EL DESARROLLO SUSTENTABLE: ¿PROPUESTA ALTERNATIVA O RETORICA NEOLIBERAL?*

*Roberto P. Guimarães***

I. LA INSUSTENTABILIDAD DEL ACTUAL ESTILO DE DESARROLLO

Las reiteradas y cada vez más agudas manifestaciones de la precariedad en que se encuentran los sistemas naturales que permiten la vida en el planeta, han dado lugar a la percepción de que la humanidad atraviesa una crisis que es a la vez generalizada —económica, sociopolítica, institucional, ambiental— y global —cuyos efectos transcienden las fronteras nacionales—, percepción ésta que se ha visto reforzada a través de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río-92). Corresponde pues afirmar que la sociedad global de fines de siglo se ve enfrentada no a una nueva crisis de las tantas que la han caracterizado, sino que al **agotamiento de un estilo de desarrollo** que se ha revelado ecológicamente depredador, socialmente perverso y políticamente injusto, tanto nacional como internacionalmente (GUIMARAES, 1991a).

La crisis que subyace a dicho agotamiento se ha visto proyectada, por una parte, en el ámbito ecológico (*i.e.,* el empobrecimiento progresivo del patrimonio natural del planeta) y ambiental (*i.e.,* el debilitamiento de la capacidad de recuperación de los ecosistemas). Pero ésta revela también su carácter ecopolítico (*i.e.,* político-institucional), directamente relacionado con los sistemas institucionales y de poder que regulan la propiedad, distribución y uso de los recursos naturales. Las situaciones de escasez absoluta de recursos naturales y de depósitos para almacenar los desechos de la sociedad industrial, cuyas manifestaciones han sido tradicionalmente descalificadas como "neomalthusianismo" equivocado, se ven ahora agravadas por situaciones de profunda escasez relativa, es decir, por patrones insustentables de consumo o por iniquidades en el acceso a los recursos. Por último, la necesidad de tránsito hacia un estilo de desarrollo sustentable implica un cambio en el propio modelo de civilización hoy dominante, particularmente en lo que se refiere al patrón de articulación sociedad-naturaleza.

En efecto, las propuestas hacia la sustentabilidad ponen en tela de juicio un estilo de desarrollo **internacionalizado**, lo cual ha sido determinado por la tendencia homogeneizadora de la economía mundial, en base a la adaptación del modelo tecnológico e institucional de las empresas transnacionales, y cuyas expresiones más salientes lo constituyen los procesos de modernización de la agricultura, de urbanización, de apropiación extensiva del *stock* de recursos naturales y de utilización de fuentes no renovables de energía. Para caracterizar, empero, la propuesta de desarrollo

---

* Versión resumida de la ponencia "El Papel del Estado en una Estrategia de Desarrollo Sustentable", presentada en **el Foro sobre el Desarrollo Sostenible y la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe**, organizado por el Colegio de México y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) entre los días 11 y 13 de abril de 1994. El autor agradece los valiosos comentados de Vivian Mota, Carlos de Mattos y Jorge Gibert.

** Administrador Público y Doctor en Ciencia Política, funcionario de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y Caribe (CEPAL), en Santiago de Chile. Autor de más de setenta trabajos sobre desarrollo político y formulación de políticas sociales y de medio ambiente en América Latina, entre ellos el libro *The Ecopolitics of Development in The Third World.- Politics and Environment in Brazil.* Durante 1991 fue cedido por la CEPAL al Gobierno Brasileño para asumir las funciones de Coordinador Técnico del informe Nacional del Brasil para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD). Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de CEPAL, el Gobierno Brasileño, el Colegio de México o el PNUMA.

sustentable como una respuesta alternativa a la crisis del estilo actual habría que partir por la comprensión adecuada del proceso social que la ha detonado; y las posibles soluciones vía desarrollo sustentable se las habrá que buscar en el propio sistema social y no en base a alguna magia tecnológica —el *technological fix* tan caro a los desarrollistas. Finalmente creemos que más que las consecuencias ambientales en relación a cómo los seres humanos utilizan los recursos del planeta, estas consecuencias se refieren al patrón predeterminado de las relaciones entre los propios seres humanos.

1. Cambios en la agenda global sobre la crisis del desarrollo

La comprensión actual de la crisis responde a la propia evolución del debate internacional. El énfasis en la Conferencia de Estocolmo (1972) estaba puesto en los aspectos técnicos de la contaminación provocada por la industrialización, el crecimiento poblacional y la urbanización, todo lo cual imprimía un carácter nítidamente primermundista a la reunión. Como lo resumió un representante de India en una reunión pre-Estocolmo: los ricos se preocupan del humo que sale de sus autos; a nosotros nos preocupa el hambre" (citado en ENLOE, 1975: 132-33). En cambio, la percepción dominante en las etapas previas y durante la Conferencia de Río fue la de que los problemas del medio ambiente ya no pueden ser disociados de los problemas del desarrollo. La Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, presidida por la Primera Ministra de Noruega, Gro Brundtland, y cuyo informe fue publicado en 1987, grafica muy bien la nueva perspectiva. Haciendo eco a lo que fue en su tiempo una postura claramente identificada con los intereses de los países subdesarrollados del Sur, la Comisión se centró en los estilos de desarrollo y sus repercusiones para el funcionamiento de los sistemas naturales, subrayando que los problemas del medio ambiente, y por ende las posibilidades de que se materialice un estilo de desarrollo sustentable, se encuentran directamente relacionados con los problemas de la pobreza, de la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud y vivienda, de una nueva matriz energética que privilegie las fuentes renovables, y del proceso de innovación tecnológica. En respuesta a una solicitud de la Comisión Brundtland se creó en octubre de 1989 la Comisión Latinoamericana de Desarrollo y Medio Ambiente, cuyo informe, dado a conocer a fines de 1990, hizo hincapié en los vínculos entre riqueza, pobreza, población y medio ambiente. Por último, el documento preparado por la CEPAL para la Reunión Regional sobre Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en 1991 en México y preparatoria para la Conferencia de Río, siguió también la misma huella de sus precursores, enfatizando, empero, la necesidad de armonizar los desafíos de tornar las economías latinoamericanas más competitivas, promover mayor equidad social y permitir la preservación de la calidad ambiental y del patrimonio natural de la región.

La evolución de la agenda global sobre los problemas del medio ambiente parecen pues afianzar la legitimidad de las propuestas de desarrollo sustentable. Si Estocolmo-72 buscaba encontrar soluciones técnicas para los problemas de contaminación, Río-92 tuvo por objeto examinar estrategias de desarrollo a través de "acuerdos específicos y compromisos de los gobiernos y de las organizaciones intergubernamentales, con identificación de plazos y recursos financieros para implementar dichas estrategias". La propia Resolución 44/228, que convocó la conferencia, afirma con claridad que "pobreza y deterioro ambiental se encuentran íntimamente relacionados", y que la protección del medio ambiente no puede ser aislada de ese contexto. Añade, también, que la mayoría de los problemas de contaminación son provocados por los países desarrollados, cabiendo a éstos la responsabilidad principal en combatirla"; y que el desarrollo sustentable "requiere de cambios en los patrones de producción y de consumo, particularmente en los países industrializados". Es a partir de este entendimiento específico de la crisis del desarrollo, en que los problemas globales del deterioro ambiental y del agotamiento del *stock* de recursos naturales constituyen nada menos que las manifestaciones más evidentes del agotamiento del estilo internacionalizado vigente en el postguerra, que conviene retener la especificidad de la realidad ambiental en los países subdesarrollados del Sur, particularmente en América Latina.

Tal como se ha hecho referencia anteriormente, la agudización y globalización de la crisis conlleva la idea

de que estamos todos, Occidente y Oriente, Norte y Sur, en un mismo barco, tal como lo sugería el propio título del informe preparado para la Conferencia de Estocolmo: **Una Sola Tierra** (WARD, 1972). Un enfoque sociopolítico, impone precisar, veinte años más tarde, las distintas ubicaciones de los países en esa llamada "nave Tierra". De hecho, menos de una quinta parte de la población del planeta, habitantes del Norte, ocupa la primera clase de la nave, consumiendo cerca del 80 por ciento de las reservas disponibles para el viaje y produciendo el 75 por ciento de las emisiones más dañinas al ambiente global. El restante 80 por ciento de los pasajeros, en su mayoría provenientes del Sur, viajan en los compartimientos de carga. Más de un tercio de éstos sufren hambre o desnutrición, y tres cuartos no tienen acceso adecuado al agua y a acomodaciones dignas. Cada pasajero de la primera clase produce un impacto en las reservas de la nave 25 veces más elevado que los que ocupan la bodega. Estos, a su vez, con escasas posibilidades de ser ascendidos a las clases superiores, empiezan a preguntarse por qué tienen que viajar en la bodega, lo cual hace temer la ocurrencia de rebrotes de insatisfacción que podrán poner en riesgo la estabilidad de los sistemas de sustento de la nave.

2. La especificidad de la crisis en América Latina

El alerón norte-sur de la nave Tierra materializa pues la metáfora. Si bien es cierto que estamos todos en un mismo barco, y el mismo ya ha dado suficientes señales de que hace agua por todas partes, algunos de nosotros ocupamos posiciones dramáticamente distintas en él. En las últimas décadas no sólo ha aumentado la brecha económica entre el Norte y el Sur. La brecha ambiental se ha incrementado con la misma magnitud, y los del Sur se encuentran sin duda en la punta más débil, sufriendo los impactos del deterioro global (GUIMARAES, 1991b).

Tómese, por ejemplo, el deterioro progresivo de la base biogenética de las actividades humanas, con impactos de todo tipo para la mantención de la diversidad en el sistema ecosocial. Estimase que entre un 15 y un 20 por ciento de todas las especies animales y vegetales podrán desaparecer en la vuelta del siglo. Ahora bien, cerca del 90 por ciento del patrimonio biogenético de la humanidad se encuentra en los bosques tropicales del Sur, sometidos a una devastación sin precedentes, provocada en buena medida por la acción de intereses económicos y comerciales del Norte. Por otro lado, si informes recientes dan cuenta que en los últimos 25 años ya se habría reducido en un 10 por ciento la concentración de ozono en la estratosfera, en la Antártica esta reducción habría alcanzado un alarmante 70 por ciento, con graves consecuencias para la salud humana y animal en países como Argentina, Chile y Brasil. Lo mismo se aplica a las consecuencias del efecto invernadero para la región, según previsiones recientes del Grupo Inter-Gubernamental sobre Cambio Climático (CEPAL, 1993b). Mientras se puede esperar una elevación de 1 a 3 grados Celsius en las temperaturas promedio del planeta hasta el año 2050, en América Latina las temperaturas observadas en los meses de diciembre a febrero podrían elevarse desde 20 en la Amazonia hasta 80 en el Cono Sur. En contraste con el avance de los desiertos en el planeta, con una pérdida anual de 60 millones de hectáreas (equivalente al área total de Paraguay y de Uruguay), en nuestra región se ha podido determinar que el 51 por ciento de la superficie de México y el 35 por ciento de la de Uruguay se encuentran total o significativamente erosionadas; y en la Cuenca del Plata el 60 por ciento de la provincia de Entre Ríos (Argentina) sufre de erosión grave o moderada (CEPAL y PNUMA, 1990). En Brasil, además del nordeste, las tierras más fértiles del sur del país se encuentran gravemente amenazadas. En Paraná, el 20 por ciento de las tierras cultivables se ha vuelto improductivo y con riesgo de desertificación, mientras el "Deserto de los Pampas", en Rio Grande do Sul, ya cubre 5.000 hectáreas.

Considérese, finalmente, los problemas ambientales asociados a la urbanización. Si, en 1980, 22 ciudades del sur tenían una población superior a los 4 millones de habitantes, en el año 2000 deberán sumar 60. En cambio, en el mundo desarrollado, éstas se incrementarán de 16 a 25. Diez de las doce ciudades más pobladas del mundo en el año 2000 (sobre 13 millones de habitantes) estarán ubicadas en países del Sur, la mitad en América Latina, con México y São Paulo ocupando los dos primeros lugares. Para ese entonces, cerca del 40 por ciento de la población regional estará viviendo en ciudades con más de 1 millón de habitan-

tes. Tomándose en cuenta que el 60 por ciento de la población urbana de América Latina no tiene acceso a sistemas de alcantarillado, y más del 90 por ciento de las aguas residuales se descargan, sin ningún tratamiento, en los cuerpos de agua, se puede apreciar la magnitud del deterioro de nuestro ecosistema urbano. Por otra parte, mientras la calidad del aire que se respira en Londres, Los Angeles o Tokio ha mejorado considerablemente en las últimas décadas, la atmósfera de México, Lima, Santiago, o São Paulo se ha vuelto casi irrespirable. Si en 1974 hubo que declarar, por primera vez, "estado de emergencia" en São Paulo, dos años más tarde se declararon 161 estados de "atención" y 2 de "alerta máxima", situaciones que se han repetido regularmente desde entonces. Cubatão, llamada "Valle de la Muerte", en el corazón industrial de São Paulo, es considerada una de las ciudades más contaminadas del planeta. Por último, las autoridades de Santiago y México se han visto obligadas a imponer desde severas medidas de restricción vehicular, debido a niveles insoportables de contaminación del aire, hasta decretar "estado de emergencia", cuando las actividades industriales se reducen en un 30 por ciento y la restricción vehicular afecta prácticamente a la mitad de los vehículos automotores.

En resumen, los países latinoamericanos se ven enfrentados no sólo al deterioro ambiental a menudo asociado con "exceso" de desarrollo (*i.e.*, contaminación y derroche de recursos), sino además con situaciones que son características de condiciones de "ausencia" de desarrollo, o de desarrollo trunco (*i.e*, pobreza y desigualdad socioeconómica). Tal como lo ha dicho el Director del PNUMA (citado en SIMONIS, 1984: 48), "las dos causas básicas de la crisis ambiental son la pobreza y el mal uso de la riqueza: los pobres del mundo son compelidos a destruir en el corto plazo precisamente los recursos en que se basan sus perspectivas de subsistencia en el largo plazo, mientras la minoría rica provoca demandas en la base de recursos que a la larga son insustentables, transfiriendo los costos una vez más a los pobres". Ello indica la necesidad de sustituir enfoques ingenuos, exclusivamente "conservacionistas", acerca de la sustentabilidad del desarrollo, por el reconocimiento de que los problemas ecológicos y ambientales revelan disfunciones de carácter social y político (i.e., los patrones de relación entre seres humanos y la forma como está organizada la sociedad en su conjunto), como asimismo advienen de distorsiones estructurales en el funcionamiento de la economía (Le., los patrones de consumo de la sociedad y la forma como ésta se organiza para satisfacerlos).

Por otro lado, la singularidad de la evolución sociopolítica de América Latina refuerza aún más esa postura, pues la profunda crisis que ha afectado a la región en décadas recientes, y por añadidura la crisis del Estado latinoamericano, impone límites precisos a las estrategias globales en pos de la sustentabilidad. El contexto económico y social de la crisis proyecta, de hecho, un cuadro poco alentador respecto de las posibilidades de materialización de un estilo de desarrollo sustentable en la región (GUIMARAES, 1990a). Como resume la CEPAL (1990:1), "la crisis económica que ha afectado a los países de América Latina en los años ochenta no sólo puso de manifiesto las insuficiencias estructurales que han caracterizado el desarrollo de la región, sino que además agudizó problemas sociales preexistentes, generando nuevos obstáculos a la movilidad y a la cohesión social". Por otra parte, las políticas de ajuste adoptadas a mediados de la década pasada para enfrentar los desequilibrios externos sólo agudizaron el deterioro de los estratos más desposeídos de la sociedad. Como lo sintetiza el PREALC (1988:24), "el costo del ajuste recayó sobre el sector trabajador, que disminuyó en cuatro puntos porcentuales su participación en el ingreso nacional; a su vez, la mayor participación del capital en el ingreso se tradujo en un incremento excesivo (9 por ciento) en el consumo de los capitalistas, a expensas de una reducción (6 por ciento) en la inversión y en el consumo de los trabajadores".

Se revirtió, asimismo, la tendencia verificada en el período 1960-1980 de reducción de la pobreza (del 50 al 41 por ciento), pasando ésta a afectar al 46 por ciento de la población (195.9 millones de personas) en 1990. De acuerdo a estimaciones de CEPAL (1993a), este incremento se ha concentrado en su casi totalidad en las zonas urbanas, que pasaron a albergar el 60 por ciento del total de pobres. Estas cifras revelan también la profundidad de la crisis, puesto que, en 1990, 93.5 millones de latinoamericanos (22 por ciento de la población total) vivían como indigentes, es decir, en

hogares que aun si gastaran todos sus ingresos corrientes en alimentación no lograrían adquirir una canasta básica de alimentos. De hecho, del incremento en el volumen de población pobre entre 1980 y 1990 (60 millones), 52 por ciento (31.1 millones) corresponde al aumento de la población indigente. Dicho de otro modo, a dos de cada cinco hogares latinoamericanos no se les permite actualizar los derechos más elementales de ciudadanía social, es decir, la satisfacción de las necesidades básicas de sus miembros; y uno de cada cinco latinoamericanos se encuentra no sólo al margen de la ciudadanía, sino además por debajo del límite de la supervivencia biológica como ser humano.

Si la experiencia latinoamericana revela una relación, por decir lo menos, conflictiva entre crecimiento y justicia social, hoy somos forzados a reconocer que no se ha logrado repartir en forma equitativa los costos de la recesión cuando se produjo la crisis. Lo anterior, sumado al término del ciclo de urbanizacion y de transición demográfica en muchos países, nos presenta un cuadro de dificultades crecientes para la integración de nuevos grupos a la sociedad nacional y al desarrollo, mientras se produce una reversión en las etapas previas de incorporación y de movilidad social. Este carácter estructural del desarrollo latinoamericano se ha visto agravado, en décadas recientes, por la exclusión absoluta —económica, social, política y cultural— de amplios sectores, Si la evolución histórica de la región permitía, en la década pasada, el uso de imágenes como la de **Belindia,** para describir las condiciones en que ocurre el desarrollo latinoamericano (BACHA y TAYLOR, 1976), afrontamos ahora el riesgo de avanzar quizás hacia el modelo sudafricano. La desigualdad supone la existencia de, por lo menos, la posibilidad de su superación, pero supone, a su vez, la incorporación a la sociedad nacional. La desigualdad ocurre, por tanto, entre los que participan del proceso político y económico, los “incluidos". En cambio, la situación actual se aproxima mucho más a la del **apartheid social,** en que la subordinación se transforma en exclusión, produciéndose una ruptura drástica y con mayor permanencia en el tiempo entre incluidos y excluidos.

Además de la crisis económica y de sus secuelas de exclusión social, la propia formación social de la región y su evolución política reciente agrava los desafíos de la sustentabilidad (GUIMARAES, 1990b). La crisis del Estado y del sistema político tiene su raíz en la no resolución de la crisis oligárquica, a través de los intentos populistas, reformistas y desarrollistas. Los propios fundamentos del populismo traían consigo el germen de la crisis política que lo sucedió. Su carácter en parte policlasista, su indefinición orgánica en cuanto a un proyecto de sociedad, su orientación de cambio en el orden establecido, todo eso llevó a que los regímenes populistas no pudiesen más que postergar, sin resolver de hecho, las insuficiencias del pacto de dominación oligárquico. El reformismo y el desarrollismo constituyeron hasta cierto punto intentos de afrontar las insuficiencias de la opción populista. En especial se buscaba superar la incapacidad de estos regímenes de conciliar los intereses corporativos de los grupos que le ofrecían sustento, incorporar nuevos grupos medios y asalariados, y alcanzar altas tasas de crecimiento. A partir, en tanto, de los procesos de cambio en las estructuras socioeconómicas, el Estado hace crisis. La irrupción de los nuevos actores sociales, si bien contribuyó a la hipertrofia estatal, puso en jaque la capacidad del sistema político para distribuir recursos cada día más escasos, agudizando los conflictos entre Estado y sociedad, y al interior de ésta,

América Latina puede haberse transformado desde las sociedades agrarias y mercantiles de los tiempos coloniales en las sociedades industriales y capitalistas de la actualidad. Sin embargo, su formación social probablemente jamás pierda su fisonomía **patrimonial.** Esto puede reforzar a veces sus características autoritarias. En otras oportunidades, la formación social puede liberar las inclinaciones (latentes pero atrofiadas) participatadas e igualitarias de las sociedades latinoamericanas, Pero el peso de la tradición tiende a perpetuar el elitismo y a impulsar estas sociedades a ser cada vez más estatistas de lo que serían de otra manera. Sus rasgos esquizofrénicos se revelan en síndromes catatónicos, alternando a menudo etapas de estupor (autoritario) con etapas de excitación (democrática), pero la rigidez muscular (burocrática) estará siempre presente. El carácter patrimonial y burocrático del Estado ha impuesto, y seguirá imponiendo, sus propios límites a la constitución de la sociedad, dándole los rasgos distintivos del formalismo y del autoritarismo. Ha habido

tal concentración del poder en manos del Estado, que la sociedad civil ha dispuesto de pocas posibilidades para organizarse y establecer cauces sólidos para la articulación y representación de sus intereses. Lo poco que puede haber logrado ha sido frecuentemente cooptado o incluso suprimido. Por otra parte, la sociedad política (el Poder Legislativo, el sistema de partidos y los procesos electorales) no ha sido capaz de representar la pluralidad de intereses existentes en la sociedad, haciendo que prevalezcan prácticas clientelísticas y corporativistas de articulación de demandas. De tal suerte que a la formación social de América Latina y, por ende, al Estado latinoamericano, corresponde una estructura de poder concentrada y excluyente; un proceso de toma de decisiones de acuerdo a los intereses de los estratos más organizados; y, finalmente, un fuerte contenido tecnocrático, jerárquico y formal en la resolución de los conflictos sociales.

La situación actual de América Latina, si bien es consonante con su formación social, representa, además, la culminación de un proceso de **crisis de competencia** del aparato público en administrar los conflictos sociales provocados por un estilo particular de desarrollo capitalista, y su transformación en una crisis de **legitimidad** del Estado. Por crisis de competencia se entiende la incapacidad del Estado autoritario de responder a las demandas sociales que llevaron al colapso de los regímenes populistas y que, en cierto sentido, legitimaron la intervención más directamente militar de los años 1960. La crisis de competencia se refiere más al ejercicio del poder que a la esencia de éste. No obstante, esta crisis de competencia se ve agravada por la eclosión de la crisis económica internacional y por el efecto acumulativo de las presiones populares insatisfechas a través de un proceso trunco de integración social. El aparente agotamiento del ciclo militar, más que representar el fortalecimiento de la sociedad civil y política, revela más bien la inmovilización de las instituciones estatales y su incapacidad de decisión, señalando una posible crisis de legitimidad del Estado, ahora sí en su dimensión como aparato burocrático y como pacto de dominación. Parafraseando las interpretaciones sobre la queda del Imperio Romano, se podría decir que el desmoronamiento de los regímenes autoritarios se debe en menor grado a la revitalización de las instituciones civiles y políticas -si bien éstas cobran importancia en la actualidad- sino que se vienen abajo "por la presión de su propio peso" (GIBBON, 1909, 4:173).

En síntesis, el dinamismo económico de América Latina ha sido posible, históricamente, a costa de la justica social, y muchas veces a costa incluso de la democracia. Como es sabido, a costa también de su patrimonio natural. Por otro lado, las instituciones públicas se han revelado incapaces no sólo de hacer frente a los problemas propios de la modernización, sino de promover la justicia social respecto de los resultados del crecimiento. En la sociedad, la situación no es menos compleja, con sistemas de partidos que no han logrado actualizarse como canales privilegiados para la articulación de demandas populares, y con actores sociales aún caracterizados por la atomización y dispersión organizativa. En esas circunstancias, las alternativas de solución de los graves problemas que afectan al medio ambiente latinoamericano, a través de estrategias de desarrollo sustentable, que no tomen en cuenta la crisis de legitimidad del sistema político a raíz de los verdaderos abismos sociales existentes en la región, sólo perpetuarán las insuficiencias del estilo vigente. Nunca estará de más recordar que en situaciones de extrema pobreza el ser humano empobrecido, marginalizado o excluido de la sociedad y de la economía nacional no posee ningún compromiso para evitar la degradación ambiental, si es que la sociedad no logra impedir su propio deterioro como persona.

II. UN ACERCAMIENTO CRITICO AL DESARROLLO SUSTENTABLE

Pese a la importante evolución del pensamiento mundial respecto de la crisis del desarrollo que se manifiesta en la crisis del medio ambiente, una evaluación general de las alternativas propuestas -entre ellas la de desarrollo sustentable- revela que no ha habido grandes avances en la búsqueda de soluciones definitivas, ni tampoco novedosas. El recetario continúa obedeciendo a la farmacopea neoliberal, y sigue incluyendo los programas de ajuste estructural, de reducción del gasto público y de mayor apertura en relación al comercio y a las inversiones extranjeras. La verdad

de los hechos es que, con mayores o menores niveles de sofisticación, las alternativas de solución de la crisis suponen cambios todavía marginales en las instituciones y reglas del sistema económico y financiero internacional, mientras la evolución del debate mundial sobre la crisis indica la necesidad de imprimir un cambio profundo en nuestra forma de organización social y de interacción con los ciclos de la naturaleza. Se ha popularizado una analogía bastante elocuente a ese respecto, y que describe un experimento de escolares con una rana. Cuando la sumergieron en una olla hirviente, ella saltó inmediatamente; rechazo instantáneo a un ambiente que le era hostil. Pero cuando los escolares la echaron en una olla con agua fría, y calentaron el agua de a poco, la rana se puso a nadar alegremente, adaptándose a la subida gradual de temperatura e hirviéndose feliz hasta la muerte. Adquiere relevancia, por eso mismo, descomponer el discurso de la sustentabilidad en sus dimensiones y criterios operacionales, para identificar posibles contradicciones entre éstos y las propuestas en boga.

1. Los diversos (y ambiguos) significados de sustentabilidad

La noción de desarrollo sustentable tiene su origen más remoto en el debate internacional iniciado en Estocolmo y consolidado en Río. Sin embargo, la fuerza que ha cobrado en el discurso actual encierra múltiples paradojas (GLIMARAES, 1994). Desde luego, el desarrollo sustentable asume importancia en el momento mismo en que los centros de poder mundial declaran la falencia del Estado como motor del desarrollo y proponen su reemplazo por el mercado, mientras declaran también la falencia de la planificación gubernamental. Al revisarse con atención la noción de sustentabilidad, o por lo menos a lo que hay de común en las más de cien (!) definiciones identificadas en la literatura —i.e., la mantención del *stock* de recursos y de la calidad ambiental para la satisfacción de las necesidades básicas de las generaciones actuales y futuras—, constátase, en tanto, que la sustentabilidad del desarrollo requiere precisamente de un mercado regulado y de un horizonte de largo plazo para las decisiones públicas. Entre otros motivos, porque actores y variables como "generaciones futuras" o "largo plazo" son extrañas al mercado, cuyas señales responden a la asignación óptima de recursos en el corto plazo. Lo mismo se aplica, con mayor razón, al tipo específico de escasez actual. Si la escasez de recursos naturales puede, aunque imperfectamente, ser afrontada en el mercado, elementos como el equilibrio climático, la biodiversidad o la capacidad de recuperación del ecosistema trascienden a la acción del mercado. La primera paradoja se resume, pues, a si estamos delante de una dicotomía sólo aparente o si se trata, en efecto, de una propuesta cuyos requisitos no compadecen de la realidad actual y sólo se logran armonizar a nivel retórico, constituyéndose, por tanto, en una propuesta desprovista de cualquier contenido social relevante.

Por otra parte, y en cierta medida fortaleciendo lo que se afirmó recién, es en verdad impresionante, para no decir contradictorio desde el punto de vista sociológico, la unanimidad respecto de las propuestas en favor da la sustentabilidad. Resulta imposible encontrar un solo actor social de importancia en contra del desarrollo sustentable. Si ya no fuera suficiente el sentido común respecto del vacío que normalmente subyace a consensos sociales absolutos, el pensamiento mismo sobre desarrollo, como también la propia historia de las luchas sociales que lo ponen en movimiento, evoluciona en base a la pugna entre actores cuya orientación de acción oscila entre la disparidad y el antagonismo. Es así, por ejemplo, que la industrialización se ha contrapuesto, durante largo tiempo, a los intereses del agro, deslocando el eje de la acumulación del campo a la ciudad; del mismo modo como el avance de los estratos de trabajadores urbanos provocó efectos negativos para la masa campesina. No se trata de sugerir aquí una visión de la historia en que los antagonismos entre clases o estratos sociales se cristalicen a través del tiempo. De hecho, el capital agrícola se ha vinculado cada vez más fuertemente al capital industrial, mientras el campesino se ha ido transformando gradualmente en trabajador rural, con pautas de conducta semejantes a la de su contraparte urbana. Así y todo, hay que plantearse la pregunta: ¿Cuáles son los actores sociales promotores del desarrollo sustentable? No es de esperar que sean los mismos que constituyen la base social del estilo actual, los cuales tienen, por supuesto, todo a perder y muy poco a ganar con el cambio.

Resulta inevitable sugerir, principalmente a partir de la realidad en los países subdesarrollados del Sur, que el desarrollo sustentable sólo se transformará en una propuesta en serio en la mecida en que sea posible distinguir sus componentes reales, es decir, sus contenidos sectoriales, económicos, ambientales y sociales. No cabe duda, por ejemplo, que uno de los pilares del estilo actual es precisamente la industria automotriz, con sus secuelas de congestión urbana, quema de combustibles fósiles, etc. Ahora bien, lo que podría ser considerado sustentable para los empresarios (*e.g.,* vehículos más económicos y dotados de convertidores catalíticos) no necesariamente lo sería desde el punto de vista de la sociedad (*e.g.*, transporte público eficiente). Lo mismo ocurre en relación a los recursos naturales. Para el sector productor de muebles o exportador de maderas, podría ser considerada sustentable la explotación forestal que promueva la sustitución de la cobertura natural por especies homogeneas, puesto que el mercado responde e incentiva la competitividad individual fundada en la rentabilidad óptima de los recursos. Mientras, para el país, puede que sea sustentable precisamente la preservación de estos mismos recursos forestales, garantizando su diversidad para investigaciones genéticas, para la mantención cultural de poblaciones autóctonas, etc., otorgándose de paso una menor rentabilidad a la exportación de maderas o mueblería.

Otra ilustración de esa disyuntiva, en este caso internacional, refiérese a los recursos financieros. A partir de la Conferencia de Río, el principal gestor financiero internacional de la estrategia de desarrollo sustentable ha sido el Banco Mundial, responsable por el financiamiento del llamado Programa 21, una especie de programa mundial de acción para orientar la transición hacia la sustentabilidad, con 40 capítulos y 115 áreas de acción prioritaria. Pues es suficiente con comparar los 2 milliones de dólares que el Banco ha destinado a financiar programas de reducción de CO_2 en la China con los 310 millones de dólares que el mismo Banco se propone destinar a la construcción de centrales generadoras de energía en base a carbón, o bien los mil millones de dólares que pretende asignar a sistemas de transporte basados en combustibles fósiles (RICH, 1994). En verdad, los estudios del Environmental Defence Fund indican que de los 46 préstamos concedidos por el Banco Mundial a programas de energía, con un total de recursos que asciende a los 7 mil millones de dólares, sólo dos incorporan criterios de eficiencia energética o de conservación. En resumen, que se haya elegido uno de los pilares financieros del estilo actual como promotor del cambio pareciera ser tan "insustentable" como otorgar a la Agencia Internacional de Energía Atómica el liderazgo de programas de reconversión de fuentes nucleares de energía a fuentes renovables.

Una aproximación más bien lógico-formal al interrogante de los "actores" detrás de una estrategia de desarrollo sustentable, sería la de utilizar los propios fundamentos económicos del proceso productivo: capital, trabajo y recursos naturales. Históricamente, cada uno de éstos ha gozado de una base social directamente vinculada a su evolución, es decir, "portadora" de los intereses específicos a ese factor. Es así que la acumulación de capital, financiero, comercial o industrial, pudo nutrirse y, a su vez, sostener el fortalecimiento de una clase capitalista, mientras la incorporación de la naturaleza a través de las relaciones de producción pudo favorecerse y, a su vez, favoreció la consolidación de una clase trabajadora. Para no alargar demasiado el argumento, baste con recordar que el desarrollo de las luchas sociales se ha dado, en términos históricos, a través de la pugna entre socialismo y capitalismo, aun cuando algunos autores confundan el agotamiento del autoritarismo y la victoria de la democracia con el "fin de la historia" de las luchas sociales.

El dilema actual de la sustentabilidad se resumiría, por consiguiente, a la inexistencia de un actor cuya razón de ser social fuesen los recursos naturales, fundamento al menos de la sustentabilidad ecológica y ambiental del desarrollo. Esto se vuelve aún más complejo al considerar otros elementos. Ocurre que en lo que dice relación con el capital y el trabajo, sus respectivos actores detentan la propiedad de los respectivos factores, mientras la propiedad de los recursos naturales y de los procesos ecológicos es, por lo menos en teoría, pública. Tal realidad permite incluso una digresión necesaria, puesto que subyace a dicho dilema la tendencia a intentar "privatizar" la naturaleza, bajo el supuesto de que la actual crisis radica

precisamente en la ambigüedad de los derechos de propiedad sobre los recursos ambientales. Según ese razonamiento, la sustentabilidad del desarrollo estaría garantizada a partir del momento en que fuese posible atribuir un precio a la naturaleza, una noción que las limitaciones de espacio no permiten ahondar en su crítica. Me limito a indicar que tal lógica obedece mucho más al avance ideológico del neoliberalismo que a la lógica de funcionamiento de los ciclos vitales de la naturaleza.

Por último, el debate internacional en años recientes acrecienta la confusión actual, además de las paradojas ya señaladas: la contradicción entre el discurso antiestatista y los requerimientos del desarrollo sustentable, la unanimidad en torno de la sustentabilidad, la ausencia de actores "portadores" de la sustentabilidad, y el intento de atrapar las propuestas en el discurso economicista. En efecto, la propia reunión de Río, que debería haber sido el escenario para los acuerdos básicos para el cambio de estilo, ha frustrado las expectativas, contribuyendo para enredar aun más el debate sobre sustentabilidad (GUIMARAES, 1992c).

La Convención sobre Cambio Climático, que debería lanzar las bases para el cambio de la matriz energética mundial, se aguó a tal punto durante las discusiones, que ha resultado en simple declaración de intenciones, tan sólo "recomendando" la estabilización de las emisiones de CO_2 a los niveles existentes en 1990, sin siquiera fijar plazos para que ésta se haga efectiva, La Convención sobre Biodiversidad, que tenía por objeto garantizar la protección y el uso racional de los recursos genéticos del planeta, si bien es cierto que recomienda medidas concretas para garantizar que los países del Sur, "productores" de biodiversidad, compartan los beneficios científicos, tecnológicos y económicos de su explotación con los países "consumidores" del Norte, todavía presenta demasiados calificativos del tipo "siempre que esto sea posible o adecuado", lo cual debilita sobremanera el texto original. Lo que había sido formulado originalmente como una Convención sobre Bosques, acabó transformándose en una simple Declaración de Principios, en buena medida gracias a la visión estrecha de los países del Sur. Aun así, ha prevalecido la posición del Norte, puesto que han sido excluidos del texto los mecanismos de compensación a los países en desarrollo por la preservación de sus bosques tropicales.

Temas como el de la deuda externa, cuya solución la Resolución 44/228 consideraba condición *sine qua non* para el desarrollo sustentable, destacaron por su ausencia, como también estuvo ausente la deuda ecológica del Norte para con el Sur, tan vehementemente defendida por actores tan distintos como las ONGs, el BID, la CEPAL y otras instituciones regionales (GUIMARAES, 1993). Por último, las empresas transnacionales, con un impresionante aparato propagandístico, lograron salir incólumes de Río, pese a su responsabilidad por el desorden ecológico mundial, y pese a ser responsables por prácticamente el 80 por ciento del comercio mundial y por una parcela equivalente de las tierras cultivadas para productos de exportación. Lo mismo sucedió con las prácticas de libre comercio, al parecer tan caras en los días de hoy, que muchos se aprestaron a desconocer las relaciones de causa y efecto entre, por ejemplo, deterioro de los términos de intercambio y sobreexplotación de recursos, o entre libre comercio y exportación de industrias y tecnologías contaminantes.

Podría decirse que convivimos todavía con dos realidades contrapuestas. Por un lado, todos concuerdan que el estilo actual se ha agotado y es decididamente insustentable, no sólo desde el punto de vista económico y ambiental, sino que, principalmente, en lo que se refiere a la justicia social. Por el otro, no se adoptan las medidas indispensables para la transformación de las instituciones económicas, sociales y políticas que dieron sustentación al estilo vigente. A lo más, se hace uso de la noción de sustentabilidad para introducir lo que equivaldría a una restricción ambiental en el proceso de acumulación capitalista, sin afrontar todavía los procesos institucionales y políticos que regulan la propiedad, control, acceso y uso de los recursos naturales. Tampoco se hacen evidentes las acciones indispensables para cambiar los patrones de consumo en los países industrializados, los cuales, como es sabido, determinan la internacionalización del estilo. Hasta el momento, lo que se ve son transformaciones sólo cosméticas, tendientes a "enverdecer el estilo actual, sin, de hecho, propiciar los cambios a que se habían comprometido los gobiernos representados en Río. Un fenómeno por lo demás conocido de

sociólogos y politólogos, que lo clasifican como de "conservadurismo dinámico". Antes de ser una teoría conspirativa de grupos o estratos sociales, trátese simplemente de la tendencia inercial del sistema social para resistir al cambio, promoviendo la aceptación del discurso transformador precisamente para garantizar que nada cambie.

2. Las distintas dimensiones y criterios de sustentabilidad

Se ha señalado anteriormente la paradoja de cómo el concepto y las propuestas de desarrollo sustentable surgen en un momento en que se declara el triunfo de la lógica del mercado sobre el Estado y la planificación gubernamental, en circunstancias en que la mantención del *stock* de recursos y de la calidad de vida requiere de un mercado regulado y de una visión de largo plazo. Se han destacado, además, las paradojas de una propuesta de ingeniería social sin contrapartida en las luchas sociales, evidenciadas por la ausencia —resultado de la retórica— de conflictos entre la base social del estilo dominante y los intereses de los actores sociales supuestamente portadores de la propuesta de sustentabilidad. Antes de descomponer el concepto de desarrollo sustentable en dimensiones que le confieran sentido real, conviene subrayar las insuficiencias de la propuesta neoliberal para resolver los desafíos de la crisis.

En efecto, el agotamiento del estilo vigente, particularmente en los países del Sur, implica el reconocimiento de que éste es el resultado de insuficiencias *estructurales* de las estrategias de crecimiento adoptadas en esos países, estrategias en las cuales el alto dinamismo económico ha sido acompañado de igualmente elevados niveles de desigualdad social, agravadas en la última década por procesos de exclusión absoluta. Este carácter estructural de la desigualdad en el Sur (y entre el Sur y el Norte) constituye, en verdad, una forma específica, *periférica,* de reproducción capitalista. No tiene sentido, por tanto, proponer, en lo que se refiere a la sustentabilidad *social* del desarrollo, el rescate de la "deuda social" provocada por el patrón de acumulación todavía vigente, o aún la corrección de "distorsiones" de un proceso de modernización social trunco. Lo que existe es un proceso de construcción de ciudadanía en donde la incorporación de algunos sectores se produce a costa de la mayoría y a costa de los ecosistemas.

La sustentabilidad del desarrollo exige, desde luego, la democratización del Estado, y no su abandono y sustitución por el mercado. Que la falencia del Estado autoritario dé lugar a propuestas de desmantelamiento del aparato regulador público equivale al dicho popular de "echar al bebe junto con el agua del baño". Por un lado, el Estado sigue ofreciendo una contribución al desarrollo que es, a la vez, única y necesaria. Unica, porque trasciende la lógica del mercado, y necesaria, porque la propia lógica de acumulación capitalista requiere de la oferta de "bienes comunes" que no pueden ser producidos por actores competitivos en el mercado, aún más en mercados imperfectos como los de los países periféricos. El Estado, en esas condiciones, sigue siendo el único actor capaz de hacer frente al poder de las transnacionales, así como al complejo proceso político que subyace al comercio internacional y a las reglamentaciones internacionales de índole ambiental. Si no bastara el consenso sobre este aspecto, como sugieren muchos autores, "si un Estado mal administrado es capaz de hacer barbaridades, un mercado librado a si mismo las puede hacer mayores, como lo mostraron las crisis de los años treinta —con sus secuelas de fascismo y de guerra— y varias otras anteriores". Algunos llegan al extremo de afirmar que "democratizar" el mercado sería simplemente un *nonsense,* puesto que "en ese reino privilegiado de los intereses privados no caben los argumentos de la justicia distributiva" (TORCUATO DI TELLA y ATILIO BORON, citados en GUIMARAES, 1990b). Por otra parte, si el Estado omnipresente puede provocar despilfarros dramáticos en materia de degradación ambiental, como lo comprueba la experiencia de los países hasta hace muy poco bajo el órbita del llamado "socialismo real", la verdad de los hechos es que los países de libre mercado del Norte son los campeones de la degradación. En definitiva, el mayor desafío es "destronar" a ambos, Estado y mercado, subordinándolos a los intereses de la sociedad civil.

En síntesis, las dificultades provocadas por situaciones extremas de desigualdad social y de degradación ambiental no pueden ser definidas como problemas

individuales, constituyendo de hecho problemas *sociales,* colectivos. No se trata simplemente de garantizar el acceso, vía mercado, a la educación, a la vivienda, a la salud, o a un ambiente libre de contaminación, sino de recuperar prácticas colectivas (solidarias) de satisfacción de estas necesidades. Si bien es cieno que no se puede esperar la recuperación del proceso de crecimiento en los países del Sur sin que se incremente la disponibilidad de recursos productivos, resulta también irreal imaginar que tal recuperación adquiera un signo de sustentabilidad si no se resuelven las situaciones de extrema desigualdad en el acceso y distribución de los recursos naturales, económicos y políticos, intra y entre naciones. Pareciera oportuno, bajo esta lógica, delinear algunas dimensiones y criterios operacionales de sustentabilidad. Además de los fundamentos ya indicados (e.g., dotar de contenido real las propuestas en boga), tal procedimiento permite diferenciar actores e intereses de un modo más preciso. Por limitaciones de espacio, la presentación estará limitada a la enunciación no exhaustiva de dichos criterios, con el objeto de sugerir la dirección que el debate sobre desarrollo sustentable debería seguir en nuestros países.

La sustentabilidad *ecológica* del desarrollo refiérese a la base física del proceso de crecimento y objetiva la mantención del *stock* de recursos naturales incorporados a las actividades productivas. Haciendo uso de la propuesta inicial de DALY (1990, véase también DALY y TOWNSEND, 1993), se pueden identificar por lo menos dos criterios para su operacionalización a través de las políticas públicas. Para el caso de los recursos naturales **renovables,** la tasa de utilización debiera ser equivalente a la tasa de recomposición del recurso. Para los recursos naturales **no renovables,** la tasa de utilización debe equivaler a la tasa de sustitución del recurso en el proceso productivo, por el período de tiempo previsto para su agotamiento (medido por las reservas actuales y la tasa de utilización). Tomándose en cuenta que su propio carácter de "no renovable" impide un uso indefinidamente sustentable, hay que limitar su ritmo de utilización al ritmo de desarrollo o de descubrimiento de nuevos sustitutos. Esto requiere, entre otros aspectos, que las inversiones realizadas para la explotación de recursos naturales no renovables deben ser proporcionales a las inversiones asignadas para la búsqueda de sustitutos.

La sustentabilidad *ambiental* dice relación con la mantención de la capacidad de sustento de los ecosistemas, es decir, las capacidad de la naturaleza para absorber y recomponerse de las agresiones antrópicas. Haciendo uso del mismo razonamiento anterior, el de *ilustrar* formas de operacionalización de concepto, dos criterios aparecen como obvios. En primer lugar, las tasas de emisión de desechos como resultado de la actividad económica deben equivaler a las tasas de regeneración, la cuales son determinadas por la capacidad de recuperación del ecosistema. A título de ilustración, el alcantarillado doméstico de una ciudad de 100 mil habitantes produce efectos dramáticamente distintos si es lanzado en forma dispersa a un cuerpo de agua como el Amazonas, que si fuera direccionado hacia una laguna o un estero. Si en el primer caso el sumidero podría ser objeto de tratamiento sólo primario, y contribuiría como nutriente para la vida acuática, en el segundo caso ello provocaría graves perturbaciones, y habría que someterlo a sistemas de tratamiento más complejos y onerosos. Un segundo criterio de sustentabilidad ambiental sería la reconversión industrial con énfasis en la reducción de la entropía, es decir, privilegiando la conservación de energía y las fuentes renovables. Lo anterior significa que tanto las "tasas de recomposición" (para los recursos naturales) como las “tasas de regeneración" (para los ecosistemas) deben ser tratadas como "capital natural". La incapacidad de mantención de estas tasas debe ser tratada, por tanto, como consumo de capital, o sea, *no* sustentable.

Corresponde destacar, refiriéndose todavía a la sustentabilidad ambiental, la importancia de hacer uso de los mecanismos de mercado, como son las tasas y tarifas que incoporen al costo privado los costos de preservación ambiental, y por medio de mecanismos que incorporen el principio del contaminador-pagador. Entre muchos mecanismos, se pueden citar los "mercados de desechos", donde las industrias de una determinada área transaccionan los desechos de sus actividades, muchas veces convertidos en insumos para otras industrias, y los "derechos de contaminación". Pese a importantes limitaciones de tales mecanismos —entre éstos el problema de las externalidades futuras inciertas y la dificultad de adjudicarse derechos de propiedad—, mayormente cuando se les atribuye un carácter generalizado como solución de todos los pro-

blemas ambientales, los derechos de contaminación poseen la ventaja de permitir, a través de su transferencia intraindustria, que el Estado disminuya la regulación impositiva vía el establecimiento de límites de emisión por unidad industrial, y pase a regular límites regionales de desechos, en base a la capacidad de recuperación del ecosistema. De este modo, una parte significativa de la mantención de la calidad ambiental pasaría al mercado, en la medida que la comercialización de tales derechos incentivan la modernización tecnológica y dejan de penalizar las industrias que, en el nivel tecnológico actual, no poseen las condiciones de reducir sus niveles de emisiones. En el sistema vigente, en que se privilegia las multas, además de dificultar la internalización de los costos de degradación del medio ambiente, son penalizadas las industrias que, aunque utilizando la tecnología más avanzada disponible en el mercado, siguen excediendo los límites establecidos, mientras se premian aquellas que, aun operando dentro de los límites, se abstienen de perfeccionar sus procesos productivos.

La sustentabilidad *social* del desarrollo tiene por objeto el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Para el caso específico de los países del Sur, con graves problemas de desigualdad y de exclusión social, los criterios básicos debieran ser los de la justicia distributiva, para el caso de la distribución de bienes y de servicios, y de la universalización de la cobertura, para las políticas globales de educación, salud, vivienda y seguridad social. En muchos países de América Latina tales criterios deberían verse complementados por el de la discriminación positiva, es decir, el de privilegiar estratos excluidos en desmedro del avance de los ya incluidos. La puesta en práctica de una estrategia de desarrollo socialmente sustentable en base de tales criterios requiere, además, de otro tipo de criterio macrooperacional, a través del cual se examinen explícitamente las vinculaciones entre distintas opciones económicas globales y sus implicaciones para la consecución de los objetivos de equidad y de disminución de la pobreza. A título tan sólo de ilustración, se podrían mencionar las opciones de integración latinoamericana *vis-á-vis* la reinserción de las economías latinoamericanas en la nueva división internacional del trabajo. Desde luego, y tal como ya se ha señalado, no se tratan de opciones opuestas, mucho menos excluyentes, pues América Latina no puede dejar de integrarse cada vez más a la economía mundial. Pese a ello, las opciones aperturistas ponen el acento en el desarrollo tecnológico de los sectores más dinámicos, para no perder contacto con la dirección de los cambios a nivel mundial, pero a la vez tienden a perpetuar un perfil de demanda de bienes y servicios característicos de un modelo derrochador de recursos y excluyente en su base social. Una política económica que privilegie los mercados nacionales, la complementariedad entre éstos a nivel regional, y que esté, además, orientada a la satisfacción de necesidades básicas y a disminuir las disparidades en la distribución de la riqueza, puede implicar menores tasas de crecimiento del producto, precisamente por la reorientación del proceso de acumulación desde los sectores más dinámicos hacia sectores con mayor atraso relativo o de hecho excluidos del desarrollo, pero presenta sin duda mayores posibilidades en cuanto a su sesgo distributivo.

En cualquiera de los casos, lo que hay que tener en claro es que las acciones en la esfera de la producción, que se orienten a elevar el nivel de vida de los sectores subordinados, adquieren sentido en la medida en que se destinen específicamente a aumentar la producción y productividad de éstos, y a producir cambios significativos tanto en la estratificación social como en las relaciones entre la ciudad y el campo. Ello requiere elevar el nivel de ingreso de los estratos más pobres para que éstos puedan satisfacer sus necesidades básicas en materia de alimentación, vestuario, salud, vivienda y educación, y requiere a la vez asignar prioridad al desarrollo del sector agropecuario. Los sectores más postergados de las sociedades latinoamericanas se caracterizan precisamente por la precariedad de su inserción en el mundo del trabajo, con especial significación en el sector informal urbano. Por ello habría que privilegiar, por ejemplo, la creación y el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, a través de asesoría técnica y financiera, de instrumentos crediticios, fiscales y tributarios que permitan una mayor formalización del empleo urbano. La misma lógica se aplica a ponerle más atención al desarrollo agropecuario. Habría que reformar la tenencia de la tierra y, al mismo tiempo, revertir la tendencia

de modernización agrícola en base exclusivamente de la gran empresa capitalista, con sus requerimientos intensivos de maquinaria y fertilizantes químicos, y favorecer la explotación a través de pequeñas unidades ya sean de tipo familiar, asociado o cooperativo. Nuevamente, una opción de esta índole requiere, además de garantizar el acceso a la propiedad de la tierra a los sectores desposeídos a través de la reforma agraria, de cambios profundos en la política crediticia, una política fiscal de eliminación progresiva de subsidios y, en su lugar, una política realista de precios al pequeño productor rural.

En lo que se refiere al desarrollo de la infraestructura productiva (generación de energía, caminos y carreteras, y riego) y social (rehabilitación y construcción de escuelas, postas y centros de salud, y vivienda), se requiere otorgar prioridad a los equipamientos de uso colectivo, teniendo como eje el desarrollo comunitario, y privilegiando la participación de capitales privados por encima de recursos estatales. Por último, la sustentabilidad social del desarrollo impone el diseño de políticas tributarias que promuevan la redistribución de recursos nacionales desde el centro hacia la periferia. Resulta difícil concebir una política económica equitativa que no conlleve una descentralización creciente en la asignación de recursos públicos, así como la desconcentración industrial que permita, además, detener el proceso de metropolización. Eso por cierto tiene que ser tratado con cierta cautela, puesto que el logro de los cambios requeridos para reducir la pobreza y la distancia económica entre los grupos sociales exige algún grado de centralización de decisiones. Sin embargo, la justicia social, principalmente en las condiciones de la formación social latinaomericana, pasa necesariamente por la revitalización del poder local, lo que a su vez carece de sentido sin una transferencia efectiva de recursos financieros y de activos productivos que le dé fundamento.

Finalmente, la sustentabilidad *política* del desarrollo se encuentra estrechamente vinculada al proceso de construcción de la ciudadanía, y busca garantizar la incorporación plena de las personas al proceso de desarrollo. Esta se resume, a nivel micro, a la democratización de la sociedad, y a nivel macro, a la democratización del Estado. El primer objetivo supone el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias, la redistribución de los recursos y de la información hacia los sectores subordinados, el incremento de la capacidad de análisis de sus organizaciones, y la capacitación para la toma de decisiones; mientras el segundo se logra a través de la apertura del aparato estatal al control ciudadano, la reactualización de los partidos políticos y de los procesos electorales, y por la incorporación del concepto de responsabilidad política en la actividad pública. Ambos procesos constituyen desafíos netamente políticos, los cuales sólo podrán ser enfrentados a través de la construcción de alianzas entre diferentes grupos sociales, de modo de proveer la base de sustentación y de consenso para el cambio de estilo.

Han sido señaladas las tensiones resultantes de la formación del Estado latinoamericano: la propia hipertrofia de las funciones estatales, el autoritarismo, el corporativismo y el burocratismo. Las repercusiones de la crisis fiscal demuestran, además, que se ha ahondado la ruptura entre Estado y sociedad. Considerándose, por último, las distancias económicas y sociales entre los diversos sectores de la sociedad, con sus secuelas de polarización, desconfianza y resentimiento, el Estado sigue representando, aunque con serios problemas de legitimidad, un actor privilegiado para ordenar la pugna de intereses, orientar el proceso de desarrollo y para que se pueda, en definitiva, forjar un pacto social que ofrezca sustento a las alternativas de solución de la crisis de sustentabilidad. Privilegiar, por tanto, la democratización del Estado por sobre la democratización del mercado, se debe, más que a una motivación ideológica, a una constatación pragmática. Tal como se ha indicado en la sección anterior, el Estado sigue ofreciendo una contribución al desarrollo capitalista que es, a la vez, única y necesaria. Unica, porque trasciende la lógica del mercado, y necesaria, porque la propia lógica de la acumulación capitalista requiere de la oferta de "bienes comunes" que no pueden ser producidos por actores competitivos en el mercado.

III. COMENTARIOS FINALES: LA TRANSICION HACIA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

No cabe duda que entre la época de "Una Sola Tierra" y la actualidad del "Desarrollo Sustentable" el mundo

ha cambiado sensiblemente su percepción respecto de la crisis. Ya no se la puede reducir a una cuestión de mantener limpio el aire que respiramos, el agua que bebemos o el suelo que produce nuestros alimentos. Carece de sentido, a esas alturas del debate, oponer el medio ambiente al desarrollo, pues el primero es simplemente el resultado del segundo. Los problemas ecológicos y ambientales son los problemas del desarrollo, los problemas de un desarrollo desigual, para las sociedades humanas, y nocivo, para los sistemas naturales. Si bien es cierto que las sociedades post-industriales han sido capaces de extender, en más de una dimensión, los límites de los sistemas de apoyo a la vida en el planeta, no es menos correcto afirmar que la globalización de la economía agravia los desafíos actuales, al despojar a las sociedades nacionales de sus fundamentos ecológicos. La escasez absoluta o relativa —la falta efectiva de recursos o la falta de acceso a los mismos— afecta por igual al Norte y al Sur.

Ya es hora, pues, que las instituciones sociales y políticas preparen el camino en dirección al futuro, para que nuestras sociedades puedan aprender a hacer frente, de modo sustentable, a la mala distribución de los recursos y a la vulnerabilidad del ecosistema. Hemos tenido la oportunidad de señalar algunas ideas que se perfilan como prioritarias en la transición hacia el desarrollo sustentable. Los criterios de eficiencia económica, orientados exclusivamente por las fuerzas del mercado, no conllevan la reducción de las desigualdades sociales y regionales, y tampoco a la explotación racional de los recursos naturales. La experiencia mundial, y con mayor razón la regional, ha demostrado que la movilización intensiva de los factores productivos induce al uso predatorio de los recursos ambientales y tiende a reproducir, librada a las fuerzas del mercado, las condiciones sociales preexistentes. Por otro lado, el proceso de crecimiento no ocurre en un vacío social. Cualesquiera que sean los diagnósticos que fundamenten propuestas de política en favor de la sustentabilidad, se impone examinar las distintas opciones económicas globales para la superación de los desafíos actuales, por sus implicaciones respecto del los objetivos de equidad social, de ciudadanía y de calidad ambiental.

Impónese, de igual modo, una revisión profunda de los paradigmas todavía dominantes. Además de los criterios económicos para la explotación de recursos y la mantención de la calidad del medio ambiente, aspectos ya mencionados cuando tratamos de la sustentabilidad ecológica y ambiental, habría que revertir la actual onda neoliberal o, más bien, poner sus postulados en su debido lugar. Que el Estado intervencionista, directamente actor económico, deba ser cada vez más una realidad pretérita, no debe dar cabida al primado exclusivo del mercado. Ya debiera ser suficientemente cristalino, a estas alturas, que el desarrollo sustentable requiere de un Estado aun más fuerte que el Estado intervencionista del pasado. Pero un Estado que sea fuerte en su capacidad *reguladora* y de *planificación,* dejando al mercado las actividades de naturaleza estrictamente productiva o de infraestructura, y privilegiando, en cambio, la complementariedad entre la regulación pública y los mecanismos de mercado.

En conclusión, el desafío de la sustentabilidad constituye un desafío eminentemente político. Antes de buscar los argumentos técnicos para decisiones racionales, debe encontrarse la alianza política correcta. En política, no hay tal cosa como la "racionalidad'. Esta se define de acuerdo con los intereses que se tienen en cuenta en una decisión, En América Latina todavía falta la "voluntad política" necesaria para formular y aplicar ecopolíticas. Aún no se han formado las alianzas necesarias, pero actualmente se dispone de todos los antecedentes a partir de los cuales se pueden forjar. Es de esperar que los países latinoamericanos sepan aprovechar el *momentum* de la Conferencia de Río para iniciar la búsqueda de compromisos, tanto internos como entre naciones, que permitan el surgimiento de un estilo de desarrollo que cumpla los requisitos de sustentabilidad analizados en las secciones anteriores.

En ese sentido, el proceso negociador iniciado en Río indica que todavía queda un largo camino por delante. Resulta en verdad difícil no haber dejado a Río con la impresión de que muchos países del Norte todavía insisten en comportarse como la rana de la metáfora utilizada en este ensayo: sea rehusándose a aceptar la grave situación en la que se encuentran los sistemas vitales del planeta, incluidos los de gobernabilidad, sea solucionando los dilemas de la humanidad a nivel tan sólo retórico. Si retrocedemos, en cambio, a

Estocolmo, cuando todavía creíamos que el dios Tecnológico vendría a nuestro rescate, no cabe duda que el camino recorrido ha sido gigantesco. Si miramos, por último, hacia el futuro, a lo que aún tenemos que recorrer para transformar la retórica del desarrollo sustentable en una realidad sentida por los grupos hoy excluidos de una calidad de vida digna, el camino resulta ser todavía más largo.

Así las cosas, sobran evidencias de que el debate profundizado a partir de Río tuvo un significado **político** de proporciones, habiéndose constituido en un hito en la historia de las relaciones internacionales. Una vez definitivamente encendidos los reflectores del planeta sobre la precariedad de los sistemas naturales que hacen posible la vida, así como sobre la precariedad de la vida de inmensas mayorías como resultado de la sobreexplotación de dichos sistemas, será casi imposible apagar esa realidad. Está por verse si esta luz iluminará un nuevo estilo de desarrollo o servirá tan sólo como un instrumento multicolor del Norte, con la complicidad de un Estado vuelto impotente e inoperante, para enmascarar la pálida realidad del Sur.

N O T A S

(1) Lovelock (1979, 1988), contiene la versión más bien articulada de la teoría que sostiene que los seres humanos y los componentes orgánicos e inorgánicos de la naturaleza conforman un único ecosistema planetario. La noción de que el patrón de interrelacionamiento humano determina el patrón de incorporación de la naturaleza ha sido magistralmente resumida por LEWIS (1944), al indicar que lo que nosotras llamamos "el poder del Hombre sobre la Naturaleza es, en verdad, el poder de algunos seres humanos sobre otros, utilizando a la naturaleza como su instrumento".

(2) Para indicadores concretos de la vulnerabilidad ecosistémica del planeta, véase, entre otros, Brown (1990, 1992), PNUMA (1989) y Wilson (1992).

(3) Cf. despacho de Reuters del 21 de febrero de 1993 ("Ozono ha Declinado 10 PCT en los Ultimos 25 Años", por Paul Ben-Tzak).

(4) Es en ase sentido que debe ser entendida la afirmación de que se está produciendo una transformación de subordinación a situaciones de **exclusión** social. La exclusión no elimina la situación anterior de subordinación, fenómeno que se da entre clases sociales diferenciadas, pero la complejiza al introducir un tipo de relación social muy cercano a las vinculaciones entre **estamentos o castas.** Para citar solo un ejemplo que diferencia una situación de la otra, en una situación de subordinación, entre clases, está siempre presente la posibilidad de movilidad social; en las relacionas entre "estamentos" o "castas", basadas en una adscripción desigual de privilegios, no está presente esa posibilidad.

(5) No todas las sociedades se encuadran en esta descripción. Existen países (Costa Rica) en que el patrimonialismo no tuvo una base material para su consolidación, por la ausencia de grandes propiedades de tierra, y existen otros (Argentina) donde su inserción en la economía mundial impidió que el patrimonialismo pudiera desarrollarse en toda su plenitud.

(6) Este argumento ha sido elaborado inicialmente en GUIMARAES (1984). Para una interpretación cercana a ésta, pero explorando además las relaciones entre una crisis **coyuntural** (cuya superación significa la reposición de la situación anterior) y o**rgánica** (cuyo desenlace supone el cambio de los ejes políticos e ideológicos), véase Debrun (1983).

(7) Los acontecimientos recientes en países como Venezuela (intento de derrocar al gobierno desde **afuera** del sistema político) y Perú (la suspensión de *facto* del orden democrático, pero desde adentro del sistema político), bien como la inestabilidad "congénita" de construir un orden democrático en algunos países de Centroamerica y del Caribe (Nicaragua, Haití) deben ser entendidos corno manifestaciones de la aludida crisis de legitimidad.

(8) Para una visión de cómo operan los principios del conservadurismo dinámico en el proceso de formulación de políticas públicas, véase Schen (1973) y Guimarães (1990a, esp. pp. 44-66).

(9) En GUIMARAES (1992a y b) se ha profundizado este tipo de análisis, en base al caso brasileño, para los sectores productivos (industrial, agrícola, extrativista, y otros).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Bacha, Edmar y Taylor, Lance (1976): "The Unequality Spiral: A First Growth Modal for Belindia", *Quarlerly Journal of Economics,* N 90 (mayo), pp. 197-218.

Brown, Lester et al. (1990, 1992): *State of the World:* A *Worldwatch institute Report on the Progress Toward a Sustainable Society.* Nueva York, Pergarnon Press.

Brundtland, Gro Harlem (1987): *Our Common future: From One arth to One World.* Nueva York, Oxford University Press.

CEPAL (1990): 'Magnitud de la Pobreza en América Latina en los Años Ochenta". *Notas sobre la Economía y el Desarrollo,* Nº 494/495 (julio-agosto).

CEPAL (1991): *El Desarrollo Sustentable: Transformación Productiva, Equidad y Medio Ambiente.* Santiago de Chile, CEPAL (LC/G.1648 (CONF.80/2) Rev.1, 12 de febrero).

CEPAL (1993a): *Panorama Social de América Latina.* Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Social (LC/G.1768, 21 de septiembre).

CEPAL (1993b): *Cambio Climático y Gestión del Agua en América Latina* y *el Caribe.* Santiago de Chile, CEPAL, División de Recursos Naturales y Energía (LC/G.1765, 5 de agosto).

CEPAL y PNUMA (1990): *El Reto Ambiental del Desarrollo* en *América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile, CEPAL

COMISION DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE DE AMERICA LATINA Y CARIBE (1990): *Nuestra Propia Agenda.* Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

Daly, Herman E. (1990): "Operational Principies for Sustainable Development", *Ecological Economics,* Vol 2, Nº 1 (abril), pp. 1-6.

Daly, Herman E. y Townsend, Kenneth N. (1993): *Valuing the Earth: Economics, Ecology, Ethics.* Cambridge, Massachusetts, MIT Press.

Debrun, Michel (1983): A *Conciliacão e outras Estratégias.* São Paulo, Editora Brasiliense.

Enloe, Cynthia H. (1975): *The Politics of Pollution in a Comparative Perspeclive: Ecology and Power in Four Nations.* Nueva York, David McKay.

GIBBON, Edward (1909): *The History of the Decline and Fall of the Roman Empire.* Londres, Methuen, siete volúmenes, editado por J. B. Bury.

Guimarães, Roberto P. (1984): "Implicaciones Político-Sociales del Desarrollo Económico Brasileño en el Siglo XX (¡Quién lo Diría, que Marilyn Monroe Iba Terminar sus Días en Pudahuell)", Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo social, doc. mimo., julio.

Guimarães, Roberto P. (1990a): "Desarrollo con Equidad ¿Un Nuevo Cuento de Hadas para América Latina?" *Síntesis,* N° 10 (enero-abril), pp. 15-68.

Guimarães, Roberto P. (1990b): "El Leviatán Acorralado: Continuidad y Cambio en el Papel del Estado en América Latina", *Estudios Internacionales,* Nº 63 (abril-mayo), pp. 45-81.

Guimares, Roberto P. (1991a): *The Ecopolitics of Development in the Third World: Politics and Environment in Brazil.* Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers.

Guimarães, Roberto P. (1991b): "A Assimetria dos Interesses Compartilhados: América Latina e a Agenda Global do Meio Ambiente", *Ecologia e Política Mundial,* Hedor R. Leis (erg.). Rio de Janeiro, Editora Vozes, pp. 99-134.

Guirnarães, Roberto P. (1992a): 'Patrón de Desarrollo y Medio Ambiente en Brasil", *Revista de la CEPAL, Nº* 47 (agosto), pp. 49-65.

Guimarães, Roberto P. (coord. téc.) (1992b): O *Desafio do Desenvolvimento Sustentável: Relatório do Brasil para a Conferencia das Nacões Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.* Brasília, Secretaria de Imprensa da Presidência da República.

Guimarães, Roberto P. (1992c): "El Discreto Encanto de la Cumbre de la Tierra: Una Evaluación Impresionista de la Conferencia de Río", *Nueva Sociedad,* N 122 (noviembre-diciembre). pp. 86-103.

Guimarães, Roberto P. (1993): *Deuda Externa y Desarrollo Sustentable en América Latina: Una Perspectiva Sociopolítica.* Santiago de Chile, Instituto de Ecología Política.

Guimarães, Roberto P. (1994): "Da Oposicão entre Desenvolvimento e Meio Ambiente ao Desenvolvimento Sustentável: Urna Perspectiva do Sur, *Temas* de *Política Externa Brasileira - 11 (1993),* Sergio H. Nabuco de Castro (erg.). Brasilia: Ministerio de Relacões Exteriares /IPRI.

Lewis, Che S. (1944): *The Abolition of Man.* Nueva York, MacMillan Publishers.

Lovelock, James E. (1979): *Gafa: A New Look at Life on Earth.* Oxford, Orford University Press.

Lovelock, James E. (1988): *The Ages of Gala: A Biography of our Living Earth.* Nueva York, W.W. Norton.

PNUMA (19119) - *Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond.* Nairobi, UNEP.

Rich, Bruce (1994): *Mortgaging the Earth: the World Bank, Environmental impoverishment and the Crisis of Development.* Boston, Beacon Press.

PREALC (1988): *Deuda Social: ¿Qué es, Cuánto es, Cómo se Paga?* Santiago de Chile, PREALC.

Schon, Donald A. (1973): *Beyond the Stable State.* Nueva York, W. W. Norton.

Simonis, Udo Emst (1984): "Environmental Crisis: The Missing Dimension in the North-South Dialogue", *Economics,* Nº 30, p. 48-64.

Ward, Barbera y Dubos, René (1972): *Only One Earth: The Care and Maintenance of a Small Planet* Nueva York, W. W. Norton.

Wilson, Edward O. (1992): *Tire Diversity of Life.* Nueva York, W. W.Norton.