista. Tomaba a la sociedad humana como una unidad, sin reconocer diferencias de clases ni diferencias entre países desarrollados y subdesarrollados acerca de cómo cada uno contribuyó a la crisis, y qué estrategias debían adoptar para resolverla.



## 2.2. La perspectiva del Tercer Mundo

Cuando el Club de Roma difundió mundialmente los resultados de su estudio y su propuesta de limitar el crecimiento, no tardaron en hacerse oír algunas voces en disidencia. Particularmente fueron los países del Tercer Mundo quienes encabezaron esta perspectiva crítica sobre control poblacional y económico. La razón era evidente: el crecimiento económico era la única manera de superar la situación de pobreza en la que se encontraban.

La perspectiva del Tercer Mundo frente a la crisis ambiental fue tomando forma en las reuniones de las Naciones Unidas con presencia fuerte o exclusiva de países no alineados. Su propuesta más radical fue la formulada por la Fundación Bariloche, que se conoció como “Modelo mundial latinoamericano”. Veremos en general cuál es el planteo formulado por los países no alineados, y luego veremos el planteo específico del modelo latinoamericano.

El movimiento de los países no alineados, formado por aquellos países que se negaron a alinearse a alguna de las dos potencias emergentes una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial (la Unión Soviética y Estados Unidos), fue fundado en 1961 y hacia 1975 llegó a tener 100 países miembros.

El problema ambiental, según esta perspectiva, no se explicaba por los límites físicos externos al sistema social, sino por el propio modo de producción capitalista. La lógica del sistema capitalista es, esencialmente, producir cada vez más, a menor costo y con la máxima rentabilidad posible. En esa lógica está implícita la dinámica que generaba los problemas de contaminación y depredación. La propuesta, por lo tanto, no podía ser otra que la de transitar hacia otra forma de organización social que utilizara los recursos naturales y los medios de producción en forma responsable, para la satisfacción de las necesidades de la sociedad en su conjunto y no solo de una minoría.

Podemos identificar tres argumentos centrales:

- ✓ El principal problema de los países subdesarrollados es la pobreza, que es la que genera el aumento poblacional (y no a la inversa), y la contaminación y degradación ambiental.
- ✓ Son los países desarrollados con alto nivel de consumo los que generan el subdesarrollo (y por lo tanto, la pobreza y la presión sobre el ambiente).
- ✓ Los países desarrollados tienen una desproporcionada participación en la contaminación (debido a su alto nivel de consumo) y deben asumir su responsabilidad en la misma.

Para los países tercermundistas, el problema era el modelo de desarrollo basado en la utilización desmedida de los recursos naturales para satisfacer el consumismo de los países centrales. Por lo tanto, lejos de pensar en un control de crecimiento, resultaba necesario pensar, crear y poner en práctica un nuevo modelo de desarrollo, cuyo objetivo principal fuera la satisfacción de las necesidades del conjunto de la población, y un nuevo orden internacional, que libere de la dependencia a los países subdesarrollados.

En el año 1971, se realizó en Río de Janeiro una reunión auspiciada por el Club de Roma, a la que fueron invitados diversos especialistas a discutir los resultados del modelo desarrollado por el MIT, antes de que este fuera publicado. Durante la reunión, los supuestos básicos del modelo fueron cuestionados y un grupo de latinoamericanos encomendaron a la Fundación Bariloche la construcción de un modelo que recogiera la perspectiva de los países de la región. La Fundación Bariloche había sido creada en 1963 por inquietud de un grupo de científicos de la Comisión Nacional de Energía Atómica de la Argentina.

El modelo mundial latinoamericano realizado por dicha Fundación, se constituyó como la respuesta de los países de la región al modelo propuesto por el Club de Roma. Utilizó un modelo informatizado de proyección como el que desarrolló el MIT, solo que en vez de proyectar el mundo siguiendo los valores y la tendencia por entonces actual, de producción y consumo, lo que implicaba según la Fundación una posición ideológica a favor de ese mundo, diseñó otra proyección en la que el objetivo central del desarrollo era la erradicación del hambre. La lógica holista y colectivista de esta perspectiva, era opuesta al proyecto individualista y al estilo de vida consumista de los países centrales que impera en el sistema capitalista. Con este objetivo, afirmaba el modelo latinoamericano, los recursos naturales alcanzarían para sostener una población tres veces superior a la de la década del 70.

La crisis ambiental, según este modelo, no estaba en el futuro sino en el presente, dado que la mayoría de la humanidad vivía en la pobreza y en la miseria. Se incorporaba a este debate la cuestión no solo de la producción de bienes, sino también el conflicto central de la distribución.

Para combatir la pobreza y lograr un desarrollo sustentable, la producción y el consumo debían estar determinados por la satisfacción de las necesidades y no por el lucro. Dichas necesidades debían ser definidas por cada una de las diferentes sociedades. Los recursos naturales y los medios de producción, según esta perspectiva, pertenecen a la sociedad en su conjunto y deben ser utilizados para la consecución de estos objetivos, no deben ser propiedad privada de nadie.

## MODELO MUNDIAL LATINOAMERICANO

Cualquier pronóstico a largo plazo sobre el desarrollo de la humanidad se funda en una visión del mundo basada en un sistema de valores y en una ideología concreta. Suponer que la estructura del mundo actual y el sistema de valores que la sustenta pueden ser proyectados sin cambios hacia el futuro, no es una visión “objetiva” de la realidad, como a veces se sostiene, sino que implica también una toma de posición ideológica. Por eso, la diferencia que suele establecerse entre modelos proyectivos y normativos a largo plazo es esencialmente falaz.

El Modelo construido por la Fundación Bariloche, es explícitamente normativo; no se ocupa de predecir qué ocurrirá si continúan las tendencias actuales de la humanidad, sino de señalar una manera de alcanzar la meta final de un mundo liberado del atraso y la miseria. No pretende ser “objetivo” en el sentido de “valorativamente neutro” con el que tan frecuentemente se usa esa palabra; representa la concepción del mundo que comparten sus autores y con la cual se hallan comprometidos. Es objetivo, sí, en el sentido que parte de una visión realista y descarnada de los problemas del mundo actual, y trata de encontrar soluciones basadas en la capacidad de cambio y creación tantas veces demostrada en el pasado por la sociedad humana.

El Modelo, en ese sentido, se apoya sobre la premisa de que sólo cambios radicales en la organización social e internacional del mundo actual pueden liberar al hombre definitivamente del atraso y la opresión. Se propone entonces un proyecto de sociedad basado en la igualdad y en la plena participación de todos los seres humanos en las decisiones sociales. El consumo material y el crecimiento económico se regulan de manera que permitan lograr una sociedad intrínsecamente compatible con el medioambiente.

Las premisas generales sobre las que se basa la sociedad propuesta por el Modelo son las siguientes:

a) Algunas predicciones en boga (matemáticas o no) anuncian que, si continúan las tendencias actuales de la humanidad, se producirá una catástrofe de escala mundial en un futuro no muy lejano.

En realidad, la catástrofe contenida en esas predicciones constituye ya una experiencia cotidiana para gran parte de la humanidad. Hambre, analfabetismo, muerte prematura, carencia de viviendas adecuadas, etc. —en otras palabras, condiciones miserables de vida— conforman el destino común compartido por gran parte de los habitantes de los países subdesarrollados. Corregir esta situación es, por lo tanto, el objetivo prioritario de toda visión prospectiva del mundo.

b) Los países subdesarrollados no pueden progresar copiando las pautas seguidas en el pasado por los países actualmente desarrollados. No sólo por la improbabilidad histórica de repetir ese camino en las condiciones sociopolíticas actuales, sino, y principalmente, porque tampoco es deseable, ya que supondría reincidir en la evolución que ha llevado



a estos a la situación actual de consumo dispendioso e irracional, de acelerado deterioro social y, en última instancia, de creciente alienación.

c) El uso devastador e irracional de los recursos naturales, y el deterioro del medioambiente –ambas características derivadas principalmente del consumo de las naciones desarrolladas y de las minorías privilegiadas de los países en desarrollo– son el resultado de un sistema de valores en gran parte destructivos. Por eso la solución a estos problemas no puede articularse sobre la aplicación circunstancial de medidas correctivas, sino sobre la creación de una sociedad intrínsecamente compatible con su medioambiente.

d) Cualquier política de preservación del ecosistema o de reducción del consumo de recursos naturales será difícil de implementar efectivamente, a escala mundial, hasta que cada ser humano haya logrado un nivel de vida aceptable. En otras palabras, sería absurdo pedir a los habitantes de las vastas regiones pobres de la tierra –en su gran mayoría al borde de la mera supervivencia– que se preocupen por el eventual efecto que podría tener, en un futuro lejano, su magro consumo actual.

e) Los sectores privilegiados de la humanidad –esencialmente los países desarrollados–, deben disminuir su tasa de crecimiento económico para aliviar su presión sobre los recursos naturales y el medioambiente, y además para contrarrestar los efectos alienantes del consumo excesivo. Parte del excedente económico de esos países debería destinarse para ayudar a los países del Tercer Mundo a superar su actual estancamiento, resultado en parte de la explotación a la que estuvieron, y a la que en buena parte continúan, sometidos.

Fuente: Fundación Bariloche (1976).

En síntesis, para los países del Tercer Mundo, el crecimiento y el desarrollo eran vistos como los pilares fundamentales para superar el problema de la pobreza, que según el modelo, era el principal problema ambiental de estos pueblos. Esta perspectiva, desarrollista pero crítica, retoma algunos elementos de la teoría de la dependencia, estableciendo una relación de sentido entre desarrollo y subdesarrollo, y propone como única solución la autodeterminación de los pueblos del Tercer Mundo para definir su propio modelo de desarrollo, que implique la utilización de recursos naturales y medios de producción en forma responsable para la satisfacción de las necesidades de la sociedad en su conjunto y no solo de una minoría privilegiada.

### **2.3. Ambientalismo moderado**

La segunda reacción al informe difundido por el Club de Roma fue en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, donde se tomaron algunos de los elementos

de la posición de los países del Tercer Mundo para crear una posición que, lejos de poner como contradictorios los objetivos de desarrollo con los de conservación –como sí lo hacía el Club de Roma–, iba a acercar algunas posiciones para reconciliarlas.

Ante la alarma ambiental inicial formulada por el Club de Roma, la Organización de las Naciones Unidas convocó a una conferencia internacional para tratar la crisis ambiental. La Conferencia sobre Medio Humano tuvo lugar en Estocolmo en 1972, y participaron 113 países.

En las reuniones preparatorias a esta Conferencia, los países del Tercer Mundo mostraron su recelo frente a la crisis ambiental tal como se venía planteando, ya que consideraban que los problemas enunciados (contaminación, urbanización) eran problemas del Primer Mundo y que no se hacía referencia a que el principal problema de los países subdesarrollados era la pobreza y la cuestión social, y que ambas solo podían superarse con crecimiento y con distribución de la riqueza. Para garantizar la participación de los países del Tercer Mundo se acuñó el concepto de medioambiente humano, que incorpora a los aspectos físicos tradicionales, los aspectos sociales.

El documento base utilizado en la Conferencia fue “Una sola tierra: el cuidado y conservación de un pequeño planeta”. La primera diferencia entre la perspectiva formulada en esta Conferencia y la del Club de Roma es que asume lo ambiental en sentido amplio y no solo como naturaleza externa, por lo que intenta combinar los objetivos de desarrollo con la necesidad de preservar el medioambiente. La posición de la ONU es antropocentrista y desarrollista, de esta manera el cuidado de los recursos naturales no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para favorecer el desarrollo y la mejora de las condiciones de vida de la población.

Reconoce que en el mundo hay países ricos y países pobres, y que mientras los primeros deben invertir en el uso de *tecnologías limpias*, los segundos deben plantearse el crecimiento económico como su principal objetivo para combatir el flagelo de la pobreza. La pobreza, desde esta perspectiva, aparece como problema en sí y como causa de problemas ecológicos.

Para la ONU, el crecimiento económico y la conservación de la naturaleza son objetivos compatibles. Es más, conseguir el primero es necesario para la consecución del segundo, dado que mientras haya pobres, estos generarán problemas ambientales presionados por sus necesidades. La Conferencia culminó con la Declaración de Estocolmo, cuya proclama se transcribe a continuación.

## **“DECLARACIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE HUMANO”**

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, y atenta a la necesidad de un criterio y principios comunes que ofrezcan a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el medioambiente;

### **I. Proclama que:**

1. El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea.

Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.

2. La protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos.

3. El hombre debe hacer constantemente recapitulación de su experiencia y continuar descubriendo, inventando, creando y progresando.

Hoy en día, la capacidad del hombre de transformar lo que lo rodea, utilizada con discernimiento, puede llevar a todos los pueblos los beneficios del desarrollo y ofrecerles la oportunidad de ennoblecer su existencia.

Aplicado erróneamente o imprudentemente, el mismo poder puede causar daños incalculables al ser humano y a su medio.

A nuestro alrededor vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas regiones de la Tierra: niveles peligrosos de contaminación del agua, el aire, la tierra y los seres vivos; grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera; destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio por él creado, especialmente en aquel en que vive y trabaja.

4. En los países en desarrollo, la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo.

Millones de personas siguen viviendo muy por debajo de los niveles mínimos necesarios para una existencia humana decorosa, privadas de alimentación y vestido, de vivienda y educación, de sanidad e higiene adecuadas.



Por ello, los países en desarrollo deben dirigir sus esfuerzos hacia el desarrollo, teniendo presente sus prioridades y la necesidad de salvaguardar y mejorar el medio.

Con el mismo fin, los países industrializados deben esforzarse por reducir la distancia que los separa de los países en desarrollo.

En los países industrializados, los problemas ambientales están generalmente relacionados con la industrialización y el desarrollo tecnológico.

5. El crecimiento natural de la población plantea continuamente problemas relativos a la preservación del medio, y se deben adoptar normas y medidas apropiadas, según proceda, para hacer frente a esos problemas.

De todas las cosas del mundo, los seres humanos son lo más valioso. Ellos son quienes promueven el progreso social, crean riqueza social, desarrollan la ciencia y la tecnología y, con su duro trabajo, transforman continuamente el medio humano.

Con el progreso social y los adelantos de la producción, la ciencia y la tecnología, la capacidad del hombre para mejorar el medio se acrecienta cada día que pasa.

6. Hemos llegado a un momento de la historia en que debemos orientar nuestros actos en todo el mundo atendiendo con mayor solicitud a las consecuencias que puedan tener para el medio. Por ignorancia o indiferencia, podemos causar daños inmensos e irreparables al medio terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar.

Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores en un medio más en consonancia con las necesidades y aspiraciones de vida del hombre.

Las perspectivas de elevar la calidad del medio, de crear una vida satisfactoria son grandes. Lo que se necesita es entusiasmo, pero, a la vez, serenidad de ánimo trabajo afanoso, pero sistemático.

Para llegar a la plenitud de su libertad dentro de la naturaleza, el hombre debe aplicar sus conocimientos a forjar, en armonía con ellas un medio mejor.

La defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras se han convertido en meta imperiosa de la humanidad, y ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas.

7. Para llegar a esa meta será menester que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, acepten las responsabilidades que les incumben y que todos ellos participen equitativamente en la labor común.

Hombres de toda condición u organizaciones de diferente índole plasmarán, con la aportación de sus propios valores o la suma de sus actividades, el medio ambiente del futuro. Corresponderá a las administraciones locales y nacionales, dentro de sus respectivas jurisdicciones, la mayor parte de gran escala sobre el medio.



También se requiere la cooperación internacional con objeto de llegar a recursos que ayuden a los países en desarrollo a cumplir su cometido en esta esfera.

Y hay un número cada vez mayor de problemas relativos al medio que, por ser de alcance regional o mundial o por repercutir en el ámbito internacional común, requerirán una amplia colaboración entre las naciones y la adopción de medidas para las organizaciones internacionales en interés de todos.

La Conferencia encarece a los gobiernos y a los pueblos que aúnen sus esfuerzos para preservar y mejorar el medio ambiente en beneficio del hombre y de su posteridad.

Fuente: ONU (1972).

### **3. LA PROPUESTA DEL DESARROLLO SUSTENTABLE**

El debate en torno a la salida de la crisis ambiental continuó en un contexto en el que se hizo evidente la dimensión global de la crisis y, por lo tanto, la necesidad de arribar a un consenso internacional para resolverla. De igual manera, este contexto determinó el contenido que iba a tener finalmente la propuesta de solución.

La urgencia estuvo marcada por una serie de acontecimientos ambientales, económicos y políticos, que tuvieron lugar entre la Cumbre de Estocolmo de 1972 y la aprobación de la ONU de la propuesta de desarrollo sustentable en 1987.

Entre los acontecimientos ambientales se destacan: la crisis del petróleo, el anuncio por parte de científicos británicos acerca del descubrimiento de un agujero en la capa de ozono en 1981, la catástrofe de la fábrica de plaguicidas de Bhopal en la India, en 1984, y el accidente nuclear de Chernobyl en 1986. Estos acontecimientos pusieron en evidencia la dimensión global de la crisis, la centralidad de la cuestión energética, y la posibilidad de que existieran catástrofes locales, regionales y mundiales asociadas con el modo de producción capitalista.

En el plano económico, sucedió la crisis del sistema capitalista y, ligada a esta, la crisis del petróleo, que puso en evidencia entre otras cosas la dependencia energética del modo de producción con este combustible fósil, especialmente la de EEUU. Este acontecimiento aceleró, principalmente en los países desarrollados, la búsqueda de alternativas energéticas más baratas.

A nivel político, la respuesta a la crisis económica fue traumática. El desmoronamiento del Estado de Bienestar implicó una salida de ese tipo de administración estatal con un claro vuelco hacia lo social. La imposibilidad de sostener ese esquema implicó una salida por el lado opuesto, la vigorosa implantación de las políticas neoliberales en la economía alcanzo un alto nivel de acatamiento sin que este fuera homogéneo en sus formas. En los países del Tercer Mundo, esto significó una pro-



gresiva desindustrialización y un incremento del desempleo que se tradujo en la propagación de la pobreza. En particular en Latinoamérica, el desmoronamiento de los estados de bienestar lo llevaron adelante regímenes militares violentísimos, que destruyeron las organizaciones populares y políticas con el fin de introducir las reformas neoliberales. En Argentina, la última dictadura militar diseñó y llevó a cabo un plan sistemático de persecución, asesinatos y la desaparición de 30 mil personas. El objetivo era disciplinar socialmente a los actores políticos y sociales que desde la izquierda y las distintas perspectivas del peronismo venían discutiendo entre sí, en los 70, qué Argentina querían, y que una vez concretado el golpe se opusieron a las políticas neoliberales que la dictadura impuso.

La crisis económica y la represión política dieron como resultado un debilitamiento de las luchas populares y de las propuestas de cambios radicales al sistema de producción capitalista. De esta manera, se dio paso a un período en el que prevalecieron las propuestas de transformación de aspectos parciales dentro del mismo sistema.

De igual modo, la propuesta que habían defendido los países del Tercer Mundo, respecto de un cambio radical para dar respuesta a la crisis ambiental, abrió paso a una idea bastante difundida de que se podía atender la crisis modificando algunos aspectos tecnológicos y de organización social, pero siempre dentro del sistema capitalista.

En este contexto, la propuesta que prevaleció en la Organización de las Naciones Unidas fue la del ambientalismo moderado de la Conferencia de Estocolmo, que aportó el sustento teórico a la propuesta de desarrollo sustentable aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1987.

La propuesta estaba basada en un informe cuya elaboración llevó tres años, que recibió el nombre de la mujer que estuvo a cargo de coordinar su elaboración –Informe Brundtland, por Gro Harlem Brundtland, primera ministra de Noruega–, y fue difundido con el nombre “Nuestro futuro común”. El informe instaló definitivamente en el debate internacional el tema, y lo hizo no ya desde una perspectiva de salud ambiental, sino desde una perspectiva amplia que incluye objetivos económicos y sociales.

Se entiende por desarrollo sustentable, precisa el Informe Brundtland, “aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. En este sentido, el desarrollo sustentable implica el cumplimiento de tres objetivos: desarrollo económico, conservación de la naturaleza y bienestar social.

El desarrollo económico, en la propuesta de desarrollo sustentable, es indispensable para cumplir con el objetivo de conservación de la naturaleza. En este sentido, resulta importante destacar que la reconciliación entre desarrollo y conservación había sido

sellada en 1980, cuando la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) formuló su “Estrategia mundial para la conservación”, en la que se afirmaba que el desarrollo era el mayor medio para lograr la conservación de la naturaleza.

Por otro lado, el desarrollo económico debía tener como objetivo central la equidad social (un término que en la Argentina debe ser reemplazado por otro que tiene un sentido y un alcance fáctico conocido y real: justicia social). Ya que de no estar satisfechas las necesidades básicas de la población, la pobreza generaría efectos sobre el ambiente, además de crecimiento poblacional. Sin embargo, reconocía que el crecimiento en sí mismo no era garantía de disminución de la pobreza. En este sentido, la equidad social debía lograrse a partir de una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y de la democratización del sistema internacional.

El Informe consideraba que los límites al crecimiento eran límites físicos y de organización social, pero no los consideraba absolutos sino limitaciones impuestas por el estadio actual de la tecnología. Afirmaba además que tanto la tecnología como la organización social podían ser mejoradas con el fin de propiciar una nueva era de crecimiento económico.

En resumen, en la propuesta de desarrollo sustentable, el desarrollo económico es lo central. Atenuar la pobreza no es un objetivo en sí mismo sino un medio para la sustentabilidad. La conservación de la naturaleza también está subordinada a los objetivos de desarrollo económico. Es decir, el desarrollo sustentable busca un desarrollo económico duradero, para el cual resulta necesario atender los requerimientos sociales y ambientales. La propuesta, queda claro, no pone en cuestión las relaciones de producción capitalistas.

#### **INFORME BRUNDTLAND O NUESTRO FUTURO COMÚN**

Lo que se necesita ahora es una nueva era de crecimiento económico, un crecimiento que sea poderoso a la par que sostenible social y medioambientalmente.

Esta comisión cree que la humanidad puede construir un futuro que sea más próspero, más justo y más seguro.

Nuestro informe “Nuestro futuro común” no es una predicción de una decadencia del medio ambiente, de una pobreza y una penuria cada vez mayores en un mundo siempre contaminado en medio de recursos en continua disminución.

Vemos por el contrario, la posibilidad de una nueva era de crecimiento económico que ha de fundarse en políticas que sostengan y amplíen la base de recursos del medio ambiente; y creemos que ese crecimiento es absolutamente indispensable para aliviar la gran pobreza que sigue acentuándose en buena parte del mundo en desarrollo.

Fuente: Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987).

A partir de la presentación del Informe Brundtland, las Naciones Unidas iniciaron un proceso en el que se buscó instrumentar globalmente la propuesta mediante compromisos jurídicamente vinculantes de los países, definición de plazos y recursos financieros para las estrategias definidas. El puntapié inicial fue la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que se realizó en Río de Janeiro en 1992, donde se aprobó entre otros documentos la “Agenda XXI”. Esta agenda es un plan detallado de acciones que deben llevar adelante los países miembros de la ONU en la búsqueda del desarrollo sustentable.

En la Cumbre de Río se manifestó una tendencia que se repetiría en las sucesivas cumbres y encuentros. La gran mayoría de países desarrollados defendió su libertad para definir qué producir, a qué ritmo, y a partir de la explotación de qué recursos naturales, al tiempo que intentaron, por distintos medios, intervenir en la libertad de los países subdesarrollados para definir qué producir, a qué ritmo, y a partir de la explotación de qué recursos naturales. Uno de los instrumentos para cumplir con este segundo objetivo fue definir territorios como Patrimonio de la Humanidad, inaugurando así nuevas disputas por el control, gestión y resguardo de territorios considerados como patrimonio natural y cultural. Un ejemplo de este nuevo debate es la posición asumida por Cristovão *Chico* Buarque, en el año 2008, frente a la propuesta de declarar a la Amazonía Patrimonio de la Humanidad.

#### **DECLARACIONES DE *CHICO* BUARQUE (NOVIEMBRE DE 2008)**

Durante un debate en una universidad de Estados Unidos, le preguntaron al ex gobernador del Distrito Federal y actual Ministro de Educación de Brasil, Cristovão *Chico* Buarque, qué pensaba sobre la internacionalización de la Amazonia.

Un estadounidense en las Naciones Unidas introdujo su pregunta, diciendo que esperaba la respuesta de un humanista y no de un brasileño.

Esta fue la respuesta del Sr. Cristóvão Buarque:

“Realmente, como brasileño, solo hablaría en contra de la internacionalización de la Amazonia. Por más que nuestros gobiernos no cuiden debidamente ese patrimonio, él es nuestro.

Como humanista, sintiendo el riesgo de la degradación ambiental que sufre la Amazonia, puedo imaginar su internacionalización, como también de todo lo demás, que es de suma importancia para la humanidad.

Si la Amazonia, desde una ética humanista, debe ser internacionalizada, internacionalicemos también las reservas de petróleo del mundo entero. El petróleo es tan importante para el bienestar de la humanidad como la Amazonia para nuestro futuro. A pesar de eso, los dueños



de las reservas creen tener el derecho de aumentar o disminuir la extracción de petróleo y subir o no su precio.

De la misma forma, el capital financiero de los países ricos debería ser internacionalizado. Si la Amazonia es una reserva para todos los seres humanos, no se debería quemar solamente por la voluntad de un dueño o de un país. Quemar la Amazonia es tan grave como el desempleo provocado por las decisiones arbitrarias de los especuladores globales. No podemos permitir que las reservas financieras sirvan para quemar países enteros en la voluptuosidad de la especulación.

También, antes que la Amazonia, me gustaría ver la internacionalización de los grandes museos del mundo. El Louvre no debe pertenecer solo a Francia.

Cada museo del mundo es el guardián de las piezas más bellas producidas por el genio humano. No se puede dejar que ese patrimonio cultural, como es el patrimonio natural amazónico, sea manipulado y destruido por el solo placer de un propietario o de un país.

No hace mucho tiempo, un millonario japonés decidió enterrar, junto con él, un cuadro de un gran maestro. Por el contrario, ese cuadro tendría que haber sido internacionalizado.

Durante este encuentro, las Naciones Unidas están realizando el Foro Del Milenio, pero algunos presidentes de países tuvieron dificultades para participar, debido a situaciones desagradables surgidas en la frontera de los EEUU. Por eso, creo que Nueva York, como sede de las Naciones Unidas, debe ser internacionalizada.

Por lo menos Manhattan debería pertenecer a toda la humanidad. De la misma forma que París, Venecia, Roma, Londres, Río de Janeiro, Brasilia... cada ciudad, con su belleza específica, su historia del mundo, debería pertenecer al mundo entero.

Si Estados Unidos quiere internacionalizar la Amazonia, para no correr el riesgo de dejarla en manos de los brasileños, internacionalicemos todos los arsenales nucleares.

Basta pensar que ellos ya demostraron que son capaces de usar esas armas, provocando una destrucción miles de veces mayor que las lamentables quemas realizadas en los bosques de Brasil.

En sus discursos, los actuales candidatos a la presidencia de los Estados Unidos han defendido la idea de internacionalizar las reservas forestales del mundo a cambio de la deuda. Comencemos usando esa deuda para garantizar que cada niño del mundo tenga la posibilidad de comer y de ir a la escuela. Internacionalicemos a los niños, tratándolos a todos ellos sin importar el país donde nacieron, como patrimonio que merecen los cuidados del mundo entero. Mucho más de lo que se merece la Amazonia. Cuando los dirigentes traten a los niños pobres del mundo como Patrimonio de la Humanidad, no permitirán que trabajen cuando deberían estudiar; que mueran cuando deberían vivir.

Como humanista, acepto defender la internacionalización del mundo; pero, mientras el mundo me trate como brasileño, lucharé para que la Amazonia sea nuestra. ¡Solamente nuestra!”.

#### 4. CONCLUSIÓN

La cuestión ambiental contemporánea se inició con la Revolución Industrial, derivada de los problemas de contaminación y depredación, producto de un modo de producción en continua expansión. Sin embargo, no fue hasta la década del 60 que la cuestión ambiental se convirtió en crítica debido a un aumento exponencial de la población mundial y del consumo en los países desarrollados.

La primera interpretación de esta crisis llevó a concluir que ante los límites físicos que el planeta imponía al crecimiento ilimitado, la única salida era detener el crecimiento tanto poblacional como económico para lograr un equilibrio global.

Los países del Tercer Mundo reaccionaron indicando que los problemas de contaminación eran problemas del Primer Mundo, derivados de su alto nivel de consumo. Que el principal problema del Tercer Mundo era la pobreza y que si se limitaba el crecimiento, la catástrofe en la que ya se encontraban sería permanente. El cambio según esta perspectiva debía ser radical, porque el problema se encontraba en las bases mismas del modo de producción capitalista.

La Organización de las Naciones Unidas, por su parte, convocó a la primera conferencia mundial sobre el medio humano, desde donde se delineó una estrategia que reconciliaba, por primera vez, conservación y desarrollo. Entendía que los países del Tercer Mundo debían promover el desarrollo para superar el flagelo de la pobreza, y que eso a su vez contribuiría a detener el crecimiento poblacional.

Entre estas tres posiciones, luego de una década y media de discusiones y en un contexto de fuertes transformaciones económicas, políticas y ambientales, se arribó a un consenso que quedó plasmado en la propuesta de desarrollo sustentable de la ONU. El desarrollo sustentable buscaba un crecimiento económico sostenible, social y ambientalmente.

#### 5. ACTIVIDADES

Guía de preguntas para trabajar en grupos:

- ¿Qué características del modo de producción capitalista hicieron que la cuestión ambiental se transformara en crítica?
- Describa brevemente las tres perspectivas de análisis frente a la crisis ambiental. ¿Cómo define cada una la crisis? ¿Cuál es la solución propuesta por cada una de ellas?
- ¿En el contexto de qué acontecimientos ambientales, económicos y políticos se arribó al consenso del desarrollo sustentable como salida a la crisis ambiental?
- Describa la propuesta de desarrollo sustentable.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU, “Nuestro futuro común”, 1987. Consultado en: <<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>> (en inglés).

Foladori, Guillermo y Pierri, Naína (coordinadores), *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2005.

Fundación Bariloche, *Catástrofe o nueva sociedad: El Modelo Mundial Latinoamericano*, Bogotá, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 1977.

Fundación Bariloche, “Modelo Mundial Latinoamericano”. En *Revista Nueva Sociedad* N° 22, enero-febrero de 1976.

Meadows, Denis, *Los límites del crecimiento, Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.

Organización de las Naciones Unidas, “Carta de las Naciones Unidas”, 1945. Consultado en: <<http://www.un.org/es/documents/charter/index.shtml>>.

-----, “Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente humano”, Estocolmo, Suecia, 5 al 16 de junio de 1972. Consultado en: <<http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/descargas/estocolmo01.pdf>>.

**CAPÍTULO 3:** *Las dimensiones del desarrollo sustentable**Daniela García**Adriana Menegaz***INTRODUCCIÓN**

En este capítulo analizaremos, en un primer momento, diversos marcos conceptuales del desarrollo sustentable, revisando marcos conceptuales del Desarrollo Sustentable revisando algunos de los significados con los cuales se hace referencia a este concepto polisémico, que refleja en sus diferentes usos las visiones y posicionamientos político ideológicos de quienes lo emplean. En un segundo momento, se presentarán herramientas metodológicas vinculadas al diagnóstico y a la gestión de problemas ambientales, que posibilitan la lectura y análisis de situaciones concretas desde la perspectiva del desarrollo sustentable para la modelización y toma de decisiones.

**1. LOS MÚLTIPLES SENTIDOS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE**

En los capítulos precedentes hemos indagado respecto de la construcción social de la noción de desarrollo, señalando las ideologías desde las cuales se consolidaron determinados modelos de desarrollo y las principales aproximaciones teóricas desde las cuales se explicaron y/o sostuvieron. Luego, hemos visto las limitaciones propias del modelo hegemónico de desarrollo y las respuestas que, frente a la crisis ambiental, emergen desde diversos ámbitos –organismos internacionales, gobiernos, sociedad civil, entre otros– y se expresan en variadas propuestas, que oscilan desde las perspectivas más conservacionistas a las crítico humanistas. En este contexto, surge la noción de desarrollo sustentable que, como veremos a continuación, se encuentra atravesada por estas mismas lógicas y tensiones, reproduciéndolas.

En una primera aproximación al concepto de desarrollo sustentable, y de manera general, podemos decir que es “aquel que integra las dimensiones económica, social y ambiental, que es comprendido por la ciudadanía, las empresas y los gobiernos, y que es adoptado de manera activa. Prevalciendo la solidaridad social, criterios de equidad intra e intergeneracional y una creciente preocupación en torno a las implicaciones del deterioro ambiental. Esto supone una gran expansión de la conciencia pública; arraigándose la solidaridad social y la preocupación ambiental en la moral pública como valores indiscutibles” (PNUMA, 2003).

## **2. DESARROLLO Y SOSTENIBILIDAD**

El término “desarrollo” comienza a utilizarse fuertemente después de la Segunda Guerra Mundial, visualizado como el proceso por el cual los países, durante la post guerra, irían recuperando e incrementando su capacidad de producción, y adquiriendo mejores condiciones en sus economías con los consecuentes beneficios para sus habitantes. Esta noción emerge de manera instrumental para promover la expansión del capitalismo, reeditando la idea de progreso del siglo XVIII, y pensada como un proceso unidireccional, con estadios a atravesar por los cuales circularían todos los países que se alinearán.

En cuanto al término “sustentable”, podemos rastrear los primeros usos en el concepto “sostenible”<sup>14</sup>, que comenzó a ser usado en el campo de la biología en la década del 60, por algunos investigadores en sectores forestales y pesqueros que analizaban cuáles eran las posibles alternativas para mantener los ritmos de renovación de esos recursos, en vista de las estrategias de desarrollo que seguían los países. En este sentido, y como señala Gudynas (2004): “a fines de la década del 70, comenzó a ser utilizado el concepto de ‘cosecha sustentable’ o ‘extracción sustentable’, para referirse a la apropiación de recursos naturales dentro de las tasas bajo las cuales son generados, o regenerados, en la Naturaleza”.

Para esa década encontramos ya posicionamientos diversos y contrapuestos en relación con el desarrollo, los problemas ambientales y la sustentabilidad, que aún hoy no están saldados y que divergen en los sentidos de aquello que hay que sostener: el crecimiento económico, los sistemas ecológicos, los recursos naturales finitos, la calidad de vida de la población, el nivel de producción y consumo, las relaciones de poder, los estilos de vida, el modelo de desarrollo hegemónico. Es aquí donde los diferentes actores sociales-políticos, estatales, económicos, académicos y comunitarios (pueblos originarios, organizaciones de la sociedad civil, periodistas,

---

14 Deriva del latín *sustinere*, que significa *mantener elevado, sostener*.



campesinos, entre otros), tienen objetivos y miradas particulares, y en relación con ellos aplican el concepto de sustentabilidad. También influyen las diferencias en la situación geopolítica (políticos o investigadores del norte o del sur) y en la formación disciplinar (en ciencias sociales o en ciencias naturales).

Actualmente hay una exacerbación de teorías que coexisten en la literatura. Algunas de esas conceptualizaciones son disímiles y son utilizadas por estos distintos actores en formas que llegan hasta el antagonismo. Podemos ejemplificar los extremos de este debate en las expresiones formuladas por la Comisión Brundtland en 1987, cuya definición de desarrollo sustentable fue formulada para el consenso (ver capítulo 2), y la propuesta de Chiapas de 1996, donde se propuso que sustentabilidad significara *resistencia al desarrollo*.

### **3. PERSPECTIVAS ANALÍTICAS: SOSTENIBILIDAD FUERTE Y DÉBIL**

Con fines analíticos, podemos sintetizar la diversidad de sentidos adscriptos en torno a la sustentabilidad, en dos grandes tendencias que diversos autores (Gallopín, 2003; Gudynas, 2004; García y Priotto, 2009) denominan “sustentabilidad débil” y “sustentabilidad fuerte”, y que se caracterizan a continuación.

La sustentabilidad débil está vinculada a lo que ha dado en llamarse desarrollo sostenido. Para esta corriente la sustentabilidad implica mantener constante el acervo de capital total, dentro de una economía clásica, sumando la naturaleza como una forma más de capital a las inversiones realizadas por la empresa o negocio.

- ✓ Es de corte tecnocrático, enfatizando que el crecimiento económico resolverá los problemas sociales y ecológicos. En este sentido, se asume que la calidad de vida, la reducción de la pobreza y el bienestar derivan directamente del crecimiento económico.
- ✓ El agotamiento de la naturaleza y su contaminación son entendidas como un costo inevitable del progreso. Se asume que los problemas ambientales podrán ser superados o mitigados mediante innovación científica y tecnológica
- ✓ Se establecen ciertas prohibiciones o límites a los impactos ambientales, por ejemplo niveles máximos de contaminación, a través de controles jurídicos y legislación. Se establecen sanciones y medidas correctivas de corte económico para quienes impactan negativamente sobre el ambiente, transgrediendo las normativas vigentes. Se establecen, igualmente, principios de compensación y evaluación de buena voluntad para pagar, sin atender los daños ocasionados sobre las poblaciones afectadas.

- ✓ La naturaleza es vista como un *recurso* o *reservorio* a ser manejado por organizaciones globales tales como la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o empresas distribuidoras y exportadoras transnacionales.
- ✓ En cuanto a los instrumentos de gestión ambiental, se incorporan evaluaciones de impacto ambiental, plantas de tratamiento y/o limpieza, así como medidas de remediación y mitigación del impacto, aunque sin alterar la lógica productivista extractivista.

La sustentabilidad fuerte, contrapuesta a la anterior, se vincula a una noción de desarrollo que está pensando lo nacional desde lo local, por sobre los modelos globalizantes e impuestos desde los centros hegemónicos. Orienta el desarrollo hacia una economía regional que considere las características biogeográficas en el desarrollo tecnológico y productivo.

- ✓ Cuestiona el uso de la naturaleza como capital, y reconoce en ella valores propios independientes de su utilidad para el ser humano, así como otro tipo de valores (arraigo, pertenencia, patrimonio, identidad, entre otros) que escapan a la lógica mercantilista. La naturaleza es visualizada como “territorio”, como lugar para vivir acorde a un proyecto cultural comunitario.
- ✓ La innovación técnico científica se articula con tecnologías tradicionales, de acuerdo a las características de los sistemas sociales, económicos y ecológicos.
- ✓ Está basada en imperativos éticos, desde los cuales se estimulan procesos democráticos, solidarios y redistributivos, mediante mecanismos de participación y justicia social. Para ello promueve una revisión crítica y un cambio en los valores sociales y en las opciones productivas.
- ✓ La regulación del comercio se realiza en base a las propias metas y gestión de la comunidad local o regional, en términos de comercio justo y trabajo decente.
- ✓ El Estado adquiere un rol fundamental en el diseño de políticas de apoyo, regulación y control.
- ✓ Dentro de los mecanismos de gestión, se incorporan diagnósticos participativos en función de las valoraciones e intereses de las comunidades, así como diversas eco-tecnologías, como por ejemplo las energías limpias, la agroforestería, la agricultura de bajo insumo, el reciclaje de residuos por fuera de la lógica consumista.

#### 4. LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

Considerando lo expresado al momento vemos que la *sustentabilidad* trasciende lo meramente vinculado a los sistemas naturales o el uso de los recursos naturales. Entran en juego otras dimensiones que tienen que ver con lo social –con las particulares miradas políticas, ideológicas y económicas– y con procesos territoriales, culturales, históricos. Como señala el ecólogo Gallopín (2003), la búsqueda de la sustentabilidad y el desarrollo sustentable, así como su análisis, exigen integrar factores económicos, socioculturales, políticos y ecológicos, por lo que no pueden ser abordados desde una única perspectiva disciplinar, ya sea científica o tecnológica.

En este apartado analizaremos las distintas dimensiones que componen el desarrollo sustentable, atendiendo a las características específicas de cada una, sin dejar de considerar sus relaciones y mutua dependencia. Se abordarán las dimensiones ecológica, económica, social e institucional del desarrollo.

##### 4.1. La dimensión ecológica

La sustentabilidad ecológica supone discutir los criterios necesarios para evaluar los cambios, adaptaciones y límites de los sistemas ecológicos, frente a la presión ejercida por los procesos de desarrollo socioeconómico. Desde la perspectiva de las ciencias naturales, se han construido diversos modelos, herramientas teórico metodológicas y criterios para operar el concepto de sustentabilidad ecológica, tales como mantenimiento, salud y desarrollo de ecosistemas.

Un repaso por las distintas concepciones sobre la sustentabilidad ecológica permite proponer una clasificación básica de dos aproximaciones a la temática: la primera referida al *uso de recursos y ciclos materiales*, la segunda ligada a *los ecosistemas y su capacidad de resiliencia*.

Como ejemplos de la primer aproximación, donde la unidad de análisis es un recurso en sí mismo o un ciclo biogeoquímico en su totalidad, se pueden citar los trabajos del World Wildlife Fund (WWF, 1993), Azar et al. (1996) y Holdren et al. (1995). Estos autores focalizan su atención en el mantenimiento en el tiempo de los sistemas naturales, como base del desarrollo económico y social. Para WWF (1993), en tanto la naturaleza provee servicios, la sustentabilidad requiere de una relación equilibrada entre las necesidades humanas, por un lado, y el tamaño limitado y la capacidad finita de recursos de la Tierra, por otro. El bienestar humano debe buscarse dentro de la capacidad del medioambiente natural para tolerar, sostener y absorber tal uso, cuyos

niveles actuales son excesivos y no sustentables. Generalmente esa capacidad ha sido estudiada de manera estática, como por ejemplo cuánta población puede soportar un ambiente que resulta escaso de agua. El límite del uso o afectación de un recurso está dado por el umbral a partir del cual el mismo comienza a degradarse, esto es, a perder sus cualidades originales de manera crítica o irreversible. En rigor, si bien el consumo de agua por parte del hombre es un hecho marcado por nuestra biología, la cantidad de agua a utilizar varía según el grupo social, esto es así porque el consumo humano está mediado por la cultura y los sistemas político-institucionales que la gestionan.

En el marco de la segunda aproximación, donde la unidad de análisis es el ecosistema y su capacidad de resiliencia –la capacidad que tienen los sistemas de adaptarse frente a cambios del ambiente que los amenazan, y poder sostener y/o recuperar su estado–, encontramos por ejemplo a Bailey (1996), que asocia la sustentabilidad al manejo óptimo del suelo, relacionado con mantener la productividad de los recursos y los procesos ecosistémicos y sus funciones, es decir, a la capacidad ecosistémica. Por último y relacionado con lo anterior, para Campbell y Heck (1997) el concepto de integridad ecosistémica es básico para la sustentabilidad ecológica. La definen como la solidez de un sistema y su existencia en un estado sano e intacto. La integridad de la estructura y funciones del sistema, el mantenimiento de los componentes del sistema, interacciones entre ellos y la dinámica resultante del ecosistema están implicadas.

Podemos decir que la sustentabilidad ecológica es el mantenimiento y/o mejora de la integridad de los sistemas de soporte de la vida sobre la Tierra: a) realizando las adecuadas provisiones para el mantenimiento de la diversidad biológica y b) regulando los niveles de uso de sus recursos aire, agua y suelo para su conservación. Estas metas requieren planificación y acción en las escalas local, regional y global, así como la definición de objetivos específicos a corto, mediano y largo plazo.

Es interesante considerar que en los estudios sobre sustentabilidad ecológica, la observación puede centrarse en diferentes variables según el punto de vista y particular marco teórico del investigador.

A manera de ejemplo, podemos mencionar tres análisis diferentes, entre otros:

- ✓ **Las entradas y salidas:** considera cómo se modifica un ecosistema en función de la materia y energía que ingresa o sale del mismo.
- ✓ **El recurso:** requiere que el recurso se mantenga en el nivel actual. Esto es, que sea usado dentro de la tasa de renovación del mismo.
- ✓ **Estado:** analiza el mantenimiento de la estructura y función del ecosistema en el tiempo, la perpetuación de sus características y procesos naturales (productividad, diversidad, estabilidad y adaptabilidad)

Estos conceptos han sido revisados y traducidos en indicadores capaces de proveer un conocimiento temprano de cambios negativos en el estado de un determinado ecosistema, antes de que dicho cambio pase a ser irreversible. Un ejemplo de ello es la aplicación de especies indicadoras de plantas y animales para detectar niveles de concentración de contaminación de suelo y agua, antes que ella ponga en riesgo a la salud humana.

Un enfoque bastante habitual para analizar la sustentabilidad ecológica es el que plantea el cálculo de los ritmos de la pérdida de biomasa o de productividad de los ecosistemas por apropiación humana. Esta perspectiva fue elocuentemente formulada en un conocido artículo de Vitousek, en el cual se planteó que casi el 40% de la producción primaria neta potencial de los ecosistemas terrestres era usada directamente, cooptado o perdido por las actividades humanas (Vitousek *et al.*, 1986). Trabajos posteriores de esta línea de análisis (Vitousek *et al.*, 1997; Rojstaczer *et al.*, 2001; Imhoff *et al.*, 2004), señalan que si bien este es un cálculo con un amplio rango de indeterminación, en la última década la apropiación humana de la producción primaria neta podría haber llegado a valores próximos al 60%, tendiendo a aumentar.

En esta misma línea, la huella ecológica (ver apartado 3.8.2) se ha constituido en una herramienta de valoración que posibilita medir la demanda de la humanidad sobre la biosfera en relación con su biocapacidad –área de tierra y mar, biológicamente productiva, requerida para proporcionar recursos y absorber desechos.

#### ***4.1.1. Uso de los recursos naturales en el marco de los modelos de desarrollo***

El análisis de la dimensión ecológica no puede ser completo ni comprenderse si no la contextualizamos en relación con los estilos de desarrollo. En ello es necesario considerar:

- ✓ ¿Cuál es el grado de dominación de los sistemas naturales por el hombre y en qué se manifiesta esta dominación?
- ✓ ¿Cuál es el ritmo de esos cambios ambientales?

La población humana satisface sus necesidades de recursos naturales principalmente por medio de la agricultura, la industria, la pesca y el comercio internacional. Estas actividades producen transformaciones que se pueden resumir en las siguientes (Vitousek, et al., 1997):

- ✓ transformación del suelo,
- ✓ aumento o disminución de los stock biológicos,
- ✓ cambios en los ciclos biogeoquímicos,

- ✓ cambios climáticos,
- ✓ pérdida de la diversidad biológica.

Entre el 39 y el 50% de la superficie terrestre (y al mismo tiempo de la producción biológica terrestre) se encuentra bajo dominio humano, ya sea en tierras ocupadas por las actividades productivas o degradadas (Vitousek et al., 1986; Kates et al., 1990; Daily, 1995). Estas alteraciones afectan la interacción de los ecosistemas terrestres con la atmósfera y con los sistemas acuáticos.

La transformación del suelo (la más substancial alteración humana sobre la estructura y funcionalidad de los ecosistemas) es la principal causa de la pérdida de la biodiversidad y afecta al clima local y regional, siendo la causante de cerca del 20% de las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) realizadas por el hombre, del aumento de las emisiones de metano y de óxido nitroso (gases intervinientes en el efecto invernadero). Es también causa de importantes problemas ambientales en áreas urbanas, como contaminación fotoquímica y cambios en los regímenes sedimentarios de lagos y ríos (Meyer y Turner, 1994; Carpenter et al., 1992; Shukla et al., 1990, en Vitousek et al., 1997).

Entre el 10 y el 15% de la superficie terrestre está ocupado por campos para la agricultura o áreas urbanas e industriales. Otro 6 a 8% está ocupado por tierras de pastoreo (Olson et al., 1983).

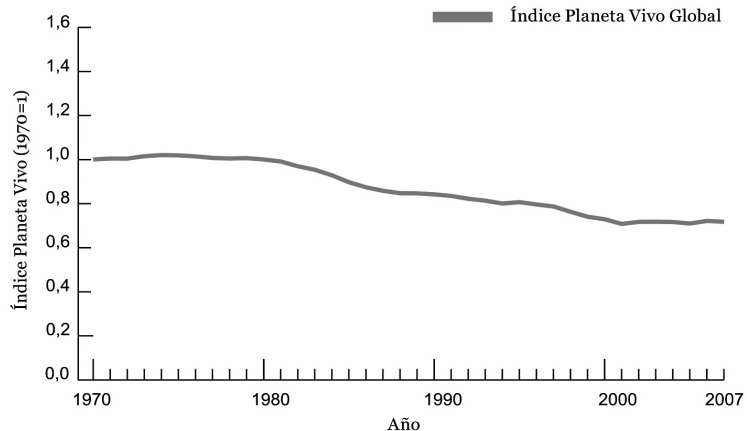
Estas modificaciones causadas por la actividad humana no se han producido con el mismo ritmo a lo largo de la historia. Se puede decir que ha habido una primera aceleración de los cambios en los sistemas naturales, que comenzó a mediados de 1700 y se mantuvo hasta principios del siglo XX. Fue producto de varios factores, como el comienzo de la tendencia a un aumento poblacional acelerado y la incorporación de maquinaria industrial en los procesos de producción. Algunas de las modificaciones más importantes durante el período fueron la transformación de suelo con fines agrícolas y ganaderos (que ya se venía produciendo desde tiempos antiguos), y la aparición de un nuevo problema: el aumento del dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) en la atmósfera.

Desde principios de la década del 50, se han acelerado las transformaciones que comenzaron hace 200 años y han surgido nuevos tipos de alteraciones. Ha habido una mayor transformación del uso del suelo debido, principalmente al uso intensivo de maquinaria agrícola en el campo; un aumento en el uso de agua para riego y uso humano; una aceleración de emisión de dióxido de carbono y de otros gases y elementos, como nitrógeno, azufre y fósforo. La más reciente alteración son las

emisiones de sustancias sintéticas como los clorofluorocarburos (CFC)<sup>15</sup> y su papel en el daño al ozono y el cambio climático.

En cuanto al estado general de la biodiversidad, según el *Planeta vivo, informe 2010: biodiversidad, biocapacidad y desarrollo*, publicado por WWF, actualmente se utiliza una amplia gama de indicadores para evaluar y hacer un seguimiento del estado de la biodiversidad y las presiones, sobre ella así como las respuestas que se toman para abordar esas tendencias. La WWF ha desarrollado lo que denomina “Índice Planeta Vivo” (IPV), que se calcula a partir de las tendencias poblacionales de diversas especies. El último IPV global está basado en las tendencias de 7.953 poblaciones de 2.544 especies de mamíferos, aves, reptiles, anfibios y peces. El índice muestra una disminución global de la biodiversidad de casi el 30% entre 1970 y 2007. Si bien algunas poblaciones han aumentado durante el tiempo en el que se ha hecho el seguimiento, en general, más poblaciones han disminuido, por lo cual el índice muestra un descenso global.

**Figura 1. Índice Planeta Vivo**  
El índice global muestra que las poblaciones de especies de vertebrados disminuyeron cerca de un 30% entre 1970 y 2007 (WWF/ZSL, 2010).



- ✓ El Índice Planeta Vivo terrestre incluye 3.180 poblaciones de 1.341 especies de aves, mamíferos, anfibios y reptiles encontrados en muchos tipos de hábitats templados y tropicales, incluyendo bosques, praderas y tierras de secano. Globalmente, el IPV terrestre ha disminuido cerca del 25% entre 1970 y 2007. El IPV terrestre tropical ha disminuido casi un 50% desde 1970, mientras que el IPV terrestre templado ha aumentado un 5%.

<sup>15</sup> Se trata de un conjunto de gases que se emplean principalmente en la industria de la refrigeración y de aerosoles.

- ✓ El Índice Planeta Vivo marino analiza los cambios en 2.023 poblaciones de 636 especies de peces, aves marinas, tortugas marinas y mamíferos marinos encontrados en ecosistemas marinos templados y tropicales. Aproximadamente la mitad de las especies de este índice se utilizan comercialmente. El IPV marino ha disminuido globalmente un 24% entre 1970 y 2007. Los ecosistemas marinos muestran la diferencia más grande entre las especies tropicales y templadas: el IPV marino tropical ha disminuido cerca del 60%, mientras que el IPV marino templado ha aumentado casi un 50%. Sin embargo, hay evidencias de que en los últimos siglos se produjeron disminuciones masivas a largo plazo en las especies marinas y costeras templadas (Lotze et al., 2006; Thurstan et al., 2010), por lo que el índice templado ha partido de una línea de referencia mucho más baja en 1970 que el índice tropical.
- ✓ El Índice Planeta Vivo de agua dulce mide los cambios en 2.750 poblaciones de 714 especies de peces, aves, reptiles, anfibios y mamíferos encontrados en ecosistemas tropicales y templados de agua dulce. El IPV de agua dulce global ha disminuido un 35% entre 1970 y 2007, más que los IPV globales marino o terrestre. El IPV de agua dulce tropical ha disminuido cerca de un 70%, mientras que el IPV de agua dulce templado ha aumentado un 36%.

#### **4.2. La dimensión económica**

Como se ha visto en el capítulo 1, el ideal de desarrollo se ha estudiado y propuesto durante el siglo XX asociado directamente al concepto de crecimiento económico –medido a través del Producto Bruto Interno (PBI) per cápita– y como una consecuencia directa de este. Los modelos tradicionales de desarrollo comparten dos puntos principales. Por un lado, la distinción dicotómica entre sociedades y economías subdesarrolladas y otras desarrolladas, siempre a partir de una perspectiva eurocéntrica. El otro punto es la visión evolucionista del desarrollo, según la cual el subdesarrollo es una situación transitoria en el paso hacia una etapa de desarrollo y crecimiento económico. Económicamente, se transita de una etapa precapitalista, basada en la explotación de la tierra, a una con una clase capitalista desarrollada que permite aumentar los índices de productividad y los recursos humanos, generando mayores niveles de ingreso.

El desarrollo pensado en términos económicos –es decir, como crecimiento económico– ha sido el principal objetivo perseguido a través de diversas variables como apertura económica, liberalización de los mercados, privatizaciones, etc. Sin embar-



go, es importante destacar que crecimiento económico no implica necesariamente desarrollo económico, es decir, mejora de la calidad de vida de la población.

El crecimiento económico refleja la expansión o contracción de la economía de un país. Es una variable cuantitativa que establece la riqueza económica de una sociedad en su conjunto, pero nada dice sobre la distribución de tal riqueza o sobre cómo estos recursos son utilizados para mejorar la calidad de vida de la población. Tampoco dice sobre el impacto de la producción sobre la generación de nuevos empleos o acerca de la degradación del ambiente.

El desarrollo económico implica aspectos cualitativos, cambios en las formas de producción, innovación tecnológica y productiva, cambios organizacionales e institucionales, sustentabilidad a mediano y largo plazo. Estos aspectos requieren incorporar otros relacionados con las dimensiones ecológica, social y política del desarrollo.

Los modelos de desarrollo basados exclusivamente en el crecimiento económico, sin atender a los aspectos humanos que lo acompañan, han sido ineficientes para lograr reducir los niveles de pobreza, equidad e inclusión social, igualdad de oportunidades, sostenibilidad intergeneracional, etcétera, como lo demuestran las diferencias entre países sobre la forma en que el crecimiento económico se traduce en un *mejor nivel de vida para la población*, que muchas veces no se ve reflejado en una *mejor calidad de vida*.

Las nuevas teorías incluyen modelos endógenos de crecimiento económico, que buscan explicar los cambios en la productividad de las economías a partir de factores intangibles como el capital humano, la producción y el uso de ideas e innovaciones tecnológicas, y las instituciones; a diferencia de los modelos neoclásicos, que se basaban en el capital físico, económico e incluso financiero –distinguiendo entre capital físico (infraestructura, maquinaria y materias primas), capital humano (conocimientos y aptitudes) y capital natural (recursos naturales renovables y no renovables).

La competitividad de una nación en un contexto de competitividad internacional caracterizado por la globalización de los mercados, la aceleración de las innovaciones tecnológicas y el desarrollo de las comunicaciones, requiere de la eficiencia económica de sus empresas y el Estado. Como señala Larraín (2002): “Este hecho ha obstaculizado gravemente la compatibilización entre los objetivos de la macroeconomía, y los del bienestar; y por ende, los objetivos de lucro y de mercado, de una parte, y de otra, los objetivos sociales de equidad e integración social, y los objetivos ambientales de sostenibilidad del patrimonio natural y de los sistemas que mantienen la vida en el planeta”. Según la misma autora: “La inclusión del

factor económico, vinculado al crecimiento del PIB, como factor estructural de la sustentabilidad por parte del Estado y del sector empresarial; y el situarla al mismo nivel que las dimensiones sociales, ambientales y políticas de la sustentabilidad, ha generado una conceptualización de ésta con un sesgo economicista, la cual ha sido utilizada para homologar la sustentabilidad económica con el crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto.

Como señalan aportes recientes de la CEPAL (Quiroga Martínez, 2005) desde un punto de vista economicista y reduccionista, la condición de sostenibilidad se alcanza manteniendo en el tiempo un stock o acervo de capital natural. Los indicadores que se desprenden de este enfoque son los que miden el acervo y flujo relacionados con las cuentas ambientales concebidas como satélites de las cuentas nacionales. Los indicadores más conocidos de esta perspectiva son aquellos propuestos por el Banco Mundial, tales como el PIB verde, el ahorro genuino, el ahorro extendido y la riqueza real.

Aunque estos indicadores son comunicacionalmente muy potentes, son metodológicamente bastante discutibles, ya que las decisiones sobre el método de valoración de activos ambientales y las ponderaciones relativas de sus componentes suelen ser completamente arbitrarias, y han sido bastante criticado desde la perspectiva ecológica y con argumentos filosóficos y éticos.

#### ***4.2.1. La dimensión económica en los modelos aplicados en Argentina***

Si realizamos un breve recorrido histórico de los modelos económicos aplicados en la Argentina, podemos distinguir tres períodos: uno que va desde el último cuarto del siglo XIX hasta 1930, un segundo que se extiende hasta mediados de los 70, y un tercero que llega hasta la crisis de 2001.

El primer periodo está marcado por el modelo agroexportador, basado en una economía exportadora de bienes primarios –granos y carne–, con una explotación extensiva de la tierra. Esta fue una etapa con intervalos de crecimiento económico alternados por crisis, principalmente la de 1890, con las pérdidas sufridas por la Baring Brothers, y la crisis de 1913, con la Primera Guerra Mundial. La fuerte dependencia de la economía internacional llevó a que el modelo agroexportador cayera frente a la crisis financiera internacional de 1929.

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), que dominó el crecimiento económico hasta mediados de los 70, permitió incluir en el sistema productivo a una gran parte de la población excluida por la concentración propia del modelo agroexportador, generando beneficios para los trabajadores. Esta etapa se

caracteriza por una reducción de la apertura de la economía argentina y un fuerte desarrollo del mercado interno. Es un periodo de bajo crecimiento pero estable, con pequeños sobresaltos debidos a las crisis institucionales.

El cambio del modelo ISI por el modelo de crecimiento neoliberal coincide con el comienzo del periodo más negro de la historia política y social del país: la dictadura militar de 1976-1983. El gobierno militar que tomó el poder en marzo de 1976 impuso un modelo económico opuesto al anterior, caracterizado por una apertura económica y financiera, un tipo de cambio fijo e incentivos fiscales. Se implementó una política de liberalización de los mercados, mientras se sometía a la sociedad a un régimen disciplinar represivo para proteger los intereses de los capitales provenientes del mercado financiero internacional, con objetivos especulativos. Un elevado endeudamiento, la desindustrialización, el desempleo, la precarización laboral y un aumento de la pobreza fueron las secuelas de esta primera “receta” neoliberal.

La vuelta a la democracia en 1983 estuvo signada económicamente por la deuda externa, cuyos servicios produjeron un desfinanciamiento del sector público que devino en ajuste, poca inversión productiva y una crisis de hiperinflación hacia 1989.

La última receta neoliberal fue el plan de convertibilidad que, para combatir la inflación, tuvo como puntos fundamentales el establecimiento de un tipo de cambio fijo, una política de achicamiento del Estado a través del régimen de privatizaciones, la apertura económica y la liberalización de los mercados. El endeudamiento y el ingreso de capitales externos especulativos generaron un crecimiento del crédito, que se tradujo en un crecimiento de la economía en términos de PBI per cápita.

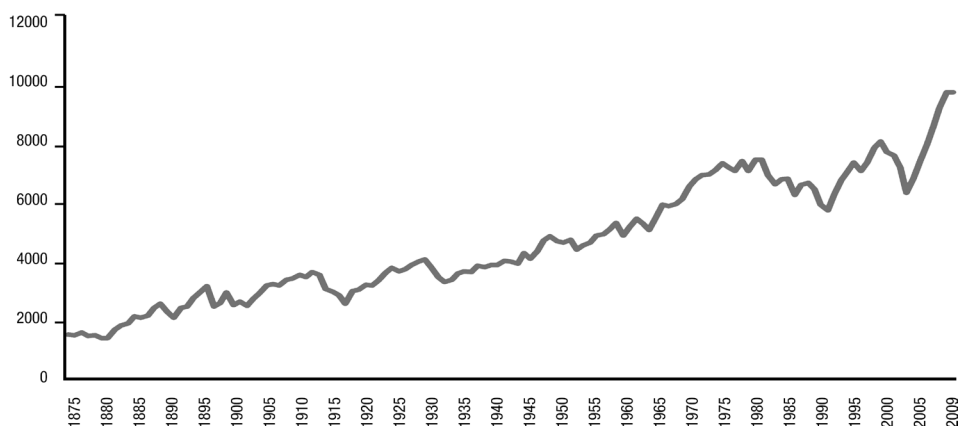
Estas políticas tuvieron consecuencias terribles sobre la industria argentina, que quedó muy relegada en su competitividad, generando tasas muy altas de desempleo. Las crisis internacionales de 1995, 1998 y 2001 demostraron la dependencia que la economía argentina tenía de los capitales especulativos extranjeros, que al egresar del país generaron una fuerte crisis social y política en diciembre de 2001, y el abandono del modelo de convertibilidad.

A partir del año 2001, se inició una nueva etapa caracterizada por un tipo de cambio flexible y competitivo, un fuerte desendeudamiento, mesura en la política fiscal, un recupero extraordinario de la industria, una reducción notable del desempleo y políticas redistributivas y de inclusión social.

El gráfico que se presenta a continuación, obtenido del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), muestra la evolución del PBI per cápita en los periodos expuestos anteriormente.

**PIB per cápita, 1875–2009**

(pesos de 1993)



Fuente: elaboración propia en base a Ferreres (2006), Lattes (1980)  
e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2010).

### 4.3. La dimensión social

La dimensión social del desarrollo requiere incorporar la noción de calidad de vida, interpelando y poniendo en evidencia el sesgo economicista que han tenido los enfoques de desarrollo hegemónicos. Esto implica una nueva lectura contextualizada que, como apuntan Max-Neef et al. (1986): “Significa tomar conciencia, concretamente, de que en un mundo cada vez mas heterogéneo por su creciente e inevitable interdependencia, la aplicación de modelos de desarrollo sustentados en teorías mecanicistas, acompañados de indicadores agregados y homogeneizantes, representa una ruta segura hacia nuevas y mas inquietantes frustraciones”. (Max Neef et al, 1986: 23)

Muchos investigadores y organismos internacionales miden el desarrollo social de una nación a partir de evaluar la satisfacción de las necesidades básicas, aunque no todos consideran las mismas variables al definir una “necesidad básica”. Surgen así los enfoques de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), IDH (Índice de Desarrollo Humano), o la Línea de Dignidad, entre otros. Veremos a continuación algunos de ellos, que dan resultados bastantes distintos al criterio de PBI per cápita, tradicionalmente usado para medir el grado de desarrollo de las naciones.

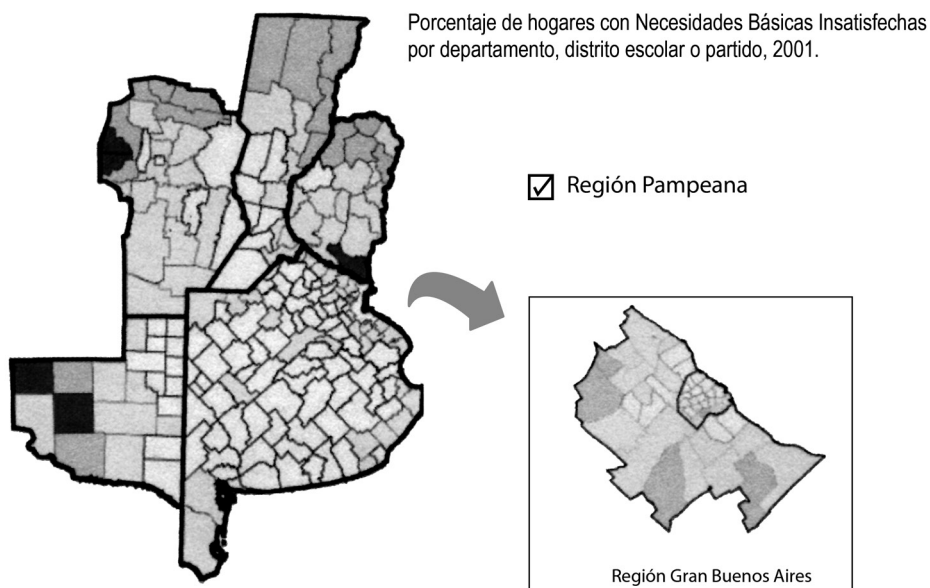
En la década del 70 surge la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), propuesta por la CEPAL. Esta metodología busca el aprovechamiento de la información censal para la definición de prioridades en las políticas sociales. Bási-

camente consiste en establecer una serie de indicadores de necesidades mensurables y fijar umbrales de satisfacción sobre estos, para delimitar zonas de pobreza. De acuerdo a esta, un hogar es pobre si no logra satisfacer una de tales necesidades.

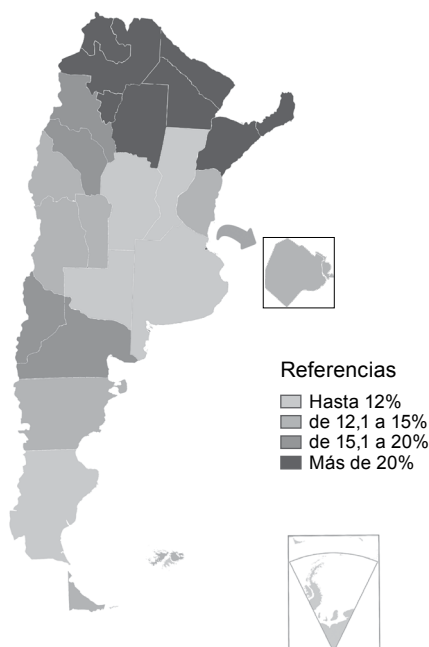
De acuerdo con el INDEC, se consideran hogares con NBI aquellos en los cuales está presente al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

- ✓ Hogares que habitan viviendas con más de tres personas por cuarto (hacinamiento crítico),
- ✓ Hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo),
- ✓ Hogares que habitan en viviendas que no tienen retrete o tienen retrete sin descarga de agua,
- ✓ Hogares que tienen algún niño en edad escolar que no asiste al colegio,
- ✓ Hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe tiene bajo nivel de educación (solo asistió dos años o menos al nivel primario).

El siguiente es un mapa de NBI elaborado por el INDEC a partir de información relevada en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2001.

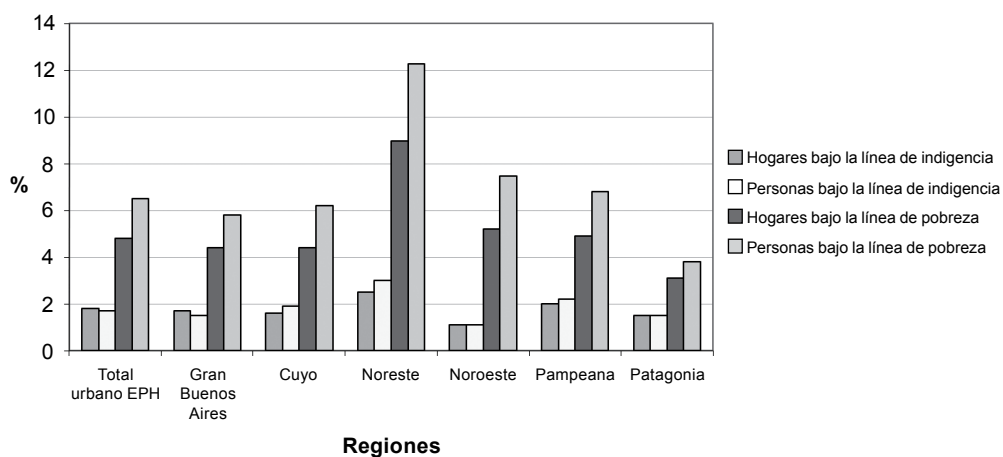


Porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas por provincia, 2001.



El siguiente gráfico muestra hogares y personas bajo la línea de indigencia, así como hogares bajo la línea de pobreza, según la Encuesta Permanente de Hogares Continua realizada por el INDEC en 2011.

Incidencia de la pobreza e indigencia - Segundo semestre de 2011



Nota: Las regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH como se detalla: Cuyo: Gran Mendoza, Gran San Juan, San Luis-El Chorrillo; Gran Buenos Aires: Ciudad de Buenos Aires, Partidos del Conurbano; Noreste: Corrientes, Formosa, Gran Resistencia, Posadas; Noroeste: Gran Catamarca, Gran Tucumán-Tafí Viejo, Jujuy-Palpalá, La Rioja, Salta, Santiago del Estero-La Banda; Pampeana: Bahía Blanca-Cerri, Concordia, Gran Córdoba, Gran La Plata, Gran Rosario; Gran Paraná, Gran Santa Fe, Mar del Plata-Batán, Río Cuarto, Santa Rosa-Toay, San Nicolás-Villa Constitución; Patagonia: Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, Neuquén-Plottier, Río Gallegos; Ushuaia-Río Grande, Rawson-Trelew, Viedma-Carmen de Patagones.

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua.

El modelo en torno a esta metodología asignaba un papel fundamental a los servicios públicos en la reducción de la pobreza, financiados por el Estado con ayuda de organismos internacionales. Las críticas a esta estrategia giraron en torno a que esta descuidaba los aspectos no materiales del bienestar humano.

Durante los años 80, intelectuales latinoamericanos que se encontraban exilados en Escandinavia formularon la teoría del desarrollo a escala humana, con la cual lograron romper con el núcleo duro economicista de la teoría del desarrollo. Manfred Max-Neef (economista) y Antonio Elizalde (sociólogo, actual rector de la Universidad Bolivariana) son sus máximos referentes.

Su trabajo posibilitó abrir nuevas líneas de pensamiento en relación con el desarrollo, entendiendo que el mismo debe conjugarse en “la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología” (Max-Neef et al., 1986: 14), como los pilares fundamentales de la propuesta que solo puede construirse y sostenerse a partir del protagonismo real de las personas, transformando la persona-objeto en persona-sujeto del desarrollo. Desde la perspectiva de estos autores, este es un problema de escala, ya que no hay protagonismo posible en sistemas globales organizados jerárquicamente desde arriba hacia abajo, por lo que el desafío requiere “modificar sustancialmente las visiones dominantes sobre estrategias de desarrollo, en el sentido de entender, por ejemplo, que ningún Nuevo Orden Económico Internacional podrá ser significativo si no esta sustentado en la reformulación estructural de una densa red de Nuevos Ordenes Económicos Locales” (Max-Neef et al., 1986: 23).

La perspectiva del desarrollo a escala humana incorpora variables no convencionales —que trascienden a las económicas, de infraestructura o de expectativas

de vida—, tales como subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad, y las cruza dentro de una matriz con las categorías existenciales de ser, tener, hacer y estar.

En el caso de los recursos, no solo considera los económicos, sino que incorpora otros tipos de recursos, tales como conciencia social, cultura organizativa y capacidad de gestión, creatividad popular, energía solidaria y capacidad de ayuda mutua. “Mientras los primeros se agotan en la medida en que se utilizan, los segundos se pierden solo en la medida en que no se utilizan. Por ejemplo, el poder que se entrega, es poder que se pierde; el dinero que se da es dinero que se deja de tener. En cambio, la solidaridad que se da es solidaridad que crece; el conocimiento que se entrega es conocimiento que se expande” (Max-Neef et al., 1986: 77).

La instauración de los modelos neoliberales de crecimiento económico con la incidencia de los organismos internacionales de crédito, principalmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, hicieron que el desarrollo humano pasara a un segundo plano (PNUD, 1996).

En 1990, el PNUD presentó el Índice de Desarrollo Humano (IDH), señalando en su primer informe la siguiente premisa: “La verdadera riqueza de una nación está en su gente”(PNUD, 1990: 10). Bajo este enfoque, el desarrollo de una nación no está determinado exclusivamente por su nivel económico (al que continúan considerando un factor fundamental, pero no el único), sino por el desarrollo de la sociedad y sus habitantes. Bajo esta perspectiva, el desarrollo humano es un fin en sí mismo, y el crecimiento económico, un medio para conseguirlo, no a la inversa. A lo largo de los años, el IDH ha variado sus indicadores, actualmente mide el progreso medio conseguido por un país en tres dimensiones básicas: disfrutar de una vida larga y saludable (esperanza de vida al nacer), acceso a educación (años promedio de escolaridad y años esperados de escolarización) y nivel de vida digno (NBI por cápita).

El desarrollo humano es definido por el PNUD como “un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo”. Se destaca en este concepto la idea de desarrollo como proceso —no como situación— en constante movimiento y cambio.

Este nuevo enfoque del desarrollo humano (EDH) se centra en la expansión de las capacidades de las personas y en la libertad de opción como elemento central del bienestar humano, es decir, la libertad que las personas experimentan para ejercitar



oportunidades reales en sus trayectorias de vida. Este enfoque se transfiere a la economía potenciado por la obra del economista Amartya Sen, profesor en Harvard y Premio Nobel de Economía en 1998 sostenía que el enfoque del desarrollo humano se ocupa básicamente del aumento de la riqueza relativa a la vida humana en contraposición a la riqueza de la economía en la que los seres humanos viven, entendida esta última como solo una parte de la vida misma.

Sen (2000) señala la importancia de derribar las privaciones a las libertades de las personas para lograr su desarrollo. Estas privaciones están dadas por hambre, desnutrición, insalubridad, enfermedades, pobreza e indigencia, analfabetismo, desempleo, falta de derechos políticos, desigualdades de género, etc. Ve a las libertades como un aspecto transversal del desarrollo humano, por cuanto constituyen un fin y un medio para lograrlo. Eliminar las privaciones a las libertades requiere actuar sobre las siguientes áreas:

- ✓ Satisfacción de necesidades básicas: alimentación, salud, vivienda y educación. Según esta perspectiva, “Alguien puede disfrutar de buena salud y vivir mucho tiempo pero ser analfabeto, con lo cual queda excluido del aprendizaje, de la comunicación y la interacción con otros. Otra persona puede estar alfabetizada y ser muy bien educada pero ser susceptible de morir en forma prematura por características epidemiológicas o disposición física” (PNUD, 1997).
- ✓ Equidad: esto implica que cada ser humano cuente con la garantía de poder ejercer todos sus derechos, sin discriminación alguna. Este punto, relacionado con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, parte del supuesto que todas las personas son iguales por el simple hecho de ser humanos. Implica abogar por la igualdad de oportunidades independientemente del origen social, étnico o religioso de una persona.
- ✓ Equidad de género: en concordancia con el párrafo anterior, la desigualdad de género constituye una construcción social que atribuye a las mujeres roles sociales “inferiores”, limitando su acceso a oportunidades.
- ✓ Sustentabilidad: implica desarrollar políticas e instituciones que permitan garantizar las necesidades del presente, sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.
- ✓ Empoderamiento: promover y facilitar la participación activa de las y los ciudadanos en los procesos de solución de los problemas de su entorno, tomar decisiones y actuar para construir su propio destino.

A través del recorrido efectuado hasta aquí, observamos cómo cambian los criterios respecto de lo que se interpreta por necesidades básicas humanas. Esto tiene su correlato en los marcos desde los cuales se define al concepto de pobreza y su medición. Bajo el paradigma del crecimiento económico, una persona es pobre porque no cumple con cierto nivel de ingresos, bajo el de las necesidades básicas, porque no reúne ciertas condiciones de salud, educación y vivienda. De acuerdo a esta última definición de desarrollo, se es pobre cuando no se puede acceder a una vida satisfactoria. “Es en la privación de la vida que la gente puede vivir que se manifiesta la pobreza” (PNUD, 1997: 17).

Si bien este discurso es superior a otras propuestas, es preciso contextualizar históricamente esta perspectiva. Cabe señalar que esta expresión de “libre opción de los individuos”, enmarcada en la ideología neoliberal hegemónica de ese momento, se posiciona sobre una delgada línea en torno a la cual podría leerse que el destino de cada individuo, lo que puede ser o hacer en la vida, es su exclusiva responsabilidad, como si las personas no fueran parte de un sistema mayor que condiciona esas posibilidades de ser o hacer. De hecho, al mismo tiempo que se promovía el EDH, muchos países en vías de desarrollo fueron objeto de experimentos de política económica contrapuestos al enfoque.

En 1998, surge como una propuesta alternativa orientada a discutir el desarrollo humano, la línea de dignidad. El concepto inicial proviene de organizaciones no gubernamentales de Brasil, Chile y Uruguay, que integran el Programa Cono Sur Sustentable, y una de cuyas máximas referentes es Sara Larraín, directora ejecutiva del Programa Chile Sustentable.

La línea de dignidad se configura como un nuevo indicador social que propone trascender la denominada “línea de pobreza”, ampliando la caracterización de las necesidades básicas e incorporando aspectos que incluyen el esparcimiento, la recreación, la cultura y la participación. “Ello eleva la concepción tradicional de equidad social desde la formulación de la vida mínima (mera superación de la línea de pobreza) a la formulación de una vida digna” (Larraín, 2002: 2).

La propuesta también se abrió al desafío de reformular más profundamente el tema de las necesidades humanas, en base a los trabajos ya comentados de Max-Neef et al. (op. cit.).

#### ***4.3.1. El lugar del trabajo desde la dimensión social de la sustentabilidad***

Como un aporte al debate sobre la complejidad de la dimensión social del desarrollo y de la pertinencia de los modelos e indicadores que permiten caracterizarla, presentamos el siguiente texto:

## **LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES, ¿UN TEMA PARA ARQUEÓLOGOS?**

*Por Eduardo Galeano*

Más de noventa millones de clientes acuden, cada semana, a las tiendas Wal-Mart. Sus más de novecientos mil empleados tienen prohibida la afiliación a cualquier sindicato. Cuando a alguno se le ocurre la idea, pasa a ser un desempleado más. La exitosa empresa niega sin disimulo uno de los derechos humanos proclamados por las Naciones Unidas: la libertad de asociación. El fundador de Wal-Mart, Sam Walton, recibió en 1992 la Medalla de la Libertad, una de las más altas condecoraciones de Estados Unidos. [...]

En Malasia, donde los sindicatos obreros todavía existen y actúan, las empresas Intel, Motorola, Texas Instruments y Hewlett Packard lograron evitar esa molestia. El gobierno de Malasia declaró “union free”, libre de sindicatos, el sector electrónico. Tampoco tenían ninguna posibilidad de agremiarse las ciento noventa obreras que murieron quemadas en Tailandia, en 1993, en el galpón trancado por fuera donde fabricaban los muñecos de Sesame Street, Bart Simpson y los Muppets.

Desde 1919 se han firmado 183 convenios internacionales que regulan las relaciones de trabajo en el mundo. Según la Organización Internacional del Trabajo, de esos 183 acuerdos Francia ratificó 115, Noruega 106, Alemania 76 y Estados Unidos... catorce. El país que encabeza el proceso de globalización sólo obedece sus propias órdenes. Así garantiza suficiente impunidad a sus grandes corporaciones, lanzadas a la cacería de mano de obra barata y a la conquista de territorios que las industrias sucias pueden contaminar a su antojo. [...]

El poder económico está más monopolizado que nunca, pero los países y las personas compiten en lo que pueden: a ver quién ofrece más a cambio de menos, a ver quién trabaja el doble a cambio de la mitad. A la vera del camino están quedando los restos de las conquistas arrancadas por dos siglos de luchas obreras en el mundo. Las plantas maquiladoras de México, Centroamérica y el Caribe, que por algo se llaman “sweat shops”, talleres del sudor, crecen a un ritmo mucho más acelerado que la industria en su conjunto. Ocho de cada diez nuevos empleos en la Argentina están “en negro”, sin ninguna protección legal. Nueve de cada diez nuevos empleos en toda América latina corresponden al “sector informal”, un eufemismo para decir que los trabajadores están librados a la buena de Dios. La estabilidad laboral y los demás derechos de los trabajadores, ¿serán de aquí a poco un tema para arqueólogos? ¿No más que recuerdos de una especie extinguida?

En el mundo al revés, la libertad oprime: la libertad del dinero exige trabajadores presos de la cárcel del miedo, que es la más cárcel de todas las cárceles. El dios del mercado amenaza y castiga; y bien lo sabe cualquier trabajador, en cualquier lugar. El miedo al desempleo, que sirve a los empleadores para reducir sus costos de mano de obra y multiplicar la productividad, es, hoy por hoy, la fuente de angustia más universal. ¿Quién está a salvo del pánico de ser arrojado a las



largas colas de los que buscan trabajo? ¿Quién no teme convertirse en un “obstáculo interno”, para decirlo con las palabras del presidente de la Coca-Cola, que hace un año y medio explicó el despido de miles de trabajadores diciendo que “hemos eliminado los obstáculos internos”?

Y en tren de preguntas, la última: ante la globalización del dinero, que divide al mundo en domadores y domados, ¿se podrá internacionalizar la lucha por la dignidad del trabajo? Menudo desafío.

Fuente: diario *Página 12*, domingo 18 de 2003.

#### 4.4. La dimensión institucional y política

El término “institución” suele ser utilizado con dos significados distintos. Uno referido a las *entidades organizacionales* formales o informales (Estado, Congreso, empresas, partido, familia, etc.) y otro referido a las *reglas, normas y estrategias* adoptadas por los individuos que actúan dentro o entre organizaciones. Es decir, las sociedades construyen y legitiman un sistema de valores y normas desde el cual regulan las interacciones entre los agentes, restringiendo y sancionando aquellos comportamientos que transgreden la norma, y validando los que son considerados normales o regulares a través de dispositivos formales (leyes, reglas, normativas, regulaciones, contratos, etc.) o informales (valores, prejuicios, tradiciones, costumbres, ética, ideología, etc.).

Ambos sentidos están involucrados en el análisis de esta dimensión, ya que forman parte y son requeridos para construir una estructura institucional. Lo institucionalizado en una sociedad se reproduce mediante mecanismos diversos, formales –como la escuela– o informales –como la publicidad.

El análisis de la dimensión institucional supone identificar actores e instituciones, considerando su posicionamiento y participación, directa o indirecta, en la definición de un futuro colectivo que incluya la toma de decisiones en la gestión ambiental a través de las estructuras de gobierno. Desde una perspectiva social crítica, Max-Neef et al. (1993) plantea que: “Para las estructuras políticas existentes se presenta el desafío de ser capaces de rescatar la riqueza de las dinámicas que ofrecen los movimientos sociales del mundo invisible, para integrarlos como actores significativos, y no residuales, de un nuevo proyecto de sociedad” (Max-Neef et al., 1986: 91).

##### 4.4.1. Políticas públicas en Argentina

La dimensión institucional en nuestro país, se expresa por ejemplo en normativas, acuerdos y convenciones nacionales e internacionales. Ya desde el artículo 41 de la Constitución Nacional queda explicitado el derecho a “un ambiente sano,

equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo”. Según este mismo artículo: “Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales”, siendo que “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”. En el artículo 124, en tanto, se enuncia que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

En materia de legislación ambiental es interesante mencionar las siguientes leyes:

- ✓ Ley 25.675: Ley General del Ambiente. Enuncia los objetivos, principios e instrumentos de la Política Ambiental Nacional, asegurando la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas. Promueve y fomenta: el mejoramiento de la calidad de vida, la participación social en los procesos de toma de decisión, el uso racional y sustentable de los recursos naturales, y la educación ambiental. Establece, asimismo, un sistema federal de coordinación interjurisdiccional para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional, entre otras herramientas. Según el contenido de la mencionada Ley –mediante una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional– esta debe prever las condiciones necesarias para garantizar la protección ambiental, es decir un presupuesto mínimo que asegure las condiciones necesarias para el mantenimiento de la dinámica de los sistemas ecológicos, su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.
- ✓ Ley 25.916: Gestión de Residuos Domiciliarios. Establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios.
- ✓ Ley 25.688: de Presupuestos Mínimos para la Gestión Ambiental del Agua. Establece condiciones para su preservación, aprovechamiento, y uso racional.
- ✓ Ley 26.639: de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial. Garantiza su inventario y preservación.
- ✓ Ley 26.331: de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos. Garantiza su ordenamiento, protección y conservación.

- ✓ Leyes 23.919 y 25.335: relativas a la Convención sobre los Humedales. Aprueban la Convención. Fomentan la conservación, el uso racional y la investigación sobre los humedales.
- ✓ Otras leyes ambientales importantes para mencionar: la Ley 25.612: Gestión de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios; la Ley 25.670: Gestión y Eliminación de PCB; y la Ley 25.831: Libre Acceso a la Información Pública Ambiental.

En otra escala de intervención, podemos mencionar convenciones y protocolos internacionales a los cuales adhiere nuestro país, así como algunas políticas que los instrumentan o definen acciones a nivel nacional:

- ✓ En el marco de la Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) desarrolla el Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación.
- ✓ Nuestro país ratificó el Protocolo de Montreal (1990), en el que se identifican las sustancias que agotan el ozono. La SAyDS estableció un Plan Nacional para su reducción y posterior eliminación, a través de la recuperación y reciclado de estas sustancias, y la introducción de otras alternativas. Algunas tienen que ver con proyectos de reconversión industrial y agrícola, así como la regulación de la comercialización. En el año 2009 se alcanzó la meta de ratificación universal que enunciaba el Protocolo.
- ✓ El Laboratorio de Control de Emisiones Gaseosas Vehiculares permite a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación dar cumplimiento a las funciones otorgadas por la Ley Nacional 24.449 (1994), para el control de emisiones de gases contaminantes provenientes de los automotores, a través de la certificación de nuevos diseños de vehículos que ingresan al mercado (Homologación) y el control de la producción automotriz (Conformidad de la Producción), de acuerdo a lo especificado por el Decreto 779/95.
- ✓ La Ley 26.190 (2006) tiene como objetivo fomentar el uso de energías renovables para la generación eléctrica, teniendo como una de sus metas alcanzar un 8% de la energía consumida para el 2016. Para ello se crea el Programa Genren, que impulsa la concreción de este objetivo.
- ✓ El Programa Nacional de Uso Racional y Eficiente de Energía (Pronuree) ha distribuido siete millones de lámparas de bajo consumo, en cuatro millones hogares de 1.400 localidades de 22 provincias. Esto es vital si tenemos en

cuenta que una lámpara de bajo consumo de 20 Watts reduce, en toda su vida útil, la emisión de alrededor de media tonelada de CO<sub>2</sub>.

- ✓ La Ley de Promoción de Biocombustibles, 26.093 (2006), exige que todo combustible líquido que se comercialice dentro del territorio nacional deberá ser mezclado con biocombustibles, al menos en un 5% del volumen. Las naftas utilizarán etanol (alcohol común) y los combustibles diesel (gas oil) usarán biodiesel, que es un combustible que se obtiene de aceites vegetales o grasas animales. La ley entró en vigencia en enero del 2010 y ya en 2011 se aumentó el porcentaje de corte, llevándolo al 7.5%.

La República Argentina ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Cmnucc) en el año 1994, mediante la Ley 24.295. El objetivo de la Convención es lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático.

Otras convenciones: Convenio de Diversidad Biológica, Convenio de Conservación y Desarrollo de los Recursos Ictícolas en los Tramos Compartidos de los Ríos Paraná y Paraguay; Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias, entre otros.

#### ***4.4.2. El rol del Estado***

Las cuatro dimensiones de la sustentabilidad requieren necesariamente de un Estado fuerte, que regule y garantice una democracia participativa estimulando soluciones creativas. El papel del Estado en una estrategia de desarrollo sustentable, es fundamental para intervenir en la relación entre el sector productivo, los sectores sociales y el ambiente, estableciendo reglas formales de comportamiento (marco legal), así como promoviendo valores y costumbres (marco cultural, ético y moral).

Las decisiones que tome el Estado estarán relacionadas con los modelos político ideológicos a los que adscriba, tanto a nivel nacional como internacional. A partir de allí, se establecen las relaciones con el nivel de intervención o no intervención, el nivel de descentralización de la toma de decisiones y las áreas sobre las cuales actuará. La eficiencia de las distintas políticas tomadas al respecto también estará relacionada con el grado de coordinación entre los niveles y con otros agentes.

En materia económica, el Estado puede intervenir (o ausentarse) estableciendo políticas de desarrollo productivo horizontales (infraestructura, capacitación, apoyo a la innovación, acceso al crédito, etc.) o verticales (favoreciendo a un sector econó-

mico o región por sobre el resto). También influye determinando barreras aduaneras, a través de subsidios, beneficios fiscales, políticas de control de precios, etc.

Retomando lo trabajado en los capítulos precedentes, el modelo neoliberal practicado en el último cuarto del siglo XX suponía un Estado sin intervención en la economía, la cual quedaba librada al arbitrio del mercado. Esta ausencia estatal provocó la proliferación de capitales especulativos y una gran concentración de riqueza en manos de empresas multinacionales. Esto, sumado a un tipo de cambio favorable para las importaciones, destruyó en la última década del siglo pasado al sector pyme, principal fuente de empleo de la economía argentina. En un ejemplo distinto, podemos mencionar la reciente –2012– nacionalización de YPF, que marca una política de intervención estatal fuerte respecto de nuestra soberanía nacional sobre un recurso natural.

En materia social, el Estado interviene de múltiples maneras: fomentando el espíritu democrático y la justicia social, tomando medidas en pos de la transparencia en la actuación de los distintos agentes, facilitando la participación ciudadana en la toma de decisiones, garantizando la libertad de expresión y acceso a la información, promoviendo la igualdad entre los seres humanos, luchando contra la discriminación, garantizando la satisfacción de las necesidades básicas de la gente y el acceso a un trabajo digno y decente.

De la misma manera, el Estado promoverá leyes, normativas y regulaciones para el sector productivo, que protejan el medioambiente, regulen el uso de las tierras, la emisión de gases contaminantes, la promoción de tecnologías de producción limpia, etc. También fomentará valores en la población, a través de campañas de concientización y uso responsable de los recursos.

## **5. EL COMPONENTE ÉTICO DE SUSTENTABILIDAD**

Luego de este recorrido a través de las dimensiones de la sustentabilidad y el rol del Estado en ellas, cabe señalar que a todo esto subyace una dimensión ética como un sustrato transversal a las dimensiones económica, social, ambiental e institucional mencionadas en los apartados precedentes. Tal como expresa el “Manifiesto por la vida”: “El concepto de sustentabilidad promueve una nueva alianza naturaleza-cultura fundando una nueva economía, reorientando los potenciales de la ciencia y la tecnología, y construyendo una nueva cultura política fundada en una ética de la sustentabilidad –en valores, creencias, sentimientos y saberes– que renuevan los sentidos existenciales, los mundos de vida y las formas de habitar el planeta Tierra” (Elizalde, 2007: 90).

El desarrollo sustentable es un concepto multidimensional y globalizador, mucho más amplio que los de protección, conservación y promoción del medio, dado que también considera la preocupación por aspectos intergeneracionales, para que las de-



cisiones actuales no provoquen efectos irreversibles en el futuro, por aspectos económicos que se conjuguen con calidad de vida, y por las connotaciones sociales del desarrollo, esto es, el acceso de la población a la cultura, la igualdad de derechos, la incorporación de la mujer a todas las esferas sociales, la posibilidad de educación y formación, la erradicación de problemas de marginación y exclusión social, entre otros. Debe regirse por el respeto a la naturaleza y a todo ser viviente, pero también por la equidad, la austeridad y la sobriedad, la solidaridad o la corresponsabilidad individual y colectiva, de tal forma que tanto el cuidado del ecosistema como el modelo económico sean compatibles con los valores culturales y éticos de nuestra sociedad.

Trasciende visiones fragmentarias, potenciando los recursos ecológicos, económicos y sociales a favor del bienestar de toda la humanidad, e implica el diseño y gestión de políticas eficientes (bajos costos y servicios de calidad), ambientalmente adecuadas (que no agoten ni contaminen los recursos) y socialmente justas (beneficiosas y equitativas). Asimismo, supera la mera contabilidad de riqueza económica, al incorporar otro tipo de aspectos que implican favorecer el bienestar y la cohesión social, promocionar la igualdad de derechos, y mejorar la integración cultural y la participación de la ciudadanía.

En este sentido, y a modo de cierre, es interesante citar nuevamente a Elizalde (2003) ,cuando apunta que: “Construir sociedades sustentables nos requerirá: *sustentabilidad social*, la cual significa justicia social, es decir inclusión y equidad social como condiciones de posibilidad para la existencia humana; *sustentabilidad política* que implica legitimidad, participación y empoderamiento ciudadano, que generen así gobernabilidad sostenida en el tiempo; *sustentabilidad cultural*, la cual requiere la superación del etnocentrismo occidental, la aceptación y el fomento de la diversidad mediante el reconocimiento y respeto de todas las identidades, lenguas y creencias; *sustentabilidad económica* que demanda una mejor distribución de los beneficios y las cargas del bienestar logrado por la humanidad exigiendo más de quienes más tienen y pueden compartir, mediante la moderación de su consumo; y *sustentabilidad ecoambiental* que nos exige considerar los límites que la biosfera pone al operar humano, reconocer el valor de la biodiversidad y que nos demanda superar nuestro antropocentrismo” (Elizalde, 2003: 5) (las cursivas son nuestras).

## **6. LA NOCIÓN DE PROBLEMA AMBIENTAL**

Si bien podemos en un primer momento y desde un marco tradicional definir los problemas ambientales como manifestaciones vinculadas con los límites de los ecosistemas o ciclos biogeofísicos, cuando nos posicionamos en un modelo de desarro-

llo que articula la sustentabilidad con las dimensiones social, política-institucional, económica y ecológica, podemos visibilizar e identificar los problemas ambientales como emergentes de la crisis de los modelos de producción y consumo actuales dentro del sistema de valores hegemónico.

Desde esta perspectiva, en la realidad los problemas ambientales se entranan en una compleja red de causas y consecuencias que involucran variables políticas, económicas y socioculturales. Por ello su estudio, caracterización y comprensión requieren de un abordaje sistémico y multidimensional, y de un análisis interdisciplinar.

Por ejemplo, si el problema a estudiar es la contaminación del Río de la Plata, el sistema en estudio será el Río de la Plata, que además de considerar las características hidrogeológicas locales (características de sus afluentes, topografía, napas subterráneas, precipitaciones, volumen de agua y dinámica) deberá incluir variables tales como la extracción de agua para satisfacer diferentes actividades, la distribución de la población, los residuos domésticos e industriales producidos por las actividades que se desarrollan en su cuenca, las normas existentes respecto al control de los residuos producidos por las actividades involucradas, la contaminación de sus afluentes etc. Desde esta perspectiva, el sistema –objeto de estudio, que en este caso es la contaminación del Río de la Plata– es el emergente de la interacción entre diversos componentes sociales y naturales del ambiente.

Más específicamente, podemos considerar los problemas ambientales como aquellos aspectos de la relación entre la sociedad y la naturaleza que generan, directa o indirectamente, consecuencias negativas sobre la salud de la población presente y/o futura y sus actividades sociales, y/o sobre los componentes de la flora y la fauna, ecosistemas y ciclos biogeofísicos en general, a diferentes escalas: locales, regionales y globales,

En este sentido, el cambio climático o el adelgazamiento de la capa de ozono son ejemplos de problemas globales –que a su vez tienen su origen en situaciones locales y regionales, como la emisión de dióxido de carbono y la deforestación de grandes masas boscosas–, mientras que la contaminación de un río o la desertificación del suelo son problemas de escala regional, que trascienden límites territoriales locales.

Una característica de los problemas ambientales es que se manifiestan con distintas configuraciones según la escala considerada. Retomando el ejemplo de la contaminación del Río de la Plata, podemos definir diferentes niveles de análisis y, para cada uno de ellos, identificar distintos emergentes. Es decir, si el problema a trabajar es la contaminación del recurso hídrico, entonces en las diferentes escalas podremos observar y analizar en:

- el barrio o comunidad: contaminación de napas, pérdida de espacios recreativos de uso social, existencia de pozos ciegos, descarga de efluentes industriales en arroyos, existencia de basurales, desagües pluviales;
- la ciudad, definida como el ambiente general de un asentamiento urbano: contaminación del acuífero, impacto sobre la salud de la población –como diarreas y vómitos–, pérdida de espacios recreativos de uso social, falta de red cloacal, descarga de efluentes de parques industriales en arroyos, falta de ordenanzas que regulen la disposición final de efluentes;
- la región, periferia o zona de influencia de la ciudad, escala definida por las interrelaciones entre los ámbitos rural y urbano: deterioro de humedales, pérdida de áreas de valor ecológico, pérdida de biodiversidad, deterioro de la salud de la población, pérdida de espacios recreativos de uso social.

No es fácil resolver un problema ambiental por ser, en general, ocasionado por causas múltiples e imbricadas, y con efectos a distintas escalas y sobre distintos actores. Además, dado su carácter procesual, acumulativo y sinérgico, la relación entre causas y efectos de los problemas ambientales no siempre se manifiesta de manera simultánea. Existen efectos ambientales negativos actuales provocados por acciones pasadas, que persisten aun cuando dichas acciones han cesado (por ejemplo, los lixiviados en un relleno sanitario siguen produciéndose más allá del cierre de la celda, y su impacto sobre la contaminación de la napas se prolonga en el tiempo); problemas ambientales en que las causas y los efectos están vigentes de manera contemporánea (el desborde de un arroyo que provoque una inundación, afectando la comunidad local); y problemas ambientales futuros que pueden deducirse de acciones e impactos ambientales presentes, cuyos efectos aún no son manifiestos (pérdida de la audición producida por exposición a niveles de ruido intenso durante un período de tiempo significativo, o por exposición a niveles de ruido de mediana intensidad, pero con una prolongación mayor en el tiempo).

Es preciso especificar aquí la noción de conflicto ambiental. Mientras que un *problema ambiental implica una calificación absoluta de una situación*, como por ejemplo la contaminación del agua en un arroyo provocada por una industria, el conflicto es la calificación relativa de esa misma problemática. Es decir, el conflicto reconoce la confrontación de percepciones e intereses de actores sociales diversos frente a un mismo problema. En este mismo ejemplo aparecen entonces los reclamos por la salud, los reclamos de los trabajadores de la industria que contamina para que no le cierren la

fuente laboral, los controles ambientales y las dificultades para hacer cumplir la normativa, etc. En síntesis, podemos decir que “Los conflictos ambientales son aquellos que envuelven o involucran a grupos sociales con modos diferentes de apropiación, uso y significado del territorio. Hay Conflicto ambiental, cuando hay confrontación entre grupos sociales por diferentes proyectos de uso y significado. Involucran diversas percepciones respecto de una misma problemática y por ello es importante trabajarlos conceptualmente desde una perspectiva que los considere como un campo de fuerzas y de lucha simbólica donde están en disputa significados y representaciones que se configuran como formas culturales de apropiación del mundo material y simbólico que definen un determinado proyecto de construcción de la Sociedad” (Malalán, García, Brittos, Blanco y Nebbia, 2006).

## **7. HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS PARA EL DIAGNÓSTICO Y LA GESTIÓN AMBIENTAL**

Frente a esta complejidad, son diversas las estrategias para el análisis de situaciones ambientales a distintas escalas, para identificar problemas ambientales y para la gestión ambiental. Entre ellas, abordaremos los árboles de causa-efecto, los mapas de conflictos ambientales, la huella ecológica y los indicadores de sustentabilidad.

### **7.1. Árboles de problemas, de causas y efectos**

Permite analizar un problema ambiental mediante sus causas y efectos. Tiene la ventaja de proporcionar una organización lógica, defendible técnicamente y fácil de entender y comunicar. El árbol de problemas constituye una técnica participativa, que ayuda a desarrollar ideas creativas para identificar un problema y organizar la información recolectada, generando un modelo de relaciones causales que permite ordenar y jerarquizar los datos. Aporta a la visibilización del problema, a su valoración y al planteo de hipótesis que lo expliquen.

La metáfora del árbol supone reconocer en el tronco el problema central, las raíces son las causas y la copa los efectos. De esta manera, facilita la identificación y organización de las causas y consecuencias de un problema, e involucra el armado secuencial de un árbol de efectos, la resignificación del problema central y el armado de un árbol de causas sobre las cuales actuar, para trabajar en la solución o mitigación de la problemática.

## GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE ÁRBOLES DE PROBLEMAS

Extracto basado en: “Metodologías e instrumentos para la formulación, evaluación y monitoreo de programas sociales: árbol de problemas y áreas de intervención” (Comfama/CEPAL).

### 1. El tronco del árbol...

#### a. ¿Cómo identificar el problema central?

Es el problema que debido a su complejidad se convierte en causa y efecto de un número considerable de problemas; en una situación dada, el problema central es aquel que provoca más efectos negativos y en el cual convergen un gran número de casusas. Dentro de los problemas considerados importantes en una comunidad, se debe definir una problemática teniendo en cuenta que:

- Es una situación real no teórica que afecta a un grupo social.
- Se define como una carencia o déficit.
- Se presenta como un estado no deseado.
- Se localiza en una población, objeto de análisis, bien definida.
- No se debe confundir con la falta de un servicio específico.

#### b. ¿Cómo se redacta un problema?

- Identificar los problemas de la situación analizada.
- Centrar el análisis en el problema principal.
- Formular el problema como un estado negativo.
- No confundir el problema con la falta de una solución.

Ejemplo de redacción del problema:

*Incorrecto: Hay que entregar casas a los pobres.*

*Correcto: Existe población pobre carente de un lugar digno donde habitar.*

En la redacción del problema deben poder identificarse los siguientes elementos: una situación inicial no deseada, la situación esperada, unidad de medida y que en conjunto se relacione con una situación socialmente relevante.

### 2. La copa del árbol: examen de los efectos del problema y construcción del árbol de efectos

Los efectos son una secuencia que va de lo más inmediato o directamente relacionado con el problema central, hasta niveles más generales. Cómo procedemos: luego de identificar el problema central, debemos:

- Examinar los efectos que provoca el problema.
- Colocar sobre el problema los efectos directos o inmediatos, unidos con flechas.
- Estudiar, para cada efecto de primer nivel, si hay otros efectos derivados de él. Colocarlos en un segundo nivel, unidos por flechas a el o los efectos de primer nivel que los provocan.



- Continuar así identificando los efectos a diferentes escalas hasta llegar a un nivel que se considere superior dentro de la órbita de competencia

### 3. Mirando las raíces: construcción del árbol de causas

La secuencia de causas debe iniciarse con las más directamente relacionadas con el problema central, que se ubican inmediatamente debajo del mismo. De preferencia se deben identificar unas pocas grandes causas, que luego se van desagregando e interrelacionando. Una buena técnica es preguntarse: ¿por qué sucede lo que está señalado en cada bloque? La respuesta debiera encontrarse en el nivel inmediatamente inferior.

Cómo procedemos:

- Identificar las causas del problema.
- Establecer relaciones entre causas.
- Es recomendable dar rienda suelta a la creatividad.
- Una buena definición de las causas aumenta la probabilidad de soluciones exitosas.

Fuente: Martínez y Fernández (s/f).

A modo de ejemplo se muestra un caso de estudio de un problema ambiental y su árbol de causa-efecto (Miño et al., 2007).

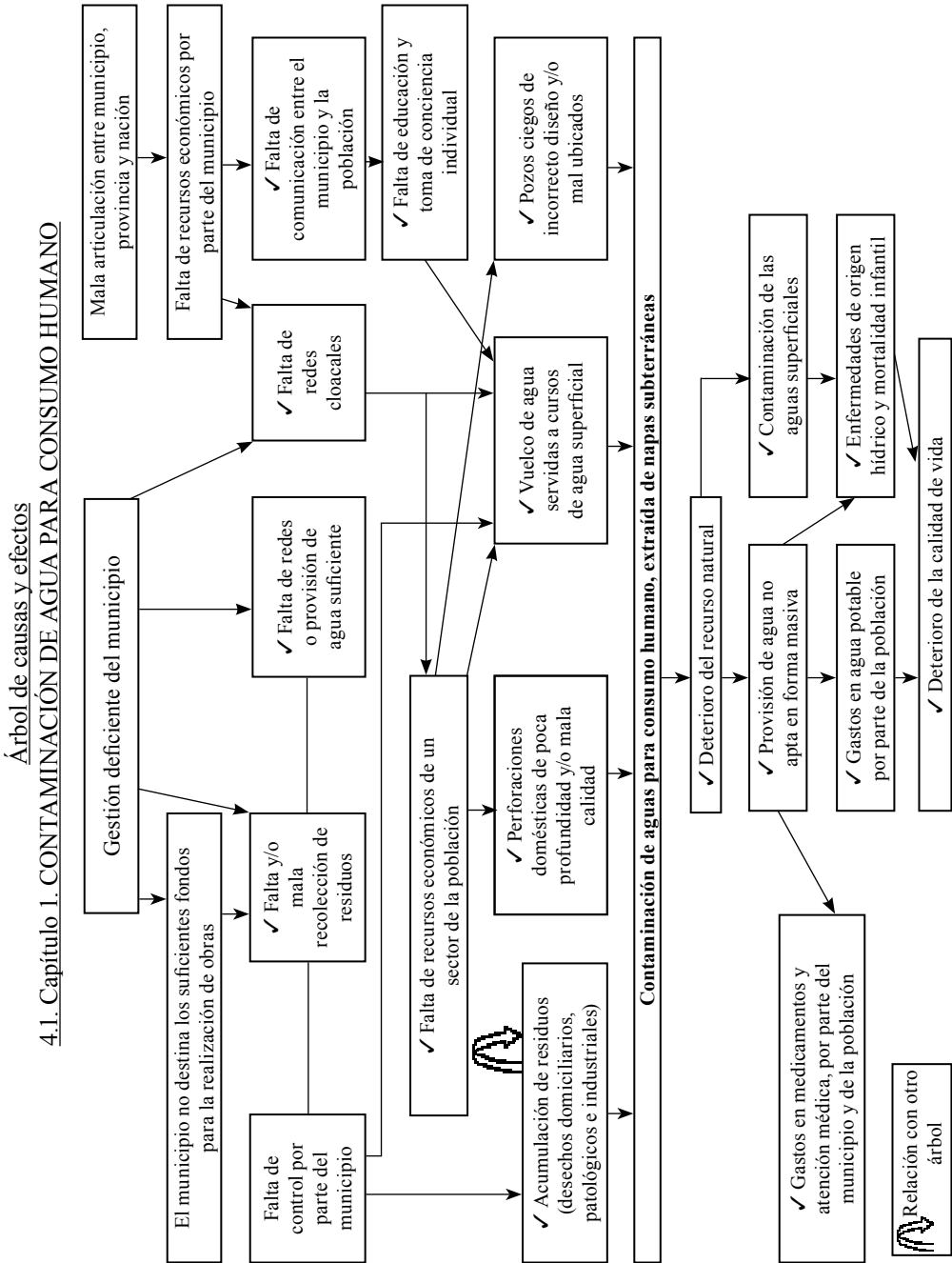
*Problema:* contaminación de agua para consumo humano en un municipio del conurbano bonaerense.

*Descripción del problema:* la continua circulación del agua por el océano, la atmósfera y la tierra se conoce como *ciclo hidrológico*. El *agua subterránea* forma parte de dicho ciclo, al tener como origen el agua de lluvia que, al discurrir por la superficie terrestre y los cauces de los ríos, se infiltra en el subsuelo hasta alcanzar la *zona saturada del acuífero*, rellenando los poros y/o fisuras de las rocas permeables. Es en esta zona saturada que el agua infiltrada se almacena y circula lentamente hacia las áreas o puntos de descarga natural: fuentes, ríos, mar, etcétera, para volver a surgir como agua superficial.

Este reservorio de agua dulce es captado artificialmente para diferentes usos: domésticos, industriales, servicios públicos, etcétera, y son estas actividades a su vez las causantes de la contaminación existente en las aguas subterráneas. Debido a ello, el conocimiento de estas fuentes de polución se hace necesario para poder proteger los abastecimientos de agua subterránea.

El acuífero Puelche es la principal reserva de agua potable de la Argentina, y en particular es la única fuente de agua del municipio en estudio. Ocupa una superficie de 230.000 kilómetros cuadrados del noreste bonaerense y el sudoeste santafesino. Este acuífero llega hasta la mitad de la provincia de Santa Fe, este de Córdoba y noreste de Buenos Aires hasta la Bahía de Samborombón. Hacia Córdoba se torna salado y hacia el Paraná es dulce. La zona de recarga se localiza en su centro, aproximadamente a la altura del partido de Pilar, y se descarga hacia sus bordes: ríos Paraná y de la Plata por el nornoreste y el río Salado por el sur.

*Principales fuentes de contaminación de las aguas subterráneas:* las principales fuentes de contaminación son las aguas residuales urbanas, pozos sépticos y sistemas cloacales, y los desechos de líquidos industriales. Los niveles de nitratos en el agua potable suelen ser un indicador de la calidad del agua en general, sugiriendo la posible presencia previa de otros contaminantes, tales como microorganismos o pesticidas, que podrían causar problemas de salud. Las enfermedades de origen hídrico son muy frecuentes y se hallan muy difundidas en los países en vía de desarrollo. En muchos de ellos, estas enfermedades se encuentran entre las principales causas de muerte. Estas afectan con mayor rigor a los sectores de menores recursos, siendo fatales entre los infantes. Para garantizar las necesidades humanas básicas es fundamental contar con un sistema de abastecimiento de agua confiable y adecuado, un sistema de disposición sanitaria de las excretas, buenas condiciones de vivienda, higiene y salubridad, y una nutrición adecuada.





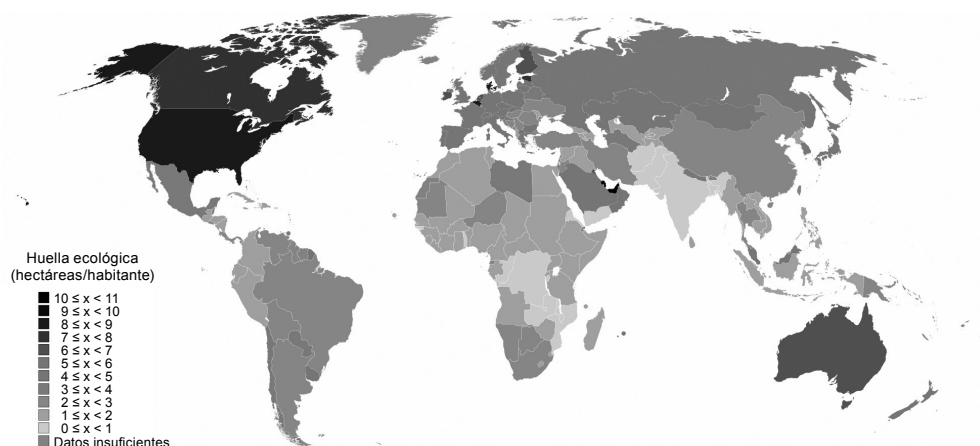
## 7.2. La huella ecológica

El concepto de huella ecológica se remonta a mediados de la década del 90. La huella ecológica mide la demanda de la humanidad sobre la biosfera para satisfacer lo que consume y disponer sus residuos –área de tierra y mar biológicamente productiva, requerida para proporcionar recursos y absorber desechos. Podemos considerarla como un indicador que permite calcular la presión que ejercemos sobre el planeta. Puede aplicarse al impacto producido por una persona, ciudad, municipio, región, país o sobre el planeta en general.

Para calcular la huella ecológica, considerada como la demanda de recursos biológicos globales que produce el planeta durante un año calendario, se definen dos parámetros: Por un lado la hectárea global (hag), que constituye una hectárea hipotética que se calcula mediante la suma de las áreas utilizadas para cultivos, pastoreo, recursos pesqueros, maderas, pulpas y fibras; también por las áreas en bosques, para absorber el exceso de dióxido de carbono en la atmósfera, y las áreas ocupadas por asentamientos humanos (por ejemplo ciudades, industrias, rellenos sanitarios, espejos de agua artificiales y rutas, entre otros). El otro parámetro que se tiene en cuenta es la biocapacidad, es decir, la capacidad de un área específica –biológicamente productiva– para generar un abastecimiento regular de recursos renovables y de absorber los desechos resultantes de su consumo.

De la comparación de ambos parámetros para una región determinada, se deduce que si la huella ecológica es mayor que la biocapacidad se genera un “déficit ecológico”, lo que implica que tal exceso de consumo en esa región “se salda”, y es posible a costa de utilizar recursos de otros territorios o en detrimento de las generaciones futuras.

En la siguiente figura puede verse la huella ecológica global, en los diferentes países del mundo, realizada en base a datos de 2007, siendo que los colores más oscuros representan valores más altos de huella por habitante.

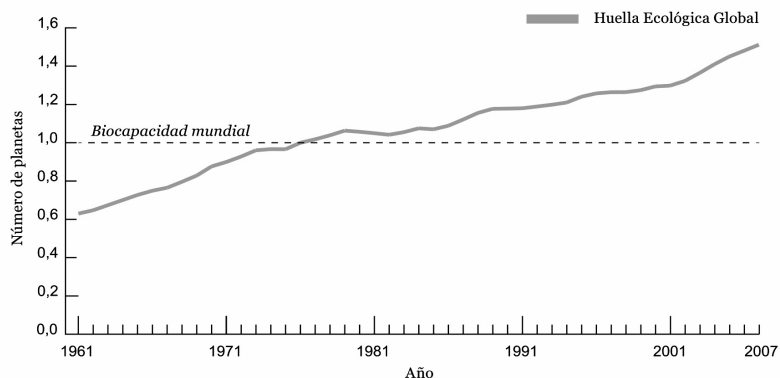


Conocer cuánta biodiversidad tenemos y la capacidad de carga de nuestro planeta, así como cuánto de ella utilizamos respetando la capacidad de recuperación o sobreconsumiendo o quiénes son los responsables de su deterioro es uno de los primeros pasos a la hora de cuestionar ciertos estilos de desarrollo que se presentan insustentables e inequitativos. En 2003, la oferta total de área productiva o biocapacidad era de 11.2 hectáreas globales y la huella ecológica global, de 14.1 millones de hectáreas globales.

La huella ecológica realizada en 2007, muestra que esta tendencia no ha disminuido. Hoy la humanidad consume mucho más de lo que la capacidad regenerativa de la biosfera es capaz de soportar, utiliza el equivalente de 1.4 planetas cada año. Esto significa que ha excedido la capacidad ecológica de la Tierra para regenerar los recursos renovables utilizados y absorber los desechos de dióxido de carbono.

La huella de la humanidad es de 18.000 millones de hectáreas globales, o 2.7 hectáreas globales por persona. Sin embargo, la biocapacidad de la Tierra es solo de 11.9 millones de hectáreas globales, o 1.8 hectáreas globales por persona.

**Figura 2. Huella Ecológica Global**  
La demanda humana sobre la biosfera ha aumentado más del doble entre 1961 y 2007 (GFN, 2010).



Fuente: WWF (2010: 9).

Según datos del Programa Huella Ecológica y Biocapacidad de Argentina –grupo de trabajo interdisciplinario dependiente del INTI–, nuestro país presenta una biocapacidad total de 7.5 hectáreas globales por persona, ocupando el noveno lugar a nivel mundial, con el 2.5% de la biocapacidad total. La huella ecológica nacional se estima en 2.6 hectáreas globales por persona, representada en un 31% por la huella de cultivos y un 29% de área boscosa necesaria para absorber el dióxido de carbono emitido. Estos porcentajes señalan que la huella ecológica nacional alcanza en un 35% de la biocapacidad, por ende “financia ecológicamente” a aquellos países

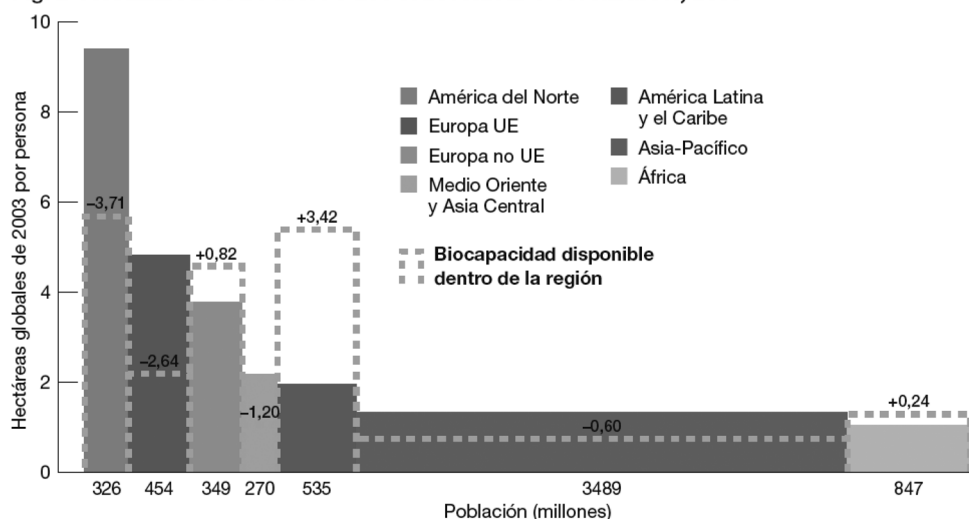
que se encuentran en déficit. Hasta el momento, nuestro país no dispone de series de medición a escala subnacional que permitan conocer el patrón de intercambio de recursos ecológicos entre las distintas regiones del país. Por lo tanto, los datos presentados se refieren a promedios nacionales, desconociéndose las atribuciones reales de esta huella<sup>16</sup>.

El análisis de la huella posibilita reflexionar en torno a cómo varía este índice a lo largo del tiempo entre diferentes regiones y con relación a los cambios en el desarrollo económico de las mismas; así como en función de las grandes diferencias que se evidencian entre habitantes y países, ya que no todos tienen la misma cantidad de áreas biológicamente productivas ni producen la misma huella.

Como bien se señala en el “Informe Planeta Vivo 2010”: “la demanda sobre los ecosistemas de la Tierra difiere mucho dependiendo del país donde se viva. Por ejemplo, si todas las personas del mundo vivieran como un ciudadano medio de Estados Unidos o los Emiratos Árabes Unidos, se necesitaría una biocapacidad equivalente a más 4,5 planetas Tierra para poder mantener el consumo de la humanidad y las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). Contrariamente, si todo el mundo viviera como un ciudadano medio en India, la humanidad utilizaría menos de la mitad de la biocapacidad del planeta” (WWF, 2010: 38).

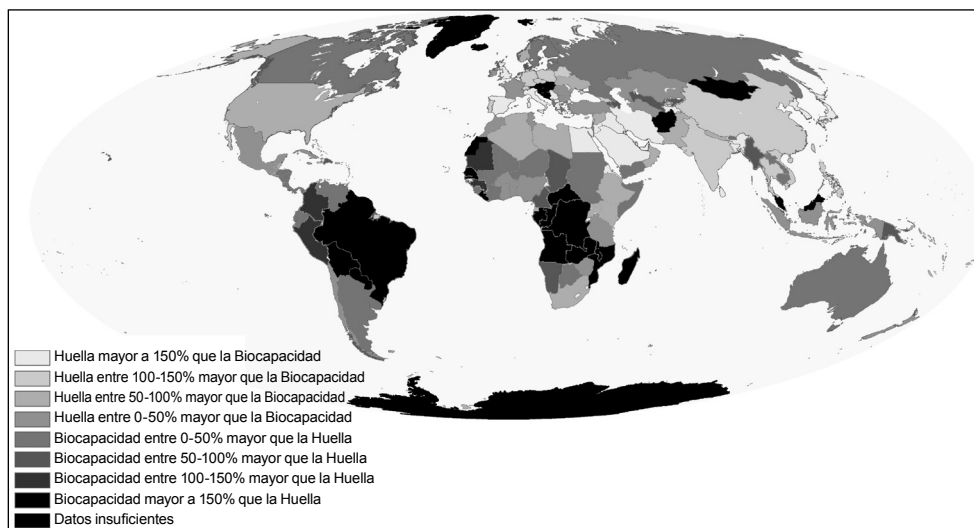
Las figuras que a continuación se presentan dan cuenta de estas diferencias.

Fig. 2 : **HUELLA ECOLÓGICA Y BIOCAPACIDAD POR REGIÓN, 2003**



Tomado de Informe Planeta Vivo 2006 (WWF, 2006)

<sup>16</sup> INTI (2010).



Países con crédito ecológico (más biocapacidad que su huella) y con débito ecológico (huella más grande que su propia biocapacidad).

Fuente: Ecological Footprint Atlas 2010, Global Footprint Network.

### 7.3. Indicadores de desarrollo sustentable

La utilización de indicadores de desarrollo sustentable constituye actualmente una herramienta de indiscutible valor para la evaluación de programas, la formulación de políticas públicas, la cuantificación, el análisis y la comunicación de información, y la toma de decisiones.

Los indicadores son puntos de referencia conformados por uno o varios datos, que brindan información cualitativa o cuantitativa sobre el objeto o fenómeno en estudio, y que permiten seguir el desarrollo de un proceso, evaluarlo o determinar tendencias de cambio. Los datos que se ponen en relación para construir un indicador pueden estar constituidos por percepciones, números, hechos, opiniones o medidas.

Los indicadores de sustentabilidad permiten una lectura holística del sistema ambiental en estudio y de las interacciones entre los distintos subsistemas que lo conforman (económico, ecológico, social e institucional), constituyéndose de esta manera en una herramienta clave para la evaluación sistémica integrada de los vínculos causales entre los subsistemas, la identificación de problemáticas y la gestión integral de políticas públicas locales y regionales, ya que permiten:

- visualizar problemas, analizarlos y priorizarlos;
- monitorear proyectos;

- fijar objetivos, metas y diseñar soluciones;
- monitorear cambios;
- ejercer mayor control sobre aspectos de la política local y regional;
- promover la participación ciudadana fomentando niveles crecientes de organización y socialización del conocimiento;
- potenciar el desarrollo local.

Es interesante destacar y caracterizar las diferencias entre un indicador de desarrollo tomado en el sentido clásico y un indicador de sustentabilidad tomado en el sentido crítico que venimos trabajando. Mientras que los primeros dan cuenta de un cambio direccional y progresivo dentro de cada una de las dimensiones –por ejemplo: indicadores de desarrollo económico (PBI, PBN); indicadores de desarrollo social (empleo/desempleo, mortalidad infantil, NBI); indicadores de desarrollo ecológico (superficie de bosque nativo); indicador de desarrollo político institucional (organizaciones inscriptas en el Registro de Organizaciones de Acción Comunitaria)–, los segundos intentan reflejar el proceso de cambio y la tendencia de los procesos de desarrollo conjugando datos de los diferentes subsistemas –por ejemplo, indicador de sustentabilidad económica (tasa de dependencia demográfica expresa el número de personas que potencialmente deben sostener económicamente a los individuos en edad inactiva); indicador de sustentabilidad institucional (audiencias públicas realizadas); indicador de sustentabilidad ecológica (gestión y legislación para el manejo integral de bosques nativos).

Dentro de los indicadores de desarrollo, hay una fuerte tradición en la construcción de indicadores de desarrollo económico y social. Si bien a lo largo de las últimas décadas se registra un avance significativo en la definición de indicadores ecológicos, sobre todo en lo relativo a valores de referencia para evaluación del estado de los sistemas ecológicos –como por ejemplo evaluación de proyectos para el financiamiento de inversiones en conservación natural, explotación de recursos naturales para la definición de tasas impositivas, la definición de inventarios del stock de recursos naturales para el ajuste de cuentas económicas–, la elaboración de indicadores que integren las problemáticas del desarrollo y la sustentabilidad en sus cuatro dimensiones ha recibido menor atención.

### ***7.3.1. Características de los indicadores***

#### **1. Caracterización general**

La construcción de indicadores requiere considerar algunas características básicas. Entre ellas, que los mismos sean:

- Simples: deben ser de fácil elaboración, capaces de definir el evento que se pretende medir, de manera poco costosa en tiempo y recursos.
- Comprensibles y claros: fáciles de interpretar por quien vaya a hacer uso de ellos.
- Relevantes: deben ser significativos respecto del objeto de referencia, para poder actuar en consecuencia. No solo tienen que ser relevantes a nivel científico, sino también a nivel técnico y político, ya que deben ser útiles en la toma de decisiones.
- Específicos: deben ser precisos y consistentes en la medición, para reflejar en forma adecuada lo que se busca medir, ya que de otra forma su valor sería limitado al reflejar características que pertenecen a otro fenómeno.
- Confiables: los datos utilizados para la construcción del indicador deben ser fidedignos (fuentes de información satisfactorias).
- Comunicables: deben permitir agilizar y facilitar la información a la comunidad.
- Comparables: la información que aporten los indicadores debe permitir la comparación a distintas escalas territoriales y temporales.
- Sensibles a los cambios: para poder evaluar de una manera rápida, sencilla y continua las modificaciones.
- Válidos: científicamente solventes, verificables y reproducibles.
- Orientados a la acción: deben ser herramientas útiles para facilitar la toma de decisiones. Como conjunto deben poder proporcionar una visión rápida de la situación del ambiente a escalas locales, regionales y globales.

## **2. Características de un sistema de indicadores**

Un sistema puede definirse como un conjunto de elementos que interactúan entre sí. Cada uno de estos elementos puede ser un subsistema en sí mismo. El comportamiento de un sistema estará determinado no solo por su funcionamiento interno, sino también por los insumos (inputs) que este reciba del entorno. De igual manera, el sistema generará elementos que afectarán al entorno. La influencia es recíproca.

Como bien señala Sterimberg et al. (2004): “En este contexto, la expresión *sistema* hace referencia a datos ubicados con relación a un todo articulado. Cualquier sistema de indicadores busca organizar la información disponible para aclarar un asunto en particular o un problema planteado en la sociedad. Un sistema de indicadores corresponde a una necesidad de análisis. No se limita a recopilar un conjunto

de series, sino que trata de encontrar las relaciones entre ellas. Es como un ‘marco de referencia’ para comprender mejor la manera cómo interactúan las variables relevantes a lo largo de los distintos procesos en que intervienen; en esta forma un sistema de indicadores socio-ambientales contribuye a aclarar las relaciones entre variables sociales y ambientales en un determinado ámbito.” (Sterimberg et al., 2004: 21).

Entender los indicadores de desarrollo sustentable como un sistema permite realizar una lectura integrada de los mismos, para visualizar cómo se reflejan las interacciones entre los distintos subsistemas; contribuye a conformar una visión holística de la sostenibilidad del desarrollo del sistema y permite proyectar políticas públicas integradas.

Con el fin de constituir herramientas significativas para el proceso de toma de decisiones, un sistema de indicadores debe ser definido y evaluado considerando criterios tales como:

- **Articulación intertemporal e interregional:** permite comparar distintos grupos, como por ejemplo: urbano/rural, hombres/mujeres, y /o comparar en el tiempo una variable tal como aumento o disminución de la pobreza entre 1989 y 2006. El análisis de las relaciones de articulación interregional e intertemporal implica, por ejemplo, el examen de factores tales como: la tasa de expansión tecnológica en la apropiación de la capacidad de carga de los ecosistemas, la cantidad y calidad de recursos naturales disponibles, los niveles de consumo per cápita de los recursos naturales y la eficacia de instrumentos de gestión ambiental (económicos y no económicos), para promover un uso eficiente y equitativo de los recursos renovables y no renovables.
- **Carácter instrumental:** los indicadores pueden ser desagregados, dar cuenta de relaciones causa-efecto, poseer capacidad proyectiva, evaluar condiciones de riesgo e incertidumbre, y evaluar los procesos e instrumentos de gestión aplicados.
- **Perspectiva holística:** proveen una visión articulada de los subsistemas considerados (económico, social, ecológico, político institucional y ético), a la vez que dan cuenta y articulan diferentes datos (físicoquímicos, biológicos, sociales, económicos, etc.). Ello requiere privilegiar el uso de indicadores que den cuenta de las interrelaciones entre los subsistemas, en vez de indicadores que se centran en un subsistema ignorando al otro.

- Capacidad distributiva: otro aspecto relevante en la definición de indicadores es su capacidad para evaluar la distribución de un efecto o causa determinada. Por ejemplo, a la medición de cuánta gente carece de acceso a agua potable, debe articularse la evaluación desagregada de quién sufre dicho déficit, en términos de niveles de ingreso, localización, etc. La mayoría de los principios del desarrollo sustentable implican el análisis de cuestiones distributivas tales como quién, cuándo y dónde.
- Articulación causa-efecto: es necesario que los indicadores de desarrollo sustentable reflejen las relaciones causa-efecto entre los tres subsistemas: ecológico, económico y social. Numerosos indicadores de desarrollo evalúan fundamentalmente las articulaciones entre los subsistemas social y económico, estableciendo relaciones entre nivel de educación y ocupación laboral, tasas de interés y empleo, acceso al consumo de agua potable y morbilidad, etc. Desde la perspectiva de la formulación de políticas, la evaluación de relaciones causa-efecto es fundamental para la identificación de aquellos factores que imponen una negociación entre objetivos que colisionan o sinergias entre objetivos complementarios. Asimismo, el uso de indicadores que faciliten la lectura de árboles de problemas es esencial para la identificación de puntos clave de presión o conflicto.
- Articulaciones proyectivas: se requiere que los indicadores, o por lo menos alguno de ellos, posean una capacidad proyectiva. De lo contrario si solo evalúan condiciones retrospectivas, generan solo políticas reactivas.
- Explicitación de riesgo e incertidumbre: el tratamiento de aspectos tales como el comportamiento de ecosistemas posee un grado inherente de incertidumbre que se debe explicitar en la información provista. Esto se hace evidente al evaluar las variaciones críticas en la perturbación de los ecosistemas, los límites de explotación de sus recursos, los límites de la capacidad de carga de un ecosistema bajo determinadas circunstancias de explotación o perturbación. Estos criterios no son de fácil aplicación a nivel urbano.
- Evaluación de gestión: ante la necesidad de guiar, monitorear y evaluar la gestión ambiental del desarrollo sustentable, es necesario que los indicadores posean la capacidad de evaluar los resultados de las estrategias e instrumentos aplicados en dicha gestión. La evaluación de la gestión ambiental es esencial para la mejora, cambio o promoción de prácticas locales, regionales o nacionales. Un aspecto crucial a evaluar en este campo es el grado de concientización ambiental y de participación de la comunidad en el proceso de gestión ambiental.



- Economía en la selección de indicadores: el proceso de toma de decisiones está generalmente acotado en tiempo y recursos. Ello demanda una economía en la selección de los indicadores para evaluar. Es imposible –e incorrecto en la mayoría de los casos– considerar la totalidad de las variables involucradas en los procesos a analizar. Los aspectos a considerar son aquellos que constituyen los cuello de botella críticos, recordando priorizar siempre la interrelación y la visión integral.
- Explicitar un marco de referencia: a la hora de definir un sistema de indicadores es preciso adoptar un marco de referencia que dé cuenta de los componentes considerados y sus interrelaciones, así como de los enfoques adoptados en torno a la interacción sociedad-naturaleza y la sustentabilidad.

### **7.3.2. Marcos de referencia**

Los marcos de referencia permiten organizar y compatibilizar los indicadores, guiar la recolección de información y orientar la definición de agrupamientos para integrar información relacionada. Facilitan la identificación de huecos de información, orientan la distribución de información en la generación de informes y la organización de la comunicación a los tomadores de decisiones.

Existen diferentes marcos referenciales que han ido variando y enriqueciéndose en los últimos 20 años. Aquí se enuncian en una apretada síntesis los principales<sup>17</sup>, que desde un enfoque complejo y sistémico contribuyen a construir indicadores que, si bien no capturan las metapautas o las relaciones entre todos los componentes, al menos son capaces de captar las interrelaciones sistémicas entre dos componentes del mismo:

- El modelo Presión-Estado-Respuesta (PER), clasifica los datos ambientales en estadísticas de presión sobre el medioambiente, estadísticas de estado del ambiente y estadísticas de respuestas a esas presiones. Se basa en la consideración de que las actividades humanas ejercen presiones sobre el medioambiente, las que producen cambios en el estado o las condiciones ambientales. A su vez existen respuestas sociales a estos cambios que se manifiestan, por ejemplo, en la adopción de políticas que afectan al medioambiente.

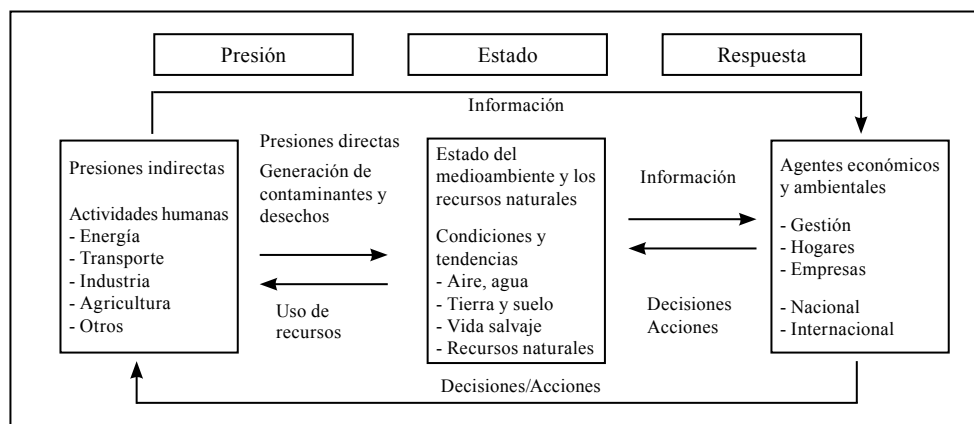
El modelo PER fue ampliamente difundido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), transformándose no solo en una herramienta analítica, sino también en una forma de organizar y estructurar la información ambiental.

---

17 Modificado de Quiroga Martínez (2005).

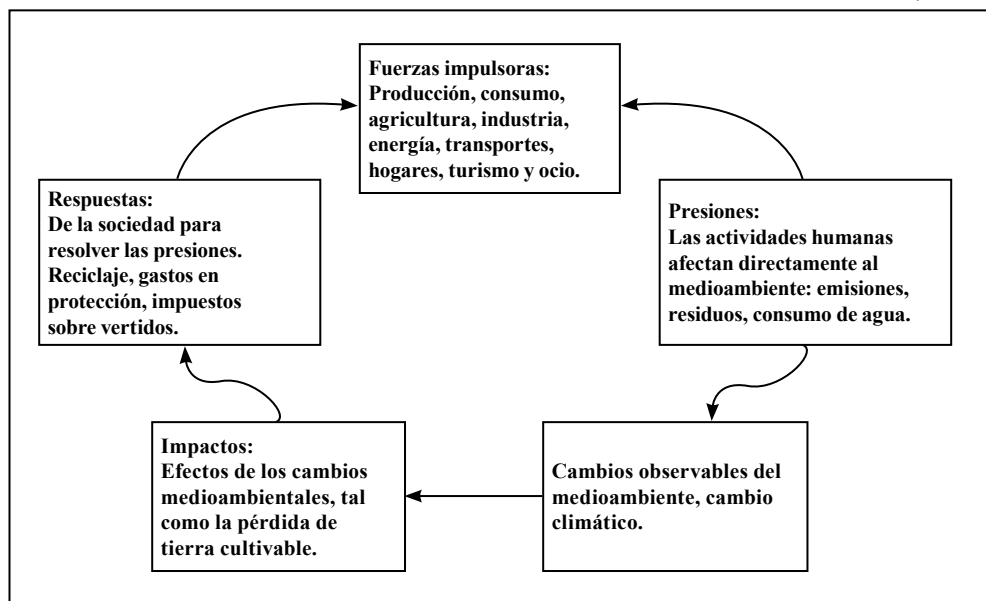
Este esquema se basa en una lógica de causalidad o interrelación de los recursos naturales y ambientales, con las actividades sociodemográficas y económicas propias de la vida en sociedad. A partir de este supuesto se originan interrogantes tales como: ¿qué está afectando al medioambiente?; ¿cuál es su estado actual?; ¿qué se está haciendo para mitigar o resolver los problemas ambientales? Este modelo ha sido ampliamente utilizado en la región como marco ordenador de las estadísticas ambientales, usado en combinación, en su mayoría, con la clasificación por componentes del medioambiente los cuales son analizados de acuerdo a si se trata de información respecto de estado, presión o respuesta con relación a este. Si bien es ampliamente utilizado, este marco ordenador presenta deficiencias en el sentido que muchas veces no es posible establecer si se está frente a una estadística de estado, presión o respuesta.

#### MARCO ORDENADOR: MODELO PRESIÓN-ESTADO-RESPUESTA (PER)



Fuente: OCDE (1998).

- El modelo Fuerza impulsora-Presión-Estado-Impacto-Respuesta (FPEIR) corresponde a una variación del modelo PER, la cual ha sido básicamente desarrollada por la Agencia Europea de Medio Ambiente. Al anteriormente descrito modelo PER, se agregan los componentes de fuerza impulsora e impacto. El modelo FPEIR busca integrar el aspecto medioambiental en todas las estadísticas socioeconómicas, de modo de describir el impacto de los sectores social y económico en el medioambiente.

**MARCO FUERZA IMPULSORA-PRESIÓN-ESTADO-IMPACTO-RESPUESTA (FPEIR)**

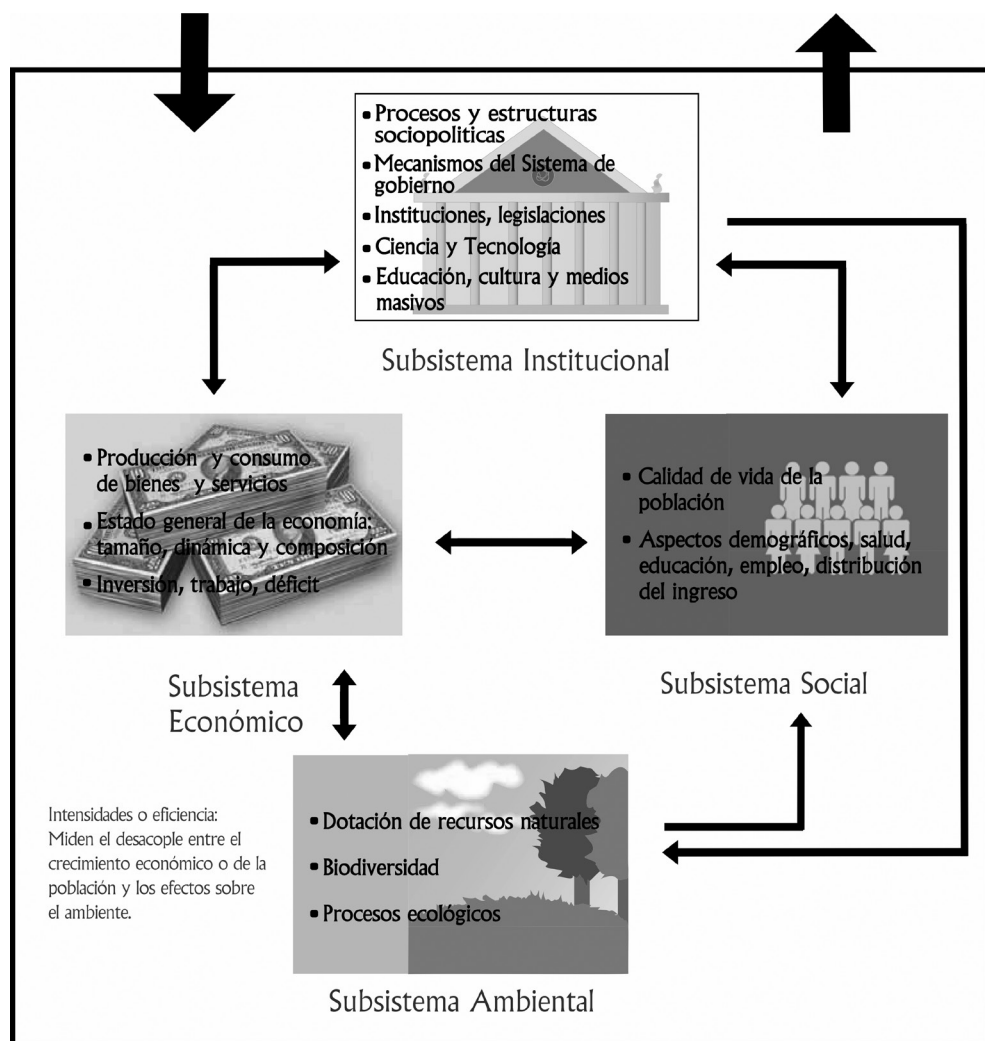
Fuente: Quiroga Martínez (2005).

**7.3.3. Marco de referencia e indicadores de sustentabilidad a nivel país**

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación ([www.ambiente.gov.ar](http://www.ambiente.gov.ar)), ha conformado en 2004 un grupo de trabajo para discutir metodologías en la construcción de indicadores ambientales. Para ello convocó a otras áreas de gobierno y trabaja con las provincias a fin de abordar el desarrollo sustentable en forma multidimensional, fomentando un proceso participativo que permita trabajar en dos escalas de análisis, una a nivel nacional y otra a nivel provincial.

Se ha diseñado de esta manera un sistema de indicadores de desarrollo sostenible destinado a distintos usuarios, como los tomadores de decisiones, el sector científico y técnico, y la población en general. Este sistema de indicadores se publica anualmente y está construido tomando como referencia el marco conceptual utilizado por el proyecto ESALC, impulsado por la CEPAL ([www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)), en el cual se distinguen cuatro subsistemas: social, económico, institucional y ambiental.

La figura a continuación, extraída de la publicación del “Sistema de indicadores de desarrollo sostenible” (quinta edición) del año 2010, exhibe las principales variables que componen cada subsistema y sus interrelaciones.



En este mismo informe se exponen una serie de indicadores referidos a cada uno de los subsistemas y a las relaciones entre ellos. A su vez, como el sistema nacional no es un sistema cerrado, sino que tiene interacciones con el resto del mundo, se presentan también indicadores de interrelación nacional/global. Presentamos algunos ejemplos de indicadores de interrelación entre las dimensiones de la sustentabilidad<sup>18</sup>:

- **Interrelación económico/ambiental:** muestra aquellas acciones económicas que potencialmente pueden afectar al ambiente.

<sup>18</sup> Para indagar en profundidad les recomendamos ingresar al Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible, de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) 2010. Disponible en: <[http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/Indicadores/file/publicaciones/2010\\_indicadores.pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/Indicadores/file/publicaciones/2010_indicadores.pdf)>.

Cambios de uso de la tierra implantada: este indicador pone de manifiesto los cambios en el uso de la tierra implantada, constituyéndose en información básica para facilitar la planificación y el desarrollo de políticas en el uso sostenible de la tierra.

Generación de residuos sólidos urbanos: este indicador muestra la cantidad de residuos sólidos urbanos (RSU) generados por habitante, por día, en el transcurso de un año. La cantidad de RSU que generan (directa o indirectamente) los habitantes de un área refleja las condiciones de producción y consumo de la sociedad. Los residuos repercuten a largo plazo en la salud humana y el ambiente. Dichas repercusiones se intensifican cuando las instalaciones de recuperación y disposición final de RSU no cumplen con los requisitos mínimos de impermeabilidad de los suelos donde se emplazan, ni con las distancias a las napas freáticas, a los cursos de aguas superficiales, a los centros urbanos u otras áreas susceptibles de recibir los impactos derivados de estas instalaciones. Además, reflejan el consumo energético y de recursos vinculado a la producción, y en este sentido dan cuenta del impacto ambiental.

Volumen comercializado de plaguicidas: algunos plaguicidas son compuestos persistentes en el ambiente, que pueden generar riesgos de contaminación aún no bien conocidos, pero potencialmente graves, que pueden tener repercusiones sobre la salud de los seres humanos, la flora y fauna.

- Interrelación ambiental/social: identifica aquellos indicadores que pueden afectar la calidad de vida por degradación ambiental.

Porcentaje de la población en hogares con acceso a agua segura de red pública: cuantifica la proporción de la población total en hogares que tienen acceso a agua segura por red pública. Se incluyen los hogares en los que la procedencia del agua (superficial, subterránea) para beber, para higiene personal y para cocinar es por red pública, por cañería, dentro de la vivienda, fuera de la vivienda pero dentro del terreno, y fuera del terreno (a través de grifos públicos). El acceso al agua segura es considerado un derecho humano esencial y está íntimamente relacionado con las posibilidades de desarrollo de las comunidades. Constituye un aspecto fundamental para disminuir el riesgo de contraer enfermedades de origen hídrico, influyendo de manera directa en la salud y en la calidad de vida de la población.

- Interrelación económico/social: la misma muestra una serie de indicadores que dan cuenta de cómo las mejoras económicas pueden generar cambios positivos en el bienestar social y viceversa.

Porcentaje de alumnos de sexto año por nivel de desempeño en lengua y matemática según vulnerabilidad escolar: mide el porcentaje de alumnos que han alcanzado un nivel de desempeño alto, medio o bajo en evaluaciones de lengua y matemática, en función de la insatisfacción de ciertas necesidades básicas en el hogar del alumno, que conduce a situaciones de vulnerabilidad. Los conocimientos en lengua y matemática que alcanzan los alumnos en la educación formal son muy importantes para el desenvolvimiento futuro de los mismos.

Relacionar estos aciertos con las situaciones de vulnerabilidad social es una forma de interrelacionar los aspectos educativos con las condiciones de vida.

- Interrelación institucional/ económico: en esta interrelación se analiza la derivación de recursos que permiten desarrollar distintos sectores de producción y de conocimiento en pos de los intereses generales.

Empresas con certificaciones ISO 14.001: la certificación de normas internacionales que permitan evaluar los sistemas de gestión ambiental de las empresas, asegura la gestión de los aspectos ambientales de las actividades económicas, indispensable para un desarrollo sostenible. Dado que la certificación es un requisito impuesto por los mercados a las empresas, denota además la competitividad empresaria como otro aspecto de la sostenibilidad del desarrollo.

Recursos humanos dedicados a la investigación y desarrollo: expresa la cantidad de investigadores y becarios de investigación de jornada completa y parcial, los técnicos y el personal de apoyo abocados a investigación y desarrollo. Registra la evolución del compromiso de acción de la comunidad científica nacional. Da idea del capital en recursos humanos científico-técnicos con que cuenta el país.

- Interrelación institucional/social: la misma refleja las demandas que los diversos grupos sociales manifiestan en función de las problemáticas que los afectan.

Gasto público social: representa las erogaciones del sector público no financiero a nivel nacional, provincial y municipal, destinado a brindar servicios de educación, salud, agua potable, servicios sanitarios y vivienda, a realizar políticas compensatorias destinadas a la población carenciada (nutrición, promoción y asistencia social), y a garantizar los seguros sociales, que incluyen la previsión social, las obras sociales, las asignaciones familiares y los seguros de desempleo. Se expresa en relación con el gasto público consolidado. Este indicador muestra el compromiso del Estado con respecto a la dimensión social en su totalidad, aspecto fundamental para alcanzar el

desarrollo sostenible de las diversas personas. Asimismo, puede considerarse como una medida de inversión que realiza la sociedad para contribuir a la equidad social.

- Interrelación institucional/ambiental: refleja las acciones de gobierno en pos del mantenimiento del ambiente.

Gasto público en ambiente y saneamiento: este indicador muestra el compromiso del Estado con respecto a la protección del ambiente, aspecto fundamental para alcanzar el desarrollo sostenible en el país. Asimismo, puede considerarse como una medida de inversión de la sociedad para proteger el ambiente.

Por otra parte, la publicación de la SAyDS presenta indicadores de intensidades, los cuales analizan la relación entre el sector productivo y el ambiente. Estos indicadores, también conocidos como de *desacople*, permiten visualizar *cuánto depende el crecimiento económico del uso de los recursos naturales*. A continuación detallamos un ejemplo:

Disponibilidad hídrica superficial por cuenca y por persona. Intensidad o eco-eficiencia: el indicador mide la disponibilidad hídrica superficial por cuenca y por persona. Permite conocer la distribución de los recursos hídricos superficiales en el país. El agua es un elemento clave para la vida y el desarrollo del país. Uno de los principales problemas que enfrenta la Argentina es su desigual distribución espacial y temporal, así como la degradación de las fuentes de agua dulce como consecuencia de la actividad humana y los conflictos que se generan entre las zonas urbanas, industriales y agrícolas. El desafío para la gestión integrada de los recursos hídricos es establecer políticas de manejo sustentadas en una legislación apropiada para el uso sostenible. Establece la disponibilidad del recurso, con el propósito de llevar a cabo una gestión integrada sustentable del recurso hídrico. (Indicador de Estado.)

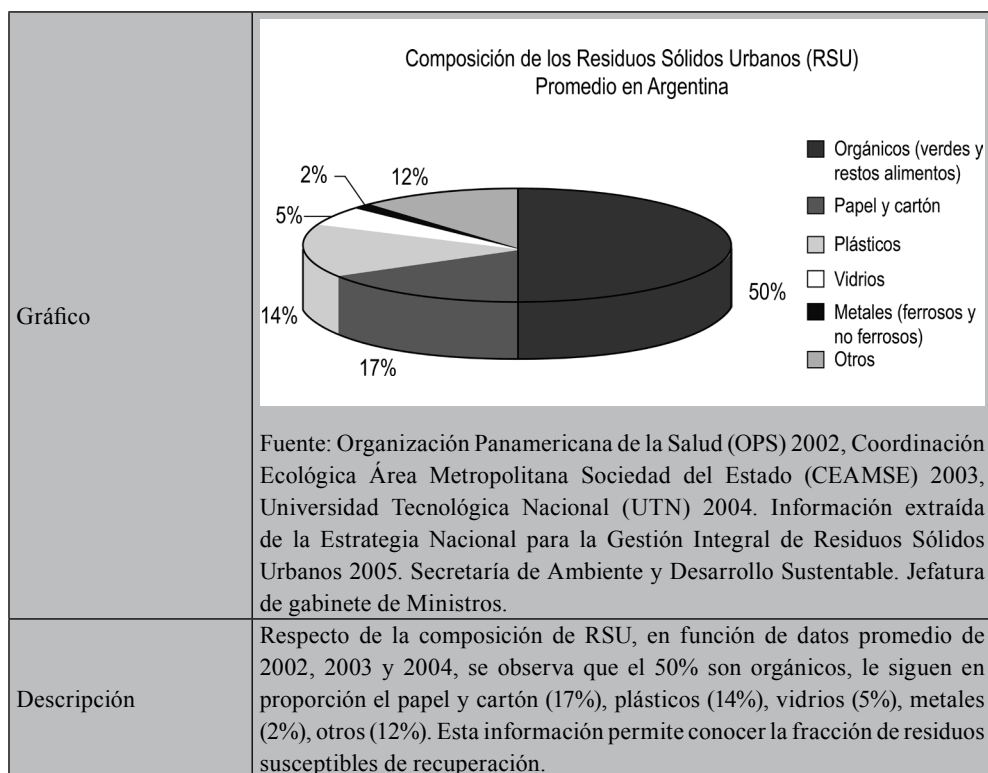
Finalmente incluimos dos casos, uno referente a la generación de residuos sólidos urbanos y otro al gasto público en ambiente y saneamiento, disponibles en la web de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación 2012 (<<http://www.ambiente.gov.ar/?idseccion=60>>). En estos casos, además de la descripción de las variables que resultan relevantes para la elaboración de un indicador, se presentan gráficos, las fuentes consultadas de generación de datos, sus alcances y limitaciones.

Nombre del indicador	Generación de residuos sólidos urbanos
Descripción corta del indicador	El indicador muestra la cantidad de residuos sólidos urbanos (RSU) generados por habitante por día en el transcurso de un año.
Relevancia o pertinencia del indicador para el desarrollo sostenible	La cantidad de RSU que generan (directa o indirectamente) los habitantes de un área refleja las condiciones de producción y consumo de la sociedad. Los residuos repercuten a largo plazo en la salud humana y el ambiente. Dichas repercusiones se intensifican cuando las instalaciones de recuperación y disposición final de RSU no cumplen con los requisitos mínimos de impermeabilidad de los suelos donde se emplazan, ni con las distancias a las napas freáticas, a los cursos de aguas superficiales, a los centros urbanos u otras áreas susceptibles de recibir los impactos derivados de estas instalaciones.
Categoría	Indicador de interrelación de lo económico con lo ambiental.
Alcance (qué mide el indicador)	El indicador mide la cantidad de residuos generados por los habitantes en el período considerado.
Limitaciones (qué no mide el indicador)	No existe en el país un registro sistemático de la recolección de residuos, razón por la cual puede existir sobredimensionamiento o subregistro de los datos. Los datos se confeccionaron de acuerdo a un muestreo que involucro a los 83 municipios más representativos de 19 provincias del país, así como los registros de los municipios que fueron asistidos por el Plan Nacional de Valorización de Residuos (PNVR). Además el indicador no da cuenta del tipo de gestión de los RSU.
Fórmula del indicador	Kg. de residuos generados /total de la población en el año.
Unidad de medida	Kg. /habitante/ día.
Definición de las variables que componen el indicador	Residuos sólidos urbanos (RSU): es todo material que sea desechado por la población, pudiendo ser este de origen doméstico, comercial, industrial, desechos de la vía pública y los resultantes de la construcción, y que no sea considerado peligroso en el marco de la Ley Nacional 24.051 y sus decretos reglamentarios. Total de la población: volumen de población para un año determinado.
Cobertura o escala del indicador	Nacional.
Fuente de los datos	Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Plan Nacional de Valorización de Residuos (PNVR) 2000. Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (2005). Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Jefatura de Gabinete de Ministros.
Disponibilidad de los datos (cualitativo)	Datos aislados en formatos no uniformes, formato papel y electrónico.
Periodicidad de los datos	Anual.
Período de la serie de tiempo actualmente disponible	2000-2005.
Requisitos de coordinación inter-institucionales para que fluyan los datos	Se requiere coordinación a fin de establecer una base de datos única.



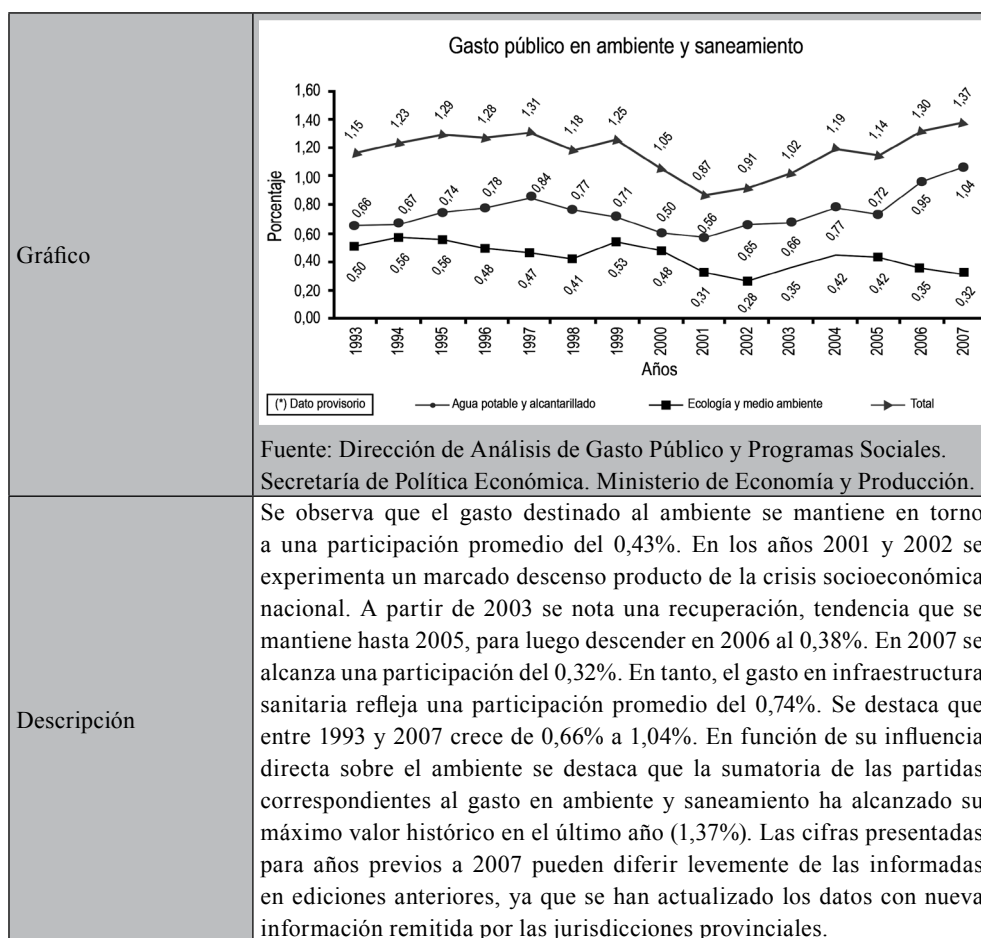
Relación del indicador con objetivos de la política, norma o metas ambientales o de DS	La Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU), elaborada por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, se implementará en todo el país en el corto, mediano y largo plazo, en un horizonte temporal establecido en 20 años (2007-2026). En este sentido, se establece como meta a corto plazo (2007-2008) que dos a tres provincias implementen sus Planes de Gestión Integral (PGI). En el mediano plazo (2008-2016) que sean de ocho a 10 provincias y, en el largo plazo (2016-2026), que la totalidad de las provincias cuenten con un sistema de gestión integral de RSU.												
Relevancia para la toma de decisiones	La creciente generación de RSU y la mayor superficie necesaria para su disposición final, así como el aumento potencial de contaminantes derivados de los mismos, plantean un importante desafío para la gestión integral de RSU nacional. Dicha gestión debe contribuir a minimizar la generación de residuos y reducir la cantidad de residuos dispuestos finalmente mediante la valorización (recuperación, reuso y reciclado).												
Gráfico	<p style="text-align: center;"><b>Generación de Residuos Urbanos</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Kg/Habitantes por día</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2001</td> <td>0,88</td> </tr> <tr> <td>2002</td> <td>0,67</td> </tr> <tr> <td>2003</td> <td>0,80</td> </tr> <tr> <td>2004</td> <td>0,92</td> </tr> <tr> <td>2005</td> <td>0,91</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;">Fuente: Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Plan Nacional de Valorización de Residuos (PNVR) 2000. Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (2005). Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Jefatura de Gabinete de Ministros.</p>	Año	Kg/Habitantes por día	2001	0,88	2002	0,67	2003	0,80	2004	0,92	2005	0,91
Año	Kg/Habitantes por día												
2001	0,88												
2002	0,67												
2003	0,80												
2004	0,92												
2005	0,91												
Descripción	Se observa para 2002 una reducción de 21 gramos en la generación de RSU respecto de 2001, debido a la crisis económica. La tendencia comienza a revertirse producto de la mayor actividad económica a partir del año siguiente. Para 2005 se observa una leve disminución de la cantidad generada, fundamentalmente debido al aumento de la población. Para el año 2004, se observa en el país que en los municipios con menor población (hasta 100.000 habitantes) predominan los basurales a cielo abierto. En los rangos poblacionales intermedios (100.000 a 1.000.000) existe una combinación de disposición semicontrolada y relleno controlado, y en los municipios con más de 1.000.000 de habitantes se utilizan rellenos controlados.												
Indicador complementario	Residuos sólidos urbanos recogidos por tipo de disposición, según rangos poblacionales, 2004.												

Descripción	La inadecuada disposición final de los RSU provoca riesgos de contaminación del suelo, del agua superficial y subterránea, y es potencial transmisor de enfermedades a través de vectores biológicos. Contar con este indicador es útil para medir el cumplimiento de metas relacionadas con RSU y avances en la adopción de mejores y más eficientes técnicas y tecnología para disposición final de RSU, en el país.																																
Gráfico	<div><p>Residuos sólidos urbanos recogidos por tipo de disposición, según rangos poblacionales. año 2004</p><table><tr><th>Rangos poblacionales</th><th>Relleno controlado</th><th>Disposición semi-controlada</th><th>Basural a cielo abierto</th></tr><tr><td>menos de 9.999 hab.</td><td>28</td><td>72</td><td>0</td></tr><tr><td>desde de 10.000 hasta 49.999</td><td>4</td><td>31</td><td>65</td></tr><tr><td>desde de 50.000 hasta 99.999</td><td>17</td><td>29</td><td>54</td></tr><tr><td>desde de 100.000 hasta 199.999</td><td>8</td><td>77</td><td>15</td></tr><tr><td>desde de 200.000 hasta 499.999</td><td>50</td><td>40</td><td>10</td></tr><tr><td>desde de 500.000 hasta 999.999</td><td>67</td><td>33</td><td>0</td></tr><tr><td>más de 1.000.000 hab.</td><td>100</td><td>0</td><td>0</td></tr></table><p>Rangos poblacionales</p><p>■ Relleno controlado    ■ Disposición semi-controlada    ■ Basural a cielo abierto</p></div> <p>Fuente: Preliminar de la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, 2004. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Jefatura de Gabinete de Ministros.</p>	Rangos poblacionales	Relleno controlado	Disposición semi-controlada	Basural a cielo abierto	menos de 9.999 hab.	28	72	0	desde de 10.000 hasta 49.999	4	31	65	desde de 50.000 hasta 99.999	17	29	54	desde de 100.000 hasta 199.999	8	77	15	desde de 200.000 hasta 499.999	50	40	10	desde de 500.000 hasta 999.999	67	33	0	más de 1.000.000 hab.	100	0	0
Rangos poblacionales	Relleno controlado	Disposición semi-controlada	Basural a cielo abierto																														
menos de 9.999 hab.	28	72	0																														
desde de 10.000 hasta 49.999	4	31	65																														
desde de 50.000 hasta 99.999	17	29	54																														
desde de 100.000 hasta 199.999	8	77	15																														
desde de 200.000 hasta 499.999	50	40	10																														
desde de 500.000 hasta 999.999	67	33	0																														
más de 1.000.000 hab.	100	0	0																														
Descripción	Un aspecto relevante de los RSU es la disposición final de los mismos, contar con esta información complementaria es útil para medir avances en la adopción de mejores y más eficientes técnicas y tecnologías para la disposición final de RSU.																																
Indicador complementario	Composición de los residuos sólidos urbanos promedio en Argentina.																																
Descripción	Contar con datos de composición de RSU permite conocer la fracción de estos residuos susceptibles de recuperación (kg/día y porcentaje de fracción húmeda –alimentos y poda– y fracción seca –papel, vidrio, metales y plásticos–). Considerar a los RSU como recursos e ingresarlos nuevamente al sistema productivo, permite generar un ahorro energético, de materias primas, además de reducir la cantidad de residuos que se disponen en basurales a cielo abierto o rellenos semicontrolados o sanitarios. En cuanto a la composición de RSU, de acuerdo a datos promedio de 2002, 2003 y 2004, se observa que el 50% de los RSU son orgánicos, le siguen en proporción el papel y cartón (17%), plásticos (14%), vidrios (5%), metales (2%), otros (12%). Este indicador permite conocer la fracción de residuos susceptibles de recuperación.																																



Nombre del indicador	Gasto público en ambiente y saneamiento
Descripción corta del indicador	El gasto público en ambiente y saneamiento refleja las erogaciones del sector público no financiero a nivel nacional, provincial y municipal en la protección del ambiente, y las acciones inherentes a la infraestructura sanitaria.
Pertinencia del indicador para el desarrollo sostenible	Este indicador muestra el compromiso del Estado con respecto a la protección del ambiente, aspecto fundamental para alcanzar el desarrollo sostenible en el país. Asimismo, puede considerarse como una medida de inversión de la sociedad para proteger el ambiente.
Categoría	Indicador de interrelación de lo institucional con lo ambiental.
Alcance (qué mide el indicador)	Mide las actividades llevadas adelante por el país para preservar o restaurar el ambiente.
Limitaciones (qué no mide el indicador)	Las clasificaciones presupuestarias no permiten distinguir el destino de los gastos en relación a la protección o limpieza.
Fórmula del indicador	$\frac{[(\text{Gasto Público en Ecología y Medio Ambiente Consolidado} + \text{Gasto Público en Agua Potable y Alcantarillado Consolidado}) / \text{Gasto Público Total Consolidado}] * 100}{}$
Unidad de medida	Porcentaje.

Definición de las variables que componen el indicador	Gasto público total consolidado: incluye todas las erogaciones, corrientes y de capital, del sector público no financiero correspondientes a los tres niveles de gobierno –Nación, provincias y Ciudad de Buenos Aires, y municipios– estén registradas o no en los respectivos presupuestos. Las erogaciones públicas incluyen los gastos presupuestarios, pero, además, aquellos que no aparecen reflejados en el presupuesto (gastos “extrapresupuestarios”). Estos son las erogaciones de las obras sociales nacionales, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, las asignaciones familiares, el gasto público correspondiente a los sistemas provinciales de previsión social y las obras sociales provinciales. En este sentido, es importante destacar que el universo de Gasto Público informado habitualmente por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS) resulta convalidado en la definición de Sector Público No Financiero del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley 25.917). Partida “Ecología y Medio Ambiente”: incluye aquellas erogaciones que solventan acciones inherentes a la fiscalización y control de la explotación y uso de los recursos naturales (bosques naturales, parques nacionales, etc.), el medio físico, biológico y social del hombre y el equilibrio ecológico. Incluye el tratamiento de residuos industriales, desechos, contaminación del aire, agua y suelo; además de cuestiones como: parques nacionales y las secretarías provinciales de Medio Ambiente (fiscalización, etc.). Partida “Agua Potable y Alcantarillado”: incluye aquellas acciones inherentes a la ingeniería sanitaria, provisión de agua potable y sistemas de eliminación de excretas.
Cobertura o escala del indicador	Nacional.
Fuente de los datos	Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía y Producción.
Disponibilidad de los datos (cualitativo)	Plenamente disponible en formato físico o electrónico: < <a href="http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/gastosocial.html">http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/gastosocial.html</a> >.
Periodicidad de los datos	Anual.
Período de la serie de tiempo actualmente disponible	1993-2006.
Requisitos de coordinación inter-institucionales para que fluyan los datos	No requiere. El dato se publica en la web, una vez realizado el proceso de consistencia.
Relación del indicador con objetivos de política	Este indicador se puede relacionar con el PIB, a manera de visualizar el crecimiento de la economía y el porcentaje de gastos que se destinan al ambiente.
Relevancia para la toma de decisiones	La necesidad del Estado de incurrir en gastos en ambiente es ampliamente reconocida por su influencia en el desarrollo sostenible y por su capacidad para establecer mecanismos legítimos que trabajen en el establecimiento de acciones concretas promotoras de la protección de los recursos. Una evaluación de este indicador a través del tiempo, relacionado con otros indicadores del subsistema social y ambiental, permitirá orientar el gasto público en ambiente.



#### 7.4. La Agenda Local 21

Como un emergente de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Ambiente y Desarrollo efectuada en 1992, los gobiernos de 173 países aprobaron la Agenda 21. Esta Agenda es un extenso plan de acción global que intenta operacionalizar acciones a través de un detallado programa, para posibilitar un desarrollo económico, social y ecológicamente sustentable. Aunque no se trata de un convenio vinculante, ligadas a la Agenda 21 se han desarrollado en todo el mundo gran cantidad de iniciativas.

La Agenda consiste en un programa de actuación que establece iniciativas específicas que deben tomar los países, en el cual se pide a los gobiernos que elaboren estrategias nacionales de desarrollo sostenible. Reconoce asimismo la responsabilidad de las ciudades, así como su capacidad de transformación, y considera necesaria su participación y el liderazgo de sus autoridades para integrar sus principios en el ámbito local, estableciendo objetivos para las iniciativas a ese nivel; de ahí que en

su capítulo 28 inviten a las autoridades locales y municipios a redactar y ejecutar su propio Plan de Acción Local, elemento básico de lo que se definiría como las Agendas Locales 21.

El plan de acción consta de 40 capítulos, en los cuales se tratan temas que van desde la conservación y gestión de los recursos, el fomento de una economía urbana sostenible, la ordenación del territorio, la conservación de la biodiversidad o la integración de la planificación del transporte, a el comercio mundial, la pobreza, el consumo, la salud o la cooperación internacional. Asimismo, se hace fuerte énfasis en el fortalecimiento de los grupos principales –mujeres, niños y niñas, juventud, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales, trabajadores y sus sindicatos, comercio e industria, comunidad científica y tecnológica– y se enuncian medios de ejecución –financiación, tecnología ecológicamente racional, ciencia, educación, capacitación y toma de conciencia, cooperación internacional<sup>19</sup>.

La puesta en práctica de una estrategia dinámica e integral de desarrollo de la Agenda 21, consta de tres pasos centrales:

1. La descripción de la situación: identificando las principales cuestiones de sustentabilidad y metas, y fijando objetivos explícitos tanto para la conservación del medioambiente como en materia de indicadores de calidad de vida en la zona.
2. El plan de acción: donde se enuncia qué organizaciones o sectores realizarán cada tarea y en qué plazos, para lograr los objetivos propuestos.
3. Los diversos mecanismos de implementación: integrar las cuestiones de sustentabilidad a las políticas y actividades del gobierno local; promover la toma de conciencia y la educación ambiental; consultar y hacer participar a diversos segmentos de la comunidad; trabajar en sociedad con otros organismos del gobierno central y provincial, empresas y grupos de la sociedad civil.

---

19 <[Http://www.uncsd2012.org/files/OD/ARES64236E.pdf](http://www.uncsd2012.org/files/OD/ARES64236E.pdf)>.

## **COMPROMISOS DE AALBORG**

### **1. Formas de gobierno**

Nos hemos comprometido a impulsar nuestros procedimientos de toma de decisiones a través de una mayor democracia participativa.

### **2. Gestión municipal hacia la sostenibilidad**

Nos hemos comprometido a elaborar programas eficaces de gestión, desde el diseño hasta la evaluación, pasando por la implementación.

### **3. Bienes naturales comunes**

Nos hemos comprometido a asumir completamente nuestra responsabilidad para proteger, preservar y garantizar un acceso equitativo a los bienes naturales comunes.

### **4. Consumos y formas de vida responsable**

Nos hemos comprometido firmemente a adoptar y facilitar un uso prudente y eficiente de los recursos y a fomentar el consumo y la producción sostenibles.

### **5. Planificación y diseño urbanístico**

Nos hemos comprometido a asumir un papel estratégico en el diseño y planificación urbana y a enfocar los temas ambientales, sociales, económicos, de salud y culturales hacia el beneficio común.

### **6. Mejor movilidad y reducción del tráfico**

Reconocemos la interdependencia del transporte, la salud y el medioambiente y estamos comprometidos a promover firmemente los modelos de movilidad sostenible.

### **7. Acción local para la salud**

Nos hemos comprometido a promover y proteger la salud y el bienestar de nuestra ciudadanía.

### **8. Economía local viva y sostenible**

Nos hemos comprometido a crear y asegurar una economía local viva que promueva el empleo sin dañar el medioambiente.

### **9. Igualdad y justicia social**

Nos hemos comprometido a asegurar comunidades integradoras y solidarias.

### **10. De lo local a lo global**

Nos hemos comprometido a asumir nuestra responsabilidad global para la paz, la justicia, la igualdad, el desarrollo sostenible y la protección del clima.

*Fuente: Aalborg+10. Inspiración para el futuro (2004).*



## RED DE ACTORES PARA LA SOSTENIBILIDAD

### Red de poderes públicos

<b>Red ciudadana</b>  <b>Asociaciones y movimientos ecologistas</b>  <b>Asociaciones territoriales (Asociaciones de vecinos y otras entidades comunitarias del barrio)</b>  <b>Asociaciones sectoriales (mujer, infancia, juventud) y ONG</b>  <b>Ciudadanía no organizada</b>	<b>Escuelas y Universidades</b>  <b>Red sanitaria</b>	<b>Políticos y técnicos de otros niveles de gobierno (Diputaciones, Gobierno Vasco...)</b>  <b>Gobierno municipal</b>  <b>Grupos políticos municipales</b>  <b>Técnicos municipales</b>
	<b>Expertos, profesionales, asociaciones y colegios de profesionales</b>  <b>Centrales sindicales</b>  <b>Empresas del sector de la sostenibilidad</b>  <b>Empresas de inserción</b>  <b>Medios de comunicación</b>	<b>Empresas de servicios (agua, gas, electricidad...)</b>  <b>Asociaciones empresariales, comerciales y gremiales</b>  <b>Empresas del sector de la sostenibilidad</b>  <b>Empresas, promotores, constructores y propietarios inmobiliarios</b>

### Red económica de mercado

Fuente: Ihobe (2007).

## AGENDA 21

### INTRODUCCIÓN

#### CAPÍTULO 1: Preámbulo

#### SECCIÓN I: Dimensiones Económicas y sociales

CAPÍTULO 2: Cooperación internacional para acelerar el desarrollo sostenible de los países en desarrollo y políticas internas conexas

#### CAPÍTULO 3: ACCIÓN: Lucha contra la pobreza

#### CAPÍTULO 4: Evolución de las modalidades de consumo

#### CAPÍTULO 5: Dinámica demográfica y sostenibilidad

#### CAPÍTULO 6: Protección y fomento de la salud humana

#### CAPÍTULO 7: Fomento del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos

#### CAPÍTULO 8: Integración del medioambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones

#### SECCIÓN II: Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo

#### CAPÍTULO 9: Protección de la atmósfera

#### CAPÍTULO 10: Enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de tierras

#### CAPÍTULO 11: Lucha contra la deforestación



**CAPÍTULO 12:** Ordenación de los ecosistemas frágiles: Lucha contra la desertificación y la sequía

**CAPÍTULO 13:** Ordenación de los ecosistemas frágiles: Desarrollo sostenible de las zonas de montaña

**CAPÍTULO 14:** Fomento de la agricultura y del desarrollo rural sostenibles

**CAPÍTULO 15:** Conservación de la diversidad biológica

**CAPÍTULO 16:** Gestión ecológicamente racional de la biotecnología

**CAPÍTULO 17:** Protección de los océanos y de los mares de todo tipo, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras, y protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos

**CAPÍTULO 18:** Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce: Aplicación de criterios integrados para el aprovechamiento, ordenación y uso de los recursos de agua dulce

**CAPÍTULO 19:** Gestión ecológicamente racional de los productos químicos tóxicos, incluida la prevención del tráfico internacional ilícito de productos tóxicos y peligrosos

**CAPÍTULO 20:** Gestión ecológicamente racional de los desechos peligrosos, incluida la prevención del tráfico internacional ilícito de desechos peligrosos

**CAPÍTULO 21:** Gestión ecológicamente racional de los desechos sólidos y cuestiones relacionadas con las aguas cloacales

**CAPÍTULO 22:** Gestión inocua y ecológicamente racional de los desechos radiactivos

### **SECCIÓN III: Fortalecimiento de los grupos principales**

**CAPÍTULO 23:** Preámbulo

**CAPÍTULO 24:** Medidas mundiales en favor de la mujer para lograr un desarrollo sostenible y equitativo

**CAPÍTULO 25:** La infancia y la juventud en el desarrollo sostenible

**CAPÍTULO 26:** Reconocimiento y fortalecimiento del papel de las poblaciones indígenas y sus comunidades

**CAPÍTULO 27:** Fortalecimiento del papel de las organizaciones no gubernamentales; asociadas en la búsqueda de un desarrollo sostenible

**CAPÍTULO 28:** Iniciativas de las autoridades locales en apoyo del Programa 21

**CAPÍTULO 29:** Fortalecimiento del papel de los trabajadores y sus sindicatos

**CAPÍTULO 30:** Fortalecimiento del papel del comercio y la industria

**CAPÍTULO 31:** La comunidad científica y tecnológica

**CAPÍTULO 32:** Fortalecimiento del papel de los agricultores

#### **SECCIÓN IV: Medios de ejecución**

**CAPÍTULO 33:** Recursos y mecanismos de financiación

**CAPÍTULO 34:** Transferencia de tecnología ecológicamente racional, cooperación y aumento de la capacidad

**CAPÍTULO 35:** La ciencia para el desarrollo sostenible

**CAPÍTULO 36:** Fomento de la educación, la capacitación y la toma de conciencia

**CAPÍTULO 37:** Mecanismos nacionales y cooperación internacional para aumentar la capacidad nacional en los países en desarrollo

**CAPÍTULO 38:** Arreglos institucionales internacionales

**CAPÍTULO 39:** Instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales

**CAPÍTULO 40:** Información para la adopción de decisiones

### **8. REFLEXIONES**

A partir del recorrido que efectuamos en el capítulo, complejizando los sentidos involucrados en las dimensiones del desarrollo sustentable, nos interesa puntualmente relacionar los modelos de desarrollo con la sustentabilidad. Podemos analizar críticamente como el modernismo y el neoliberalismo han articulado las dimensiones ecológicas, sociales y económicas en sus modelos del desarrollo, y cómo han influido así sobre la sustentabilidad ecológica, enunciando las siguientes consideraciones:

1. Las teorías de la modernidad y el neoliberalismo han priorizado el componente económico (delimitado casi exclusivamente al crecimiento económico) sobre el social, desconociendo el ecológico como parte de la estrategia de desarrollo.
2. En el campo ecológico, los estilos de desarrollo han tenido dos características que se manifiestan a escala global: la alteración de los ecosistemas y la dominación de los ciclos biogeoquímicos. Como ejemplo, más del 40% de la producción primaria neta es utilizada por las sociedades humanas. Además, estos cambios se han acelerado en los últimos 50 años, período en el cual se han aplicado los modelos de desarrollo estudiados.
3. Este ritmo de cambios es incompatible con el mantenimiento de los procesos ecológicos y la integridad ecosistémica a largo plazo, es decir, es ecológicamente no sustentable.
4. En el campo social, los modelos de desarrollo dominantes no han sido capaces de reducir los niveles de pobreza en los países subdesarrollados, ni los desequilibrios entre ricos y pobres (tanto en el norte como en el sur), además

de haber exacerbado las inequidades intra e intergeneracionales tanto como las de género. Estos problemas sociales están ligados al uso de los recursos e influyen sobre la sustentabilidad ecológica.

## 9. ACTIVIDADES

Presentamos las siguientes actividades que, a modo de ejercicio, permiten poner en juego las herramientas conceptuales y metodológicas trabajadas en torno a las dimensiones del desarrollo sustentable:

1. Elaboración de un árbol de causas y efectos para una problemática territorial de la localidad de Florencio Varela.

Identificar una problemática local, revisar su formulación en función de las recomendaciones planteadas en el ítem 3.7 y elaborar un árbol de causa-efectos según la metodología propuesta.

2. Indicadores.

A partir de la problemática analizada en el punto anterior, buscar dos indicadores de desarrollo sustentable que permitan orientar la gestión en función de las causas identificadas. Para su realización, podemos recuperar lo trabajado en el punto 3.7.3.

3. Cálculo de la huella ecológica.

A continuación se presentan dos links para calcular la huella ecológica de cada uno y, en función de ello, poder realizar un análisis crítico y colectivo respecto de nuestro consumo, nuestras necesidades reales y las generadas por el modelo de desarrollo:

- <[http://www.wwf.org.mx/wwfmex/he\\_cuestionario.php](http://www.wwf.org.mx/wwfmex/he_cuestionario.php)> (este link, de la WWF México –Fundación Vida Silvestre–, propone un cuestionario para calcular tu huella ecológica).
- <<http://www.vidasostenible.org/ciudadanos/al.asp>> (este otro, de la Fundación Vida Sostenible, te invita a calcular tu huella ecológica y reflexionar sobre tu estilo de vida).

## 10. BIBLIOGRAFÍA

AA.VV., “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo: Programa 21”, Río de Janeiro, Brasil, junio de 1992. Consultado en: <<http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/agenda21/ageindi.htm>>.

AA.VV., “Manifiesto por la vida: por una ética para la sustentabilidad”, México, PNUMA, 2002. Consulta en: <<http://www.pnuma.org/educamb/mantexto.php>>.

Aalborg+10. Inspiración para el futuro, “Los Compromisos de Aalborg”, Cuarta Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, Aalborg, Dinamarca, junio de 2004.

Alberti, Marina y Susskind, Lawrence, “Managing urban sustainability: an introduction to the special issue”. En *Environmental Impact Assessment Review* Volumen 16 (Números 4-6), julio-noviembre de 1996, pp. 213-221..

Azar, Christian; Holmberg, John y Lindgren, Kristian, “Indicadores socio-ecológicos de sustentabilidad. Opciones metodológicas e ideológicas” (traducción). En *Ecological Economics* Volumen 18 (Nº 2), agosto de 1996, pp. 89-112.

Bailey, Robert, *Ecosystem Geography*, Nueva York, Springer-Verlag, 1996.

Campbell, C. Lee y Heck, Walter, “An Ecological Perspective on Sustainable Development”. En Muschett, Douglas (editor), *Principles of Sustainable Development*, Florida, St. Lucie Press, 1997.

Crojethovich, Alejandro y Di Pace, María, “Desarrollo urbano sustentable y sustentabilidad”. En Di Pace, María (directora) y Caride, Horacio (editor), *Ecología de la ciudad*, Buenos Aires, Prometeo, 2005.

Di Pace, María y Crojethovich, Alejandro, *La sustentabilidad ecológica en la gestión de residuos sólidos urbanos. Indicadores para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Instituto del Conurbano, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 1999.

Elizalde, Antonio, “Sustentabilidad: ¿para todos o sólo para algunos?”. En: *Polis*, Revista latinoamericana (en línea) Nº 5, Santiago de Chile, Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas, Universidad de Los Lagos, 2003. Consultado en: <<http://polis.revues.org/6856>>.

Gallopín, Gilberto, *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*, Chile, Naciones Unidas, CEPAL, 2003. Consultado en: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/14256/lcl1864p.pdf>>.

García, Daniela y Priotto, Guillermo, *Educación ambiental: Aportes políticos y pedagógicos en la construcción del campo de la Educación Ambiental*, Buenos Aires, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2009.

Gudynas, Eduardo, *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*, Montevideo, Coscoroba, 2004. Consultado en: <<http://www.ecologiapolitica.net/gudynas/GudynasDS5.pdf>>.

-----, “Desarrollo sostenible: una guía básica de conceptos y tendencias hacia otra economía”. En *Otra economía* Volumen IV (Nº 6), primer semestre de 2010. Consultado en: <<http://riless.org/en/otraeconomia>>.

Hammond, Allen et al., *Environmental Indicators: A Systematic Approach to Measuring and Reporting on Environmental Policy Performance in the Context of Sustainable Development*, Washington, World Resources Institute, 1995. Consultado en: <[http://pdf.wri.org/environmentalindicators\\_bw.pdf](http://pdf.wri.org/environmentalindicators_bw.pdf)>.

Holdren, John; Daily, Gretchen y Ehrlich, Paul, “The Meaning of Sustainability: Biogeophysical Aspects”. En Munasinghe, Mohan y Shearer, Walter (editores), *Defining and Measuring Sustainability. The Biogeophysical Foundations*, Washington, The United Nations University y The World Bank, 1995. Consultado en: <[http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/01/01/000009265\\_3961219103404/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/01/01/000009265_3961219103404/Rendered/PDF/multi0page.pdf)>.

Holmerg, John; Robert, Karl-Henrik y Eriksson, Karl-Erik, “Socio-ecological Principles for a Sustainable Society”. En Robert Constanza (editor), *Getting Down to Earth Practical Applications for Ecological Economics*, Washington, Island Press, 1996.

Imhoff, Marc et al., “Global Patterns in Human Consumption of Net Primary Production”. En *Nature* N° 429, junio de 2004, pp. 870-873.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), “Censo nacional de población, hogares y viviendas 2001”, 2002. Consultado en: <[http://www.indec.gov.ar/censo2001s2/ampliada\\_index.asp?mode=01](http://www.indec.gov.ar/censo2001s2/ampliada_index.asp?mode=01)>.

-----, “Encuesta Permanente de Hogares Continua”, 2011. Consultado en: <<http://estadistica.cba.gov.ar/LinkClick.aspx?fileticket=9ILTUq2dzSg%3D&tabid=106&mid=1320&language=en-US>>.

Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Huella Ecológica: ¿Cuán grandes son nuestros pies? Saber Cómo N° 95 | Diciembre de 2010. Consultado en: <<http://www.inti.gob.ar/sabercomo/sc95/inti9.php>>.

Kates, Robert; Turner, Billie y Clark, William, “The great transformation”. En Turner, Billie et al. (editores), *The Earth as Transformed by Human Action*, Cambridge, University Press, 1990.

Larraín, Sara, “La línea de dignidad como indicador de sustentabilidad socioambiental: avances desde el concepto de vida mínima hacia el concepto de vida digna”. En *Revista Polis* Volumen 1 (N° 3), 2002, Santiago de Chile, Universidad Bolivariana.

Martínez y Fernández (s/f): “Metodologías e instrumentos para la formulación, evaluación y monitoreo de programas sociales: árbol de problemas y áreas de intervención”. Documento del curso “Gestión de programas sociales: del diagnóstico a la evaluación de impactos” (Comfama/CEPAL). Disponible en: <[http://recursos.salonesvirtuales.com/assets/bloques/martinez\\_rodrigo.pdf](http://recursos.salonesvirtuales.com/assets/bloques/martinez_rodrigo.pdf)>.

Max-Neef, Manfred et al., *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*, Uruguay, Nordan-Comunidad, 1993.

Munasinghe, Mohan y Shearer, Walter, “An Introduction to the Definition and Measurement of Biogeophysical Sustainability”. En *Defining and Measuring Sustainability. The Biogeophysical Foundations*, Washington, The United Nations University y The World Bank, 1995. Consultado en: <[http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/01/01/000009265\\_3961219103404/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/01/01/000009265_3961219103404/Rendered/PDF/multi0page.pdf)>.

Olson, Jerry; Watts, Julia y Allison, Linda, *Carbon in Live Vegetation of Major World Ecosystems*, Washington, Office of Energy Research, Department of Energy, 1983.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 1996*, Madrid, PNUD y Mundi-Prensa, 1996. Consultado en: <[http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1996\\_es\\_indice.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1996_es_indice.pdf)>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, Madrid, PNUD y Mundi-Prensa, 1997. Consultado en: <[http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1997\\_es\\_cap1.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1997_es_cap1.pdf)>.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *GEO América Latina y el Caribe: Perspectivas del medio ambiente 2003*. México D.F.: PNUMA, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2003. Disponible en: <<http://www.pnuma.org/deatl/pdf/GEO%20ALC%202003-espanol.pdf>>.

-----, *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, México, PNUD y Mundi-Prensa, 2010. Consultado en: <[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2010\\_ES\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Complete.pdf)>.

Quiroga Martínez, Rayén, *Estadísticas del medio ambiente en América Latina y el Caribe: avances y perspectivas*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2005.

Rojstaczer, Stuart; Sterling, Shannon y Moore, Nathan, “Human Appropriation of Photosynthesis Products”. En *Science* Volumen 294 (Nº 5551), 21 de diciembre de 2001, pp. 2549-2552.

Rosso, Alfredo, “Huella Ecológica: ¿Cuán grandes son nuestros pies?” En: *Saber Cómo* Nº 95, diciembre de 2010, Buenos Aires, Instituto Nacional de Tecnología Industrial.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Dirección de Impacto Social y Ambiental, “Indicadores de desarrollo sustentable”, 2012. Consultado en: <<http://www.ambiente.gov.ar/?idseccion=60>>.

Sen, Amartya, *Desarrollo como Libertad*, Madrid, Planeta, 2000.

Sterimberg, Edith et al., *Diseño de un sistema de indicadores socio ambientales para el Distrito Capital de Bogotá*, Bogotá, Naciones Unidas, CEPAL, PNUD, 2004.

Straussfogel, Debra, “Redefining Development as Humane and Sustainable”. En *Annals of the Association of American Geographers* Volumen 87 (Nº 2), junio de 1997, pp. 280-305.

Vitousek, Peter et al., “Human Appropriation of the Products of Photosynthesis”. En *BioScience* Volumen 36 (Nº 6), junio de 1986, pp. 368-373.

Vitousek, Peter et al., “Human Alteration of the Global Nitrogen Cycle: Sources and Consequences”. En *Ecological Applications* Volumen 7 (Nº 3), agosto de 1997, pp. 737-750.

Vitousek, Peter et al., “Human Domination of Earth’s Ecosystems”. En *Science* Volumen 277 (Nº 5325), julio de 1997, pp. 494-499.

WWF, *Uso sustentable de los recursos naturales: conceptos, problemas y criterios*, Suiza, WWF, 1993.

WWF, *Planeta vivo: Informe 2010. Biodiversidad, biocapacidad y desarrollo*, Madrid, WWF, 2010. Consultado en: <<http://awsassets.wwf.es/downloads/infoplanetavivo2010.pdf>>.





## LOS AUTORES

**Bruno Carpinetti:** se diplomó y obtuvo una Maestría en Ciencias en Biología de la Conservación en la Universidad de Kent, Inglaterra, y completó un Diploma de postgrado en Antropología Social y Política en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO – Buenos Aires). Actualmente es doctorando del Programa de Postgrado en Antropología Social de la Universidad Nacional de Misiones. Ha ocupado distintos cargos en la Administración pública, entre otros fue director de la Administración de Parques Nacionales, director de la Corporación Interestadual Pulmarí y Subsecretario de Coordinación de Política Ambiental de la Secretaría de Ambiente de la Presidencia de la Nación. Ha sido docente en la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es docente en la Comisión Provincial por la Memoria y coordinador de la cátedra de Introducción al Desarrollo Sustentable en la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

**María Alejandra Esponda:** es Licenciada en Antropología Social de la Universidad Nacional de Misiones. Actualmente es becaria en CONICET y Doctoranda en Antropología Social (PPAS-UNAM). Se desempeña como investigadora en el Área de Economía y Tecnología de FLACSO en el programa de investigación sobre “Estudios del trabajo, movimiento sindical y organización industrial”. Es autora de varias publicaciones como capítulo de libro, revistas, congresos y jornadas nacionales e internacionales de investigación. Se desempeñó como docente en el “Programa Jóvenes y Memoria” de la Comisión Provincial por la Memoria, y en cursos de formación sindical inscriptos en el Ministerio de Trabajo de la Nación. En la administración pública nacional se ha desempeñado como Delegada en La Plata

del INADI- Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo. Actualmente es docente en la cátedra de Introducción al Desarrollo Sustentable en la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

**María Carolina Diez:** es Licenciada en Antropología Social de la Universidad Nacional de Misiones. Actualmente es becaria en CONICET y cursa el Doctorado del Programa de Postgrado en Antropología Social de la Universidad Nacional de Misiones. Ha publicado diversos artículos científicos y capítulos de libros nacionales e internacionales. Tiene experiencia en el área de Antropología, con énfasis en estudios sobre campesinado y agroindustria, desigualdades socioeconómicas y comprensión de las transformaciones en la relación entre trabajo rural y salud de los trabajadores. Actualmente se dedica al estudio del sistema de relaciones sociales del sector tabacalero en Misiones (región de frontera Argentina- Brasil). Ha participado como miembro de equipos de Investigación interdisciplinarios y de Voluntariado Universitario en áreas rurales y urbanas. Es docente en la cátedra de Introducción al Desarrollo Sustentable en la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

**Gisela Jauré:** es Licenciada en Política Social en la Universidad Nacional de General Sarmiento. Desde 2004 trabaja en la Administración de Parques Nacionales vinculada a proyectos de desarrollo comunitario y de gestión. Se desempeña como docente en la Comisión Provincial por la Memoria y en la cátedra de Introducción al Desarrollo Sustentable en la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

**Ignacio Fittipaldi:** es Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata, fue ayudante de cátedra diplomado en la cátedra Cultura y Sociedad (UNLa). Fue asesor del Consejo General de Educación del Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires y columnista de la Revista 2010. Actualmente es Asesor de la Secretaría Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y se desempeña como profesor adjunto de la Cátedra Introducción al Desarrollo Sustentable en la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

**Adriana Menegaz:** es Licenciada en Paleontología de la Facultad de Ciencias Naturales y Museo de La Plata y Doctora en Ciencias Naturales de la misma institución en la Universidad Nacional de La Plata. Ha ocupado distintos cargos en la Administración pública participando como asesora pedagógica en diversos programas vinculados a la formación ambiental de docentes de todos los niveles educativos tanto en la Dirección General de Educación de la Provincia de Buenos Aires como en la Secretaría de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

*Se desempeñó como docente de la Facultad de Ciencias Naturales y actualmente es docente en la cátedra de Introducción al Desarrollo Sustentable en la Universidad Nacional Arturo Jauretche.*

**Daniela García:** *Licenciada en Antropología en la Universidad Nacional de La Plata, con una Especialización en Educación para la Sustentabilidad. Se ha desempeñado como Coordinadora técnica del Programa de Formación Ambiental del Ministerio de Ambiente de Ciudad de Buenos Aires y en la Unidad de Educación Ambiental en la Secretaría de Ambiente de la Nación. Participa en equipos de educación popular y en proyectos ambientales de desarrollo local. Coautora de la Ley de Educación Ambiental de Ciudad de Buenos Aires y de numerosas publicaciones. Conferencista invitada en eventos, docente en maestrías y seminarios. Actualmente se desempeña como especialista en la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y como docente en la cátedra de Introducción al Desarrollo Sustentable en la Universidad Nacional Arturo Jauretche.*



## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>7</b>
---------------------------	----------

### **CAPÍTULO 1:**

#### **Historia social y política del concepto de desarrollo, María**

<i>Alejandra Esponda, María Carolina Díez y Bruno Carpinetti .....</i>	<i>9</i>
--	----------

Introducción .....	9
1. La construcción social del concepto de desarrollo .....	10
1.1. Civilización y barbarie en el pensamiento nacional y latinoamericano .....	14
1.2. Desarrollo y subdesarrollo en el panorama político mundial .....	16
1.3. Moderno versus tradicional .....	19
2. Proceso histórico y desarrollo .....	21
2.1. Desarrollo y la Revolución Industrial: la emergencia de la cuestión ambiental .....	23
3. Principales perspectivas teóricas sobre el desarrollo .....	28
3.1. La teoría de la modernización .....	28
3.2. El modelo modernizador desde la sociología .....	35
3.3. La teoría de la dependencia .....	37
3.4. Teoría del sistema-mundo .....	41
4. Crisis capitalista y hegemonía neoliberal .....	43
4.1. El fenómeno de la globalización .....	48
4.2. Neoliberalismo en Latinoamérica y Argentina .....	50
5. Algunas conclusiones del capítulo .....	54
6. Actividades .....	58
7. Bibliografía .....	60

## CAPÍTULO 2:

### **Del origen y tratamiento de la cuestión ambiental a la propuesta del desarrollo sustentable,**

<i>Gisela Juré e Ignacio Fittipaldi</i> .....	63
Introducción .....	63
1. La cuestión ambiental contemporánea .....	64
2. Las interpretaciones sobre la crisis ambiental .....	65
2.1. Crecimiento cero .....	68
2.2. La perspectiva del Tercer Mundo .....	71
2.3. Ambientalismo moderado .....	74
3. La propuesta del desarrollo sustentable .....	78
4. Conclusión .....	83
5. Actividades .....	83
6. Bibliografía .....	84

## CAPÍTULO 3:

### **Las dimensiones del desarrollo sustentable,**

<i>Daniela García y Adriana Menegaz</i> .....	85
Introducción .....	85
1. Los múltiples sentidos del desarrollo sustentable .....	85
2. Desarrollo y sustentabilidad .....	86
3. Perspectivas analíticas: sustentabilidad fuerte y débil .....	87
4. Las dimensiones del desarrollo sustentable .....	89
4.1. La dimensión ecológica .....	89
4.2. La dimensión económica .....	94
4.3. La dimensión social .....	98
4.4. La dimensión institucional y política .....	106
5. El componente ético de sustentabilidad .....	110
6. La noción de problema ambiental .....	111
7. Herramientas metodológicas para el diagnóstico y la gestión ambiental .....	114
7.1. Árboles de problemas, de causas y efectos .....	114
7.2. La huella ecológica .....	119
7.3. Indicadores de desarrollo sustentable .....	122
7.4. La Agenda Local 21 .....	139
8. Reflexiones .....	144
9. Actividades .....	145
10. Bibliografía .....	145

<b>LOS AUTORES</b> .....	151
--------------------------	-----







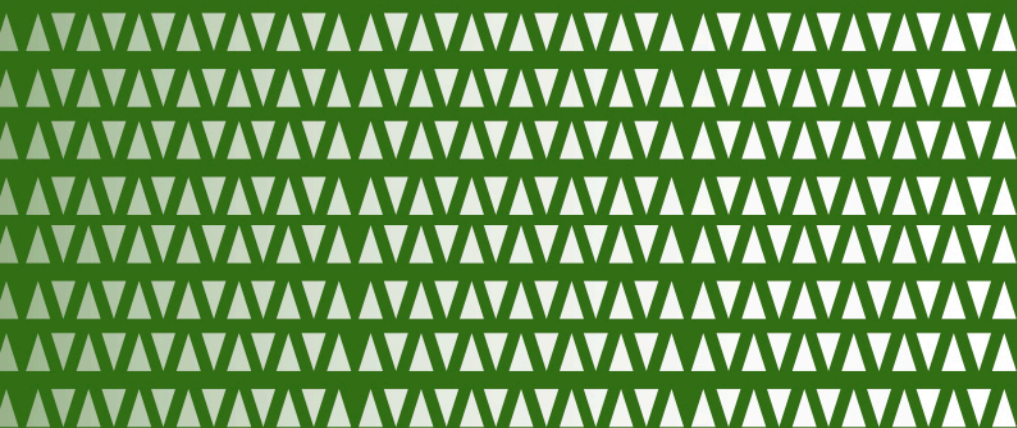




**D**urante el recorrido de la materia Introducción al Desarrollo Sustentable reflexionaremos sobre una cuestión central: los múltiples esfuerzos desde las ciencias sociales y los actores políticos en torno a la construcción del concepto de desarrollo y su más reciente y específica redefinición: el “desarrollo sustentable”.

El presente manual –escrito y revisado especialmente a los fines de ser una herramienta fundamental en el dictado de clases– pretende estimular el pensamiento crítico sobre una de las más importantes ideas-fuerza del siglo XX: el desarrollo.

El recorrido propuesto comienza por la revisión crítica de la génesis del concepto, pues entendemos que las nociones se construyen, es decir, tienen un anclaje en los contextos históricos, sociales y políticos, y por lo tanto es posible reconstruir su historia. Luego, atraviesa los distintos campos teóricos y perspectivas que problematizan la noción de desarrollo, con especial énfasis en la formulación de los problemas ambientales. Para ello nos enfocamos en identificar los contextos sociopolíticos, y las controversias y debates suscitados para comprender casos y problemas específicos, que nos permiten reflexionar y pensar nuestro futuro como sociedad.



ISBN 978-987-29188-4-2



9 789872 918842