

---

## Reflexiones

# Actualización crítica del enfoque del desarrollo sustentable:

su aplicación al ámbito de la ciudad de Buenos Aires\*

*Alejandro B. Rofman\*\**

**Este trabajo es un ensayo a la vez reflexivo y propositivo. Se inicia con una síntesis de antecedentes históricos, documentos nacionales e internacionales sobre desarrollo sustentable.**

**La segunda parte está referida a un Programa Integral de Desarrollo Sustentable para la ciudad de Buenos Aires, inspirado en la metodología de la Agenda 21, suscripta en la denominada “Cumbre de la Tierra” (Río de Janeiro, 1992), ajustado y revisado en consideración a los procesos económicos, sociales y ambientales de la sociedad argentina en general y del ámbito porteño y metropolitano en particular.**

---

\* Documento preparado para un Seminario Internacional sobre Economía Urbana y Desarrollo Sustentable realizado en la Universidad Torcuato Di Tella los días 25 y 26 de octubre de 2001. Es una versión revisada del citado documento, que recoge, además, las reflexiones y discusiones en torno de la problemática del Desarrollo Sustentable que se desarrollaron en la ex Subsecretaría de Desarrollo Sustentable del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a cargo del equipo de trabajo que el autor de este texto coordinaba hasta julio de 2001.

\*\* Investigador Principal del CONICET. Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Centro de Estudios Avanzados Universidad de Buenos Aires.

*“En cada una de nuestras deliberaciones debemos considerar el impacto de nuestras decisiones sobre las próximas siete generaciones”*

*(Extractado de la Ley Fundamental de la Confederación de Indígenas Iroqueses, América del Norte)*

## Punto de partida

Partimos del principio de que el Desarrollo Sustentable es el modelo de desarrollo que aspira a incrementar la cantidad de bienes y servicios disponibles en una sociedad bajo la condición de que sean distribuidos con creciente equidad, a fin de superar las desigualdades sociales estructurales y eliminar la pobreza incorporando el medio ambiente. Debe satisfacer las necesidades de la presente generación sin comprometer la capacidad de las futuras para que satisfagan sus propias necesidades.

Esta propuesta adquirió estatus universal en la declaración de cierre de la Conferencia de Río de Janeiro, celebrada en dicha ciudad a instancias de las Naciones Unidas hace nueve años. En nuestra concepción, el enfoque del Desarrollo Sustentable parte de dicho principio e incluye una revisión.

Esta visión abarca, por supuesto, tanto al desenvolvimiento de las sociedades desarrolladas como las periféricas, aunque desde perspectivas compatibles con la especificidad de cada una de

ellas. La carencia de un desarrollo sustentable en los países centrales tiene que ver, básicamente, con un exceso de consumismo, la irracional sobreexplotación de los recursos naturales, el efecto invernadero, la contaminación ambiental producida por una sobreindustrialización descontrolada, el uso del transporte individual sobre el público, etcétera.

En los países periféricos esta falta de desarrollo sustentable tiene que ver básicamente con la pobreza, la falta de agua y cloacas en importantes sectores de la población, basurales a cielo abierto, ríos contaminados, irracional explotación del suelo urbano y rural, industrias contaminantes, etcétera.

A ello es preciso agregar una fuerte crítica a quienes postulan e implementan la explotación irracional de los recursos naturales, tanto los renovables como los no renovables, sin considerar su deterioro, el acceso diferenciado a éstos y, en muchos casos, su agotamiento y no reposición.

Nuestro enfoque es coincidente con el de los especialistas que han adherido a una nueva corriente de opinión sobre la temática ambiental y el desarrollo sustentable enrolados en la llamada “ecología política”. Esta constituye una corriente alternativa, que señala acertadamente que es necesario desmercantilizar las decisiones sobre el uso de los recursos naturales ya que la libertad de decisión

en el mercado por sí mismo no garantiza una utilización racional y equitativa.

La ecología política o la economía ecologista, como también se conoce esta línea de pensamiento alternativo, considera que el medio ambiente es un bien colectivo, no expropiable y no exclusivo. Es preciso, entonces, acompañar el criterio de rentabilidad empresarial con la incorporación de la dimensión medioambiental a fin de determinar patrones adecuados de rentabilidad social. Existen al respecto criterios metodológicos que analizan esa necesaria conjunción de objetivos, unos basados sobre los requerimientos del capital de alcanzar niveles de ganancias necesarios para la reproducción ampliada del mismo capital y los otros, fundamentados sobre la exigencia de defender el patrimonio colectivo del medio ambiente para el disfrute actual y futuro del conjunto de la sociedad.

La lógica de maximización de la ganancia obliga a externalizar los costos sociales y ambientales, es decir que difícilmente un empresario incluirá en su cálculo de costos el gasto adicional de desarrollar un tipo de producción que no dañe el ambiente. Esta aparente contradicción se resuelve imponiendo subsidios, diferenciadas tasas e impuestos, y otros mecanismos de regulación que posee el estado, sobre lo cual existe extensa experiencia en la legislación de protección ambiental en los

países centrales.

Un factor indeclinable en la regulación estatal es el del control del uso de un recurso perecedero o no renovable y/o en la disposición de otro tipo de recurso, el renovable, cuya preservación debe estar garantizada para las futuras generaciones. Estas últimas condiciones resultan de imprescindible presencia en todo modelo de desarrollo que propugne la sustentabilidad económica, social y ambiental. Tales condiciones implican la presencia de regulaciones estrictas, que anulen todo intento de destrucción de recursos necesarios para la salvaguarda de la especie humana. Por ello es que tal regulación, con todos sus efectos directos e indirectos, aunque parezca que entra en contradicción con el libre juego de las fuerzas del mercado, es la única garantía de que en el futuro habrá capacidad de generar bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas de la población, en el contexto de un mercado donde todos los habitantes puedan ingresar para obtenerlos. "Es por ello que una política sustentable de explotación de recursos naturales debe limitar las tasas de extracción de éstos a las tasas de recuperación del ecosistema" (Guimaraes, 2000:31).

Una cuestión central en la política de regulación que debe estar a cargo del estado es la circunstancia de que éste, en particular en los países periféricos, posee ex-

trama debilidad frente al poder económico concentrado y dista de funcionar como un actor social colectivo apto para compensar desigualdades políticas, sociales y de poder que son inherentes al funcionamiento del sistema socio-económico. Es habitual -y el caso argentino contemporáneo es paradigmático- que el estado esté "ocupado" por tales intereses dominantes, en especial aquellos vinculados con el capital financiero concentrado. En tal situación, la capacidad del estado para aplicar tributos o cargas compensatorias para evitar costos ambientales externalizados por las grandes empresas o de dirimir conflictos que hacen a la preservación de los recursos naturales se ve notoriamente disminuida, cuando no inexistente. Ya haremos mención a esta circunstancia cuando comentemos la depredación irresponsable, admitida e incluso alentada por el estado argentino, de la riqueza ictícola en el mar continental colindante con nuestra Patagonia. Al respecto, podemos agregar el caso muy relevante, en nivel urbano, de la contaminación del curso fluvial principal de la cuenca Matanza- Riachuelo, que pese a haber sido detectada e individualizada, no se ha podido interrumpir y revertir por una evidente complicidad de las diversas instancias del estado en la falta de aplicación de normas de prevención en la utilización de los efluentes industriales de menos de 100 establecimientos manufactureros, debida-

mente relevados.

Es, por lo tanto, un debate indispensable, cuando se aduce la existencia de instrumentos de control, basados sobre estudios calificados sobre la dimensión del daño ambiental, si hay voluntad política para ponerlos en vigencia. En ese aspecto, la caracterización de qué constelación social maneja el estado se convierte en un requisito primordial para asegurar la vigencia de la normativa de preservación ambiental.

En síntesis, es preciso encontrar un espacio de suma entre la existencia del mercado y el objetivo de todo inversor de obtener el máximo de lucro con dicha inversión -que es un objetivo individual- y la finalidad colectiva de carácter social, que hace primar el respeto al medio ambiente como patrimonio por preservar para el disfrute actual y el de las futuras generaciones, tarea a cargo de quien nos representa a todos: el estado.

### **Escenarios eventuales para el porvenir de los países periféricos**

En este sentido parece apropiado, a esta altura, discutir los eventuales caminos que se abren para las sociedades periféricas en el escenario mundial contemporáneo, planteando las diferentes opciones a que dichas sociedades pueden aspirar, considerando o no los aspectos fundamentales

del desarrollo sustentable que aquí se han expuesto.

Es nuestra convicción que se abren tres escenarios eventuales para el porvenir de los países de la periferia del desarrollo capitalista actual:

### **1) Ni desarrollo económico-social ni sustentabilidad socio-ambiental.**

En este escenario, la sociedad que adoptamos como prototipo se encuentra sometida a fuertes tensiones económicas y sociales dado que no encuentra un derrotero que garantice un proceso de crecimiento económico con equidad social en mediano y largo plazos. Dicha sociedad está desprovista de un modelo de desarrollo con consenso mayoritario que sea capaz de encontrar una senda sustentable de crecimiento económico por lo que ni siquiera enfrenta la eventualidad de un reparto cada vez más equitativo de la riqueza que podría eventualmente producir y que, en el caso a que hacemos referencia, no está en condiciones de ofrecer. La perdurabilidad de esta situación de parálisis productiva y ausencia de equidad social se expresa en el fortalecimiento del proceso de desigualdad estructural entre los distintos sectores sociales y en la ausencia de acciones que preserven a quienes padecen tal inequidad, en particular los sectores más pobres de la sociedad. Al mismo tiempo, se aprecia una total despreocupación acerca del uso racional de los

recursos naturales y una vinculación con el medio ambiente que no se preocupa de su perdurabilidad y reproducción en el largo plazo.

### **2) Desarrollo sin sustentabilidad**

A diferencia del modelo anterior el que ahora nos ocupa se ha ido extendiendo cada vez más al influjo del avance de las transformaciones tecnológicas o de los procesos de explotación de recursos naturales, en forma intensiva. Este modelo de desarrollo es muy habitual en economías donde el proceso de extracción de dichos recursos, renovables o no, se realiza para ulteriormente exportar los bienes obtenidos, agotando rápidamente tales recursos, destruyendo o dañando el entorno ambiental. Un ejemplo actualizado de esta circunstancia está dado por la explotación irracional de la merluza en el mar continental argentino durante la última década, donde la ausencia total de control estatal sobre la conservación de la especie y el desentendimiento por parte de las autoridades gubernamentales responsables de las alertas de los institutos universitarios especializados llevó a que se diezmará la existencia de tal especie en el Océano Atlántico. De no paralizarse la pesca, tal cual se resolvió luego de años de depredación a fin de "exportar" el producto hacia países centrales, la merluza se habría extinguido totalmente.

Además, trasladado a los espacios urbanos, consiste en el modelo organizativo más habitual en las ciudades y áreas metropolitanas más destacadas de los países “periféricos”, tanto en Oriente como en Occidente. En el caso argentino, son muy numerosas las áreas que están afectadas por un fuerte deterioro socio – ambiental, en recintos urbanos que han experimentado acentuado crecimiento en períodos cercanos en el tiempo. Al respecto, es de hacer notar la presencia de asentamientos irregulares, con un hábitat altamente deteriorado que coexiste con condiciones ambientales degradadas y niveles de desempleo y pobreza generalizados.

En otras circunstancias, se trata de áreas que han experimentado retrocesos significativos en la calidad de vida de sus habitantes y en el nivel de conservación del hábitat y el equipamiento social respectivo. Por lo general, suelen ser zonas antiguas, cascos históricos o espacios urbanos en decadencia, por cierre de las actividades productivas o emigración de la población.

En síntesis el caso argentino, con crecimiento económico en ciertos períodos y decrecimiento en otros, está signado por la pobreza generalizada, el desempleo creciente, la exclusión social en ascenso y la agresión al medio ambiente.

### **Antecedentes históricos de la propuesta: los documentos nacionales e internacionales sobre desarrollo alternativo y con rostro humano**

En este apartado daremos cuenta de propuestas efectuadas en documentos de alcance nacional y/o internacional y de conclusiones de eventos que constituyen antecedentes valiosos en torno de la preparación de la propuesta de Desarrollo Sustentable para la ciudad de Buenos Aires.

La cuestión central que se analizaba en foros internacionales y en los ámbitos de la política económica - social y ambiental hace cuatro décadas consistía en el análisis de la viabilidad del modelo de desarrollo vigente en aquellos años en términos del equilibrio ecológico del planeta. La polémica, iniciada a fines de los ‘60, permitió que, avanzada la década siguiente, se formalizaran reuniones internacionales dedicadas a discutir en profundidad el derrotero de la especie humana si se seguía persistiendo en el uso incontrollado de los recursos naturales no renovables y se acentuaba el deterioro ambiental dado el perfil del consumo dominante en los países desarrollados.

Dicha polémica se acentuó

cuando en 1970 se publicó el documento referido a la investigación patrocinada por el Club de Roma, institución dedicada a estudios sobre el desarrollo contemporáneo, que realizó un grupo de académicos del Instituto de Tecnología de Massachussets (Estados Unidos de América) más conocido por sus siglas, MIT.

El equipo de investigadores, encabezado por el Dr. Dennis Meadows, planteó en su documento una predicción singular: si la Humanidad seguía desenvolviéndose con el modelo consumista predominante, se corría un riesgo cierto de que hacia el cierre del presente siglo se agotasen los recursos naturales básicos para la supervivencia del hombre y el conjunto de los desechos producidos por la actividad productiva no podría ser eliminado adecuadamente. Este pronóstico, afirmaban, se iba a convertir en realidad si no se modificaban componentes fundamentales del modelo de desarrollo que se estaba llevando adelante.

Los autores del estudio expresaban que su aspiración fundamental era diseñar un modelo sustitutivo del que iba a producir tal cataclismo inexorable, tal que fuera:

1. sustentable sin un colapso sorpresivo incontrolable;
2. capaz de satisfacer los requerimientos materiales básicos de toda la población (Donella Meadows et al. *The limits to growth*. New York, Estados Unidos de

América.1972, pág.158).

Para los autores del informe existen instalados en el universo procesos circulares que se realimentan y que tienen un signo negativo en cuanto a su incidencia sobre el destino de la humanidad. Ellos son la polución del medio ambiente y la desaparición de los recursos naturales no renovables que desembocan inexorablemente en un incremento que es intolerable desde el punto de vista social y político del estrago del hambre.

Como solución única a la catástrofe ecológica previsible, el trabajo citado propone que se tienda progresivamente a una reducción de la tasa de crecimiento hasta llegar al crecimiento económico nulo o cero, en el año 2010, a fin de evitar el colapso de los recursos naturales en extinción y de la acumulación incontrolable de desechos industriales.

Para evitar el citado colapso y tornar sustentable el modelo de desarrollo se proponen políticas capaces de asegurar un patrón de expansión capaz de satisfacer los requerimientos básicos materiales de la población. En tal sentido, se exponen diversos escenarios. El más optimista sitúa el instante del eventual colapso catastrófico bien entrado el siglo XXII solamente si se dan, en forma simultánea, dos mecanismos de retroalimentación positivos. Uno preceptúa la necesidad de estabilizar el crecimiento de la población llevándolo a un equilibrio entre tasa de nacimiento

y de muertes de modo tal que el saldo sea cero. Para el ejercicio teórico expuesto en el trabajo, se escoge el año 1975 como aquel en el que se debería establecer el citado equilibrio del crecimiento vegetativo de la población. El otro señala que se debe estabilizar el inventario de capital productivo para lo cual es preciso que la tasa de inversión iguale la tasa de depreciación de los capitales invertidos. Este proceso de equilibrio entre nueva inversión y desvalorización por uso u obsolescencia debería iniciarse, según este ejercicio teórico, hacia 1985. Sin embargo, si no se modifica el nivel de productividad del capital invertido de modo tal de reducir la cantidad de unidades de insumo necesarias para producir una unidad de producto industrial ese escenario no podría garantizar la supervivencia de la humanidad. Ello sería así por cuanto se podría generar un uso considerable de recursos naturales no renovables dadas las tendencias de crecimiento natural del sistema. Es preciso que esas tendencias tengan incorporada una estrategia tecnológica tal que los recursos no renovables puedan ser conservados en niveles tales que su agotamiento previsible no se convierta en un factor estructural que impida la subsistencia de la población. El equipo del MIT propone que el cambio tecnológico posibilite que el consumo de recursos por unidad de producto industrial sea reducido a una cuarta parte de su valor del

año 1970. Para ello es preciso poner en marcha estrategias de estímulo a un acelerado proceso de transformación de los procesos técnicos en la producción industrial hacia 1975. A tal estrategia se la debe acompañar con la adopción de un modelo de desarrollo que privilegie el crecimiento de servicios tales como salud y educación antes que la promoción de bienes materiales producidos en plantas industriales. Si se adopta la citada estrategia, la misma posibilitará reducir polución y la acumulación de residuos industriales en una elevada proporción con respecto al proceso entonces vigente. Finalmente, se aconseja adoptar políticas de incremento de la producción de alimentos, a fin de nutrir a toda la población en niveles considerados indispensables para una adecuada calidad de vida aunque ello suponga distraer recursos para inversiones que son consideradas "ineficientes" o no suficientemente rentables desde el punto de vista de inversiones competitivas.

Simultáneamente, en el ámbito latinoamericano, comienzan a surgir voces cuestionadoras del citado enfoque. La CEPAL produce en 1971 un documento, en ocasión del encuentro preparatorio de la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente, que se programaba para el año 1972. En dicho documento se indica que el bajo nivel de desarrollo de la región está en una relación conflictiva con el medio ambiente pues no

existe un patrón racional para aprovechar los recursos naturales con el fin de elevar la calidad de vida de la población y reafirmar el principio de la equidad social en el reparto de los bienes producidos.

La citada Conferencia Mundial, que se llevó a cabo en Estocolmo en 1972, elaboró la declaración final que lleva el nombre de la ciudad anfitriona. La citada declaración se titula "Plan de Acción para el Medio Humano". Sus contenidos estaban referidos principalmente a los problemas de los países desarrollados, en la línea de preocupación de los documentos de la década: el agotamiento de los recursos naturales.

Acompañando la visión crítica del enfoque expresado en el documento del MIT, que supone descartar otro modo de producir y consumir que no sea el que ofrece el proyecto de los países capitalistas desarrollados, un conjunto de investigadores en ciencias sociales latinoamericanos fueron convocados por la Fundación Bariloche para ofrecer una propuesta alternativa. El trabajo preparado en el seno de dicha entidad se propuso cuestionar severamente la hipótesis central del estudio arriba citado, es decir el colapso de la humanidad por el proceso indetenible de agotamiento de recursos y descontrol en el manejo de los desechos producidos por el modo de consumir dominante.

La principal hipótesis por rebatir del modelo del Club de Roma, en-

tonces, es que existe un límite al crecimiento económico impuesto por el ambiente físico. (Herrera, Amílcar et alii, 1977:11)

La visión crítica de este enfoque, que postula la investigación de la Fundación Bariloche, parte de un supuesto fundamental: el modelo que predice una catástrofe cierta para el futuro de la humanidad asume que no hay modificaciones en la dinámica de acumulación tanto del segmento capitalista desarrollado como en la periferia del sistema mundial.

Los autores del informe afirman que, si se adopta como patrón de desarrollo otro modelo que privilegie la satisfacción de las necesidades básicas de la población instalada, mayoritariamente en la periferia del sistema económico-social en escala universal, el resultado sería totalmente contrario al postulado por el equipo del MIT. Para ilustrar este modelo alternativo, afirman que en el estudio criticado no se diferencia la situación económica y social vigente en los países desarrollados de la que afrontan la gran mayoría de los residentes en los países subdesarrollados. Y que, por lo tanto, si el excesivo consumismo, el derroche y la apropiación de recursos ejercidos por las sociedades desarrolladas conduce a una hecatombe no puede responsabilizarse de ella a los residentes en la "periferia" del sistema mundial, que son mayoría en término de habitantes y que carecen de con-

diciones de vida dignos en una muy elevada proporción. Entonces, es preciso modificar el estilo de desarrollo que hoy afecta a los habitantes de los países subdesarrollados que, en su gran mayoría, no disponen de los bienes y servicios de que gozan los que residen en los países centrales. ¿Cómo, entonces, definir un modelo de desarrollo que solucione la situación de atraso, miseria y desempleo generalizados en la periferia del sistema mundial? Los investigadores de la Fundación Bariloche dicen: "Los países subdesarrollados no pueden progresar copiando las pautas seguidas en el pasado por los países actualmente desarrollados" ... "Ello supondría reincidir en la evolución que ha llevado a éstos a la situación actual de consumo dispendioso e irracional y de acelerado deterioro social del medio ambiente -ambas características derivadas principalmente del consumo de las naciones desarrolladas y de las minorías privilegiadas de los países en desarrollo- que son el resultado de un sistema de valores en gran parte destructivos" (Herrera, Amílcar et alii, 1977:31.)

En consonancia con este enfoque crítico, el documento concluye en su exposición central que es necesario postular un modelo alternativo de sociedad organizado alrededor de tres supuestos básicos, que hacen a los aspectos centrales del desarrollo y de la organización social. Estos tres postulados son, sintéticamente:

1. La meta final perseguida es...**"una sociedad igualitaria, tanto social como internacionalmente"**. Se parte del reconocimiento de que cada ser humano, por el solo hecho de existir, tiene derechos inalienables a la satisfacción de las necesidades básicas: alimentación, vivienda, salud, educación -esenciales para su completa y activa incorporación a su cultura-. (Herrera, Amílcar et alii, 1977:32).
2. La sociedad que se propone en el modelo es una **"sociedad no consumista, donde la producción está determinada por las necesidades sociales y no por la ganancia"**. La propiedad de la tierra y los bienes de producción deberá reemplazarse progresivamente por el concepto más universal de **"uso de los bienes"** encarándose su utilización en términos de su gestión, decidida y organizada por los mismos procesos de discusión mediante los cuales se regula el resto de las actividades sociales." (negrita nuestra) (Herrera, Amílcar et alii, 1977:33)

Estos dos principios generales instituyen un modelo de sociedad que varios años después fue incorporándose paulatinamente a propuestas y escritos de destacados políticos y científicos sociales del mundo. Fue, en realidad, una avanzada en ideas de gran valor histórico pues propuso perfiles de

una nueva sociedad cuando poco se había discutido al respecto. Todos los trabajos del premio Nobel de Economía Amartya Sen sobre desarrollo humano, que hoy nutren el cuadro de decisiones de diversos organismos de las Naciones Unidas, como el PNUD, reconocen en el estudio que comentamos su principal antecedente, quince años antes de que las Naciones Unidas lo adoptara.

En cuanto a los límites al crecimiento productivo que impondría la disponibilidad de recursos y la acumulación de desechos industriales, principales argumentos del trabajo del Club de Roma, el informe de la Fundación Bariloche se manifiesta contrario. Expresa que, cambiando de perfil el modelo de desarrollo y descartándose una visión consumista como la que por entonces mantenía, y aún hoy mantiene, el conjunto de los países industrialmente desarrollados, se obvia el derroche y el mal uso de los recursos naturales renovables y no renovables, y cesa el daño ambiental. Además, el avance tecnológico puede expandirse a tasas más aceleradas que las actuales si se orienta a la búsqueda de los satisfactores de las necesidades humanas insatisfechas. "La posición del modelo respecto de estos problemas (los de finitud de los recursos y destrucción ambiental -nota nuestra-) indica que la preservación de los recursos naturales y del medio ambiente depende más del tipo de sociedad propuesta que de medidas espe-

cíficas de control. En este sentido, el modelo trata de describir una sociedad que, en sus características esenciales, es intrínsecamente compatible con el medio ambiente" ((Herrera, Amílcar et alii, 1977:46)

En esta expresión se encuentra un antecedente sólido de los postulados del desarrollo sustentable, casi veinte años antes de que el concepto hubiera sido desarrollado ampliamente en un encuentro internacional del que luego daremos cuenta.

Oswaldo Sunkel, desde el seno de la CEPAL, organiza hacia fines de la década de los '70, un equipo de estudios sobre esta problemática, apoyado por el Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente ( PNUMA). El lanzamiento del estudio se realiza en el seno de una multitudinaria asamblea continental, realizada en setiembre de 1979, denominada "Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente", tal como se decide denominar el proyecto de investigación. El eje central de las deliberaciones recae en la discusión acerca de cómo diferentes estilos de desarrollo están asociados con modalidades específicas de aprovechamiento integral de los recursos naturales y de perfiles propios de asociación con las condiciones medioambientales. El corolario de esta propuesta, enunciada por el mismo Sunkel en la introducción del libro que recoge los trabajos aportados a la conferencia, expre-

sa que el estilo de desarrollo que se debe ofrecer a los países latinoamericanos debe descansar, como principio excluyente, sobre la elevación sustancial de los niveles de vida de su población. Añade que este objetivo no es una cuestión ajena a “cambios en la estructura de clases y grupos y en la organización social, transformaciones culturales y de valores, cambios en las estructuras políticas y de poder” (Sunkel, 1980:6)

El medio ambiente, en este enfoque, deja de ser sólo un problema de contaminación ambiental o de deterioro de los recursos naturales y pasa a constituir un problema referido a la utilización y distribución de los recursos, la forma en que se toman las decisiones al respecto, quiénes las toman y en función de qué intereses, y sobre todo, quiénes ganan y quiénes pierden como resultado de la dinámica de desarrollo de la sociedad

En 1983 se constituye la Comisión Mundial sobre el Medio Humano y el Desarrollo, bajo la presidencia de la primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland, quien elaboró en tres años un informe que hizo su aparición pública en 1987, titulado “Nuestro Futuro Común” donde por primera vez se define el concepto de Desarrollo Sustentable.

El documento postula tres ejes fundamentales:

1. La ecología ha dejado de ser una tarea nacional o regional

para convertirse en un problema global.

2. La necesidad de conjurar los peligros ecológicos obliga a intercambiar opiniones con los países menos avanzados y a revisar a fondo la correlación ambiente – desarrollo.
3. El desconcierto imperante sobre las teorías del desarrollo refleja una crisis global. El objetivo y el sentido histórico de las sociedades modernas están en entredicho: el desarrollo ha dejado de ser un problema exclusivo de los países que aún no lo han alcanzado.

Más recientemente, y con referencia al proceso de instalación de modelos de desarrollo que posean sustentabilidad política, social y económica, en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se desarrolla una corriente que culmina en los trabajos efectuados por el economista hindú Amartya Sen (Premio Nobel de Economía, 1998) y que se centran en la concepción del Desarrollo Humano.

La definición central de este concepto, que pretende superar al tradicional sobre el “desarrollo” basado sobre la mera acumulación de riqueza, se puede apreciar con unas citas extraídas del Informe sobre Desarrollo Humano 1993.

“El desarrollo humano es el desarrollo del pueblo para el pueblo por el pueblo. El desarrollo del

pueblo significa invertir en capacidades humanas, sea en educación o en salud o en aptitudes, con el objeto de que la gente pueda trabajar de forma productiva y creativa. El desarrollo para el pueblo significa asegurar que el crecimiento económico que genera éste se reparta de modo amplio y justo y que garantice las oportunidades de participación de la ciudadanía." (PNUD, 1993:3)

### **Conferencias y encuentros internacionales sobre desarrollo sustentable**

En el proceso de construcción de una concepción del desarrollo que no sea la mera acumulación de riqueza o el crecimiento económico a secas, todos los antecedentes previos arriba citados, a más de experiencias propias de los programas sobre medio ambiente de las Naciones Unidas, llevaron a este organismo a plantearse una nueva estrategia para elevar la calidad de vida de quienes habitan el planeta.

Así, se convocó la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro, en el año 1992, a la que Naciones Unidas denominó Cumbre de la Tierra.

Como resultado de la Conferencia, los 178 gobiernos participantes suscribieron el Programa 21 para el desarrollo sostenible, que operacionaliza el paradigma del progreso que debería proveer al

mejoramiento sustancial de la calidad ambiental, el proceso social y el crecimiento económico con equidad para todos, sin perjudicar la viabilidad de los sistemas ecológicos de los que depende la sociedad humana contemporánea.

En el capítulo 28 de este plan sobre iniciativas de las autoridades locales en apoyo del Programa 21, se encuentra el mandato de que éstas deberían lograr consensos amplios sobre un programa de desarrollo sustentable local.

La propuesta reconoce que las autoridades locales intervienen decisivamente en la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y regulaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en el plano nacional.

Muchos gobiernos locales, con distintas formas de organización y participación popular, han obtenido importantes logros en su avance para implementar la Agenda Local 21, instrumento participativo destinado a combinar la gestión ambiental con el proceso económico y social.

Desde 1992 la visión del Desarrollo Sustentable no solamente ha ido ocupando un lugar en las concepciones teóricas sobre el camino futuro de la humanidad sino que ha sido la herramienta idónea para poner en marcha planes

opcionales de desarrollo con una estrategia de valorización de la dignidad del ser humano y de creciente elevación de su calidad de vida.

En 1997 se realizó la primera reunión de evaluación de la Agenda 21, en la cual se constataron las dificultades por parte de las naciones en poder implementarla en sus territorios. Como resultado de esta evaluación fueron adquiriendo creciente importancia las tareas de implementación de planes de desarrollo sustentable local, a través del perfeccionamiento y puesta en marcha de experiencias basadas sobre Agendas Locales 21, con señalado éxito. Hacia fines de la década pasada más de 2.000 ciudades de todo el mundo habían encarado programas de desarrollo sustentable en su seno, apuntando a poner en ejecución una iniciativa que combinara crecimiento económico, con equidad y participación social y plena incorporación de la dimensión ambiental al proceso de desarrollo.

En 2002 en la ciudad sudafricana de Johannesburgo, se realiza la Conferencia Mundial "Río más diez" a fin de pasar revista a los avances efectuados sobre la temática del Desarrollo Sustentable entre los países signatarios de la declaración de la Cumbre sobre la Tierra de 1992.

Las consideraciones siguientes intentan fijar criterios generales para aplicar las estrategias apro-

badadas en Río de Janeiro durante el Encuentro de 1992, en la ciudad de Buenos Aires y dar cuenta de los avances registrados en ese sentido en la Conferencia Mundial del año próximo.

### **Ejes de una estrategia de desarrollo sustentable para la ciudad de Buenos Aires**

Las consideraciones previas posibilitan formular un conjunto de estrategias que sirvan de eje al programa futuro de la Agenda 21 para la ciudad de Buenos Aires.

En una sociedad urbana como la que comprende a Buenos Aires y el espacio poblado que completa el Área Metropolitana se observan marcadas diferencias entre sus habitantes en su capacidad de acceder a tierra, vivienda, riqueza, ingreso y poder. Estas desigualdades, propias del sistema económico – social que nos rige, se han agudizado notablemente en el último cuarto de siglo tal como lo evidencian las ya conocidas estadísticas oficiales.

Las tensiones que desatan procesos de desempleo estructural, exclusión social, difusión creciente de la pobreza y desigualdades cada vez más evidentes entre quienes acceden al disfrute de las herramientas aptas para aspirar a un futuro mejor y quienes van quedando en el camino -como la aprehensión de nuevos conoci-

mientos y una educación de calidad- se expresan, muchas veces, en crisis de violencia urbana que tornan problemática la convivencia social en nuestra ciudad. El conflicto, entonces, se hace notorio y las posibilidades de solucionarlo se convierten cada vez más en un esfuerzo que se torna ciclópico y de resultados por demás insatisfactorios.

El conflicto es propio de una sociedad en la que sus integrantes participan del proceso económico-social desde diferentes niveles de ingreso y poder, lo que impide, a muchos, alcanzar una calidad de vida digna.

Pero dicho conflicto se exagera cuando tal proceso, en el transcurrir del tiempo, acentúa las brechas que separan a los “ganadores” de los “perdedores” del desarrollo económico-social. Y, sobre todo, cuando en esa disputa por los recursos que toda la sociedad genera los primeros son progresivamente menos y más poderosos y los segundos se incrementan en número, demostración de que se van rezagando y enfrentando con crecientes dificultades para acortar las brechas que los distancian de los primeros.

Esta realidad innegable, que se advierte a ojos vista en nuestra sociedad urbana contemporánea, puebla de conflictos el escenario cotidiano. Algunos aparecen sobre la superficie. Por ejemplo, la presión por una vivienda y un hábitat dignos. Otros están larvados

y no se evidencian con nitidez. Uno de los fenómenos contemporáneos más notorios está constituido por la “nueva pobreza”, que afecta a importantes segmentos de los sectores medios en el escenario urbano.

El Desarrollo Sustentable es un enfoque que reconoce la raíz estructural de tales conflictos y enfatiza la necesidad de no desconocerlos para poder enfrentarlos. Si se pretende superar la crítica situación actual y conducir a la sociedad urbana a una etapa superior, en la que la igualdad social y un marco ambiental que coopere en sostener el crecimiento económico refuercen la puesta en marcha de políticas destinadas a superar las agudas situaciones de pobreza, el Desarrollo Sustentable debe encarar estrategias opcionales a las tradicionales en los procesos político, productivo y social que nos rigen.

### **Los conflictos socio-ambientales en el área metropolitana de Buenos Aires**

En el caso de la sociedad urbana Buenos Aires y su región metropolitana los conflictos abarcan tanto la dimensión económico-social como la ambiental y, por supuesto, muestran estrechas vinculaciones entre unas y otras. Las evidencias mayores se dan en un conjunto de situaciones altamente generadoras de tensión social

con imposibilidad de superarlas con soluciones meramente coyunturales.

Una primera cuestión tiene que ver con el proceso de asentamiento en cuencas hídricas altamente contaminadas, con recurrentes procesos de inundación por desborde, que suponen tanto evacuaciones y/o pérdidas de vidas y de pertenencias indispensables, como carencia de condiciones adecuadas de vida, que agudizan la degradación ambiental y social. Se plantean, así, formas de organización socio - espaciales que realimentan la pobreza, la crisis del medio ambiente y el agudo deterioro del hábitat colectivo en una espiral que se amplía con el tiempo.

La segunda evidencia trata de la proliferación de formas ilegales o precarias de ocupación del espacio urbano para vivienda, con serias deficiencias en el nivel de la oferta de equipamiento social, y que se verifican en las "villas miseria", los asentamientos dispersos de muy baja calidad de vida, las casas ocupadas, los hoteles pensiones y los inquilinatos. Solamente en la ciudad de Buenos Aires, se estima en cerca de 100.000 habitantes los ocupantes de viviendas precarias en las "villas miseria", en el sur de la aglomeración y en otros 200.000 habitantes los que pueblan las otras modalidades irregulares arriba descriptas.

En todos los casos, se verifican,

en distinta magnitud y características, serias deficiencias ambientales, como presencia de basurales, aguas contaminadas y ausencia de formas adecuadas de eliminación de excretas. A ello se añaden otros fenómenos asociados con la pobreza estructural tales como bajo volumen y disminuida calidad del equipamiento social, graves problemas sociales, como desempleo generalizado, deserción escolar y desnutrición infantil y formas de violencia organizada, de control incierto por las deficiencias de los sistemas de seguridad pública.

Un tercer proceso se vincula con la escasa oferta de espacios públicos de uso colectivo y gratuito, en especial en áreas donde sobresale la concentración de población de menor ingreso relativo, lo que implica un factor de deterioro de la calidad de vida integral de quienes se ubican en los estratos más desfavorecidos de la ciudad. La recreación colectiva gratuita encuentra, así, menor espacio para ser ofrecida a aquellos más necesitados de disfrutarla, en tanto carecen de ingresos para opciones onerosas.

Un cuarto proceso tiene relación con la notoria debilidad de equipamiento social en cantidad y calidad como para hacer frente a necesidades sociales básicas insatisfechas, características salientes en las zonas de la ciudad donde dicha carencia de equipamiento es más visible.

Un quinto fenómeno vincula "nueva pobreza urbana" con dificultades de acceso a puestos de trabajo estables y bien remunerados, lo que provoca un descenso en las condiciones de subsistencia de la unidad familiar afectada y conlleva el abandono del uso de servicios educativos, recreativos y de habitabilidad de los que se disponía, con anterioridad a la emergencia social, en cantidad y calidad satisfactorias. Este fenómeno, que se reproduce por todo el tejido urbano, genera crecientes proceso de degradación del hábitat, poco perceptibles desde el exterior pero que impactan decididamente en su interior. Es una pobreza "puertas adentro".

Un sexto proceso se relaciona con los problemas ambientales que genera el patrón de consumo dominante en la sociedad urbana contemporánea, en la que la ciudad de Buenos Aires y los partidos adyacentes del Gran Buenos Aires son una acabada muestra de la presencia de desajustes y contrastes entre sociedad, desarrollo y ambiente.

La heterogeneidad social que se difunde espacialmente a lo largo y lo ancho del tejido urbano porteño va generando, con sus diferenciadas modalidades de ocupación del espacio, la coexistencia de actividades productivas ambientalmente deficientes con la vivienda, los procesos de contaminación del agua, del aire y del suelo y las características más salien-

tes de los diversos hábitat, áreas que se distinguen notoriamente unas de otras.

En todas ellas, los fenómenos de valorización o degradación del ambiente físico están en estrecha correlación con las formas de ocupación del territorio que dependen del perfil ocupacional, del ingreso, la riqueza y el poder de sus habitantes.

Así, en áreas de gran densidad demográfica, con edificios en altura abigarrados, con medianeras compartidas y que se suceden sin solución de continuidad, propios de los barrios de ingresos medios, la polución ambiental se manifiesta en el exceso de ruido, la ausencia de espacios verdes, la contaminación del aire por emanaciones de los vehículos y la presencia de numerosos comercios de uso diario, en especial asentados sobre las grandes avenidas, ocupando el espacio público e incrementando la presencia de residuos de todo tipo.

Igual fenómeno, pero con características contrapuestas, se da en áreas de baja densidad, de casas individuales con residentes de ingresos inferiores a los arriba citados, donde a diferencia de lo que ocurre con el tránsito vehicular anterior predomina el transporte basado sobre unidades de tamaño significativo, que perturba la actividad barrial en el sistema vial y en la vida cotidiana de los vecinos. A ello se suelen incorporar procesos industriales que produ-

cen emanaciones, olores o ruidos, degradando aún más la calidad ambiental en el área.

En el caso inicialmente presentado, el costo de la tierra es muy elevado, por el prestigio social del barrio, la proximidad a medios de comunicación rápidos y la densidad demográfica.

En el segundo caso, en cambio, los factores de contaminación expuestos (ruidos, perturbaciones en el sistema vial, emanaciones, etc.) a más de la distancia a sistemas de transporte rápidos y la mezcla de usos (vivienda, depósitos, talleres, casas vacías, etc.) así como el bajo prestigio de la zona deprimen los precios de la tierra.

Estos dos modelos enfrentados de organización socio-ambiental del espacio urbano se corresponden con hábitat construidos por sujetos sociales de muy diferente inserción en la estructura social. En cada uno de los casos apuntados los diversos patrones de organización social, ingresos, consumo y valoración de estatus implican las respectivas modalidades de ocupación del territorio y los problemas ambientales con ellos asociados.

Podrían añadirse otros modelos de territorios con especificidad socio-ambiental, como barrios de viviendas en gran altura, con espacios verdes circundantes, con elevado valor de cada unidad residencial y oferta de comercios y servicios al hogar para consumos

conspicuos. Como contraste, también cabría hacer referencia a zonas socialmente degradadas, con numerosos edificios desocupados, deterioro del hábitat y muy baja percepción de prestigio para sus eventuales ocupantes.

En todas estas presencias, el ambiente físico tendrá perfiles que se corresponden con el modelo de ocupación, el patrón de consumo y el nivel de ingreso promedio de los habitantes del área.

En este proceso sobresale el contraste entre una y otra forma de asentamiento que, derivada de las apropiaciones de espacios por parte de los diferentes actores sociales, van marcando y acentuando, en tanto el mercado sigue actuando sin limitaciones, las heterogeneidades de tipo estructural a que hacíamos alusión al inicio de este análisis.

Las estrategias de superación de esta problemática comprenden acciones integrales que se basan sobre planes de desarrollo sustentable en tanto éstos poseen una visión abarcativa que incorpora todas las dimensiones de cada problema.

Frente a este fenómeno, y como respuesta a las condiciones de inseguridad y violencia urbana y como demostración de un propósito de neta diferenciación socio - espacial, surgen los "barrios cerrados", o recintos urbanos desagregados del resto de la ciudad. En ellos, segmentos de altos ingresos intentan satisfacer todas las

necesidades de sus núcleos familiares constitutivos, desde la vivienda con un entorno muy elevado en oferta ambiental, hasta la educación, la salud y la provisión de bienes y servicios para la subsistencia cotidiana. El recinto así constituido presenta un límite claramente definido con respecto al ámbito urbano o rural contiguo, con deslindes físicos -como muros o alambradas- y vigilancia armada en los accesos. Esta realidad aparece con mayor nitidez en el espacio del conurbano bonaerense pero, sin embargo, se aprecia su presencia, bajo modalidades de edificios o conjuntos de edificios cerrados, dentro del tejido urbano de la ciudad de Buenos Aires.

Las estrategias de desarrollo sustentable para la ciudad de Buenos Aires deben asumir estos procesos de pérdida relativa de condiciones fundamentales de calidad de vida de amplios segmentos de la población de la ciudad como fenómenos de atención prioritaria.

Las políticas integrales destinadas a elevar los umbrales de sustentabilidad de los sectores sociales afectados por estos procesos, si bien se refieren al ámbito de la ciudad de Buenos Aires, deben reconocer la existencia de los estrechos vínculos que unen a la sociedad porteña con la que habita en el conurbano bonaerense. Esta continuidad socio - espacial supone que, si bien definiremos estra-

tegias para el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, será preciso combinar y coordinar diagnósticos e iniciativas superadoras que, en su momento, se planteen una visión única de sustentabilidad a alcanzar para el conjunto de la sociedad asentada sobre el Gran Buenos Aires.

### **Estrategias para el desarrollo sustentable de la ciudad de Buenos Aires**

#### *Principios generales:*

- Priorizar la acción en las zonas de la ciudad que estén en “desventaja ambiental” corrigiendo sus inequidades sociales.
- Considerar que para mejorar el medio ambiente no alcanzan la tecnología y las reglas de mercado, la respuesta debe ser ante todo de orden socio - cultural y ético programando planes locales altamente participativos y con énfasis en objetivos referidos al mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población.
- Fomentar la cooperación, intercambio de información, experiencias y servicios como forma de solidaridad entre los gobiernos locales (comunas de la ciudad de Buenos Aires y partidos del Gran Buenos Aires).
- Colaborar en superar la pobreza, removiendo las barreras estructurales que fragmentan y dualizan la sociedad urbana, im-

pidiendo a segmentos crecientes de sus habitantes alcanzar una nutrición adecuada, servicios sociales, un ambiente sano, crédito y títulos legales de sus propiedades.

- Afianzar y acrecentar los lazos entre ciudadanos que desean ampliar, profundizar y socializar el debate sobre las transformaciones necesarias para alcanzar objetivos de desarrollo sustentable en todos los aspectos.
- Promover el desarrollo del capital social, es decir, de los valores compartidos por la sociedad en la cultura, las tradiciones, la capacidad de integrar redes, el clima de convivencia y consenso entre los distintos actores sociales etc., acompañando el proceso de descentralización previsto en la ciudad.

A fin de llevar adelante la consecución de estos principios generales, se proponen las siguientes estrategias constitutivas de un modelo de desarrollo sustentable, que construya un hábitat superador de las desigualdades estructurales hoy vigentes.

### **Estrategia 1**

#### *Incorporar la participación popular en la definición de las inversiones del estado*

Un aspecto indisociable del desarrollo sustentable es la puesta en marcha del presupuesto participativo previsto en la Constitución de la ciudad de Buenos Aires.

Este abre camino para una participación directa, universal y autónoma de la población en las decisiones sobre el destino de los ingresos generados por el estado.

Su existencia constituye un elemento que fortalece la sociedad civil, valoriza el ejercicio de ciudadanía y rompe con las relaciones Estado/Sociedad basadas sobre el clientelismo y el asistencialismo paternalista de la política tradicional.

El presupuesto participativo se ha constituido en un poderoso espacio de resistencia a las políticas neoliberales globalizantes, que subordina a la lógica del mercado la acción del estado, la autonomía nacional y/o local, y los intereses sociales.

Este proceso ha demostrado la posibilidad de construir identidades culturales y regionales, reposicionar al estado como inductor y regulador de las relaciones sociales y sobre todo reconducir la escena política, social y económica hacia su centro: el ser humano

Aparte del papel que tiene como revitalizador de la democracia, el presupuesto participativo es un importante instrumento de planeamiento, habiendo producido, en las localidades donde se consolidó, significativos resultados en cuanto a eficacia y eficiencia en la asignación de recursos.

### **Estrategia 2**

#### *Recuperación del espacio*

*público para disfrute colectivo a través de la autogestión popular participativa*

La creación de nuevos espacios públicos y el reacondicionamiento de los existentes debe dar paso a un nuevo modelo de gestión de este invaluable recurso recreativo colectivo de uso irrestricto.

La experiencia ganada con el Consejo de Gestión del Parque Avellaneda debe ser la herramienta para transmitir a todo el conjunto de espacios públicos un modelo de administración, discusión de usos y manejo asociado estrechamente con la participación popular más adecuada para el logro de los objetivos.

Un modelo de gestión participativa garantiza que el destino de un ámbito que pertenece a toda la ciudadanía sea resuelto por ella misma y, al mismo tiempo, quienes deciden su futuro se deberán encargar de controlar el cumplimiento de la voluntad de los vecinos, libremente expresada. Este ejercicio de profundización de la democracia tiene que convertirse en un instrumento de acción que paulatinamente vaya involucrando a todo espacio público creado o por crear.

### **Estrategia 3**

*Recuperación integral de la cuenca Matanza-Riachuelo que contemple su sustentabilidad económica, social y ambiental*

El programa parte de considerar

el sistema hídrico Matanza-Riachuelo la columna vertebral de la zona sur de la ciudad, asignándole el rol de espacio estratégico y emblemático del área a fin de diseñar su recuperación no sólo para satisfacer metas materiales concretas sino, fundamentalmente, como el proyecto de mayor significación para propiciar un espacio de transformación urbano-ambiental que sienta las bases de un modelo de desarrollo sustentable para el Riachuelo y el área a ambas márgenes del curso de agua.

La principal dificultad para resolver el problema está dada por los altos niveles de contaminación industrial originada principalmente por los vuelcos de desechos generados por los establecimientos manufactureros, sin tratamiento adecuado. A su vez, en un mismo plano de importancia, el grado de contaminación y la inadecuada regulación hídrica de todos los cursos de agua que forman parte de la región metropolitana, junto con la falta de orientación de los procesos de urbanización generan un ambiente degradado y provocan inundaciones recurrentes que proporcionalmente afectan a los grupos poblacionales más pobres.

El saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo -encarada recientemente en un proyecto de carácter nacional- en cooperación con la Agencia de Cooperación Internacional del Japón, es un proyecto de particular trascendencia para la integración de la Región

Metropolitana y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

El Programa debe incorporar, además, un decidido plan de fortalecimiento del tejido productivo y social a ambos márgenes del curso de agua. Para ello, será preciso introducir como elemento fundamental de intervención la acción concertada de la población local la que, conjuntamente con la presencia impulsora del estado, abra el espacio regional a un aprovechamiento integral de los recursos naturales y físicos existentes. Entre ellos, es preciso diseñar programas de mejoramiento de las dos márgenes del río a fin de convertir espacios hoy inutilizados en áreas de recreación colectiva, utilizar el río para navegación comercial y turística, y poner en valor unidades edilicias para actividades artísticas, de educación formal e informal, culturales y de apoyo a la intensificación del turismo local, nacional e internacional.

Por otra parte, las carencias en materia de hábitat son muy marcadas en gran parte de los espacios urbanos contiguos al curso del Riachuelo. Se destacan la presencia de asentamientos irregulares, en franco proceso de crecimiento desordenado, donde la acción oficial ha producido avances importantes pero que aún poseen serios desniveles respecto de la calidad de vida urbana de que se disfruta en otras áreas de la ciu-

dad. Por otra parte, la proliferación de casas tomadas y conventillos -en especial en el barrio de la Boca- dan cuenta de desigualdades sociales de tipo estructural marcadas por un acceso deficiente de sectores significativos de la población a condiciones dignas de habitabilidad. La búsqueda de soluciones perdurables a esta problemática, vinculada con la pobreza urbana, el desempleo y condiciones medio ambientales altamente deficientes (contaminación, basura, falta de servicios públicos básicos, vivienda en mal estado o deteriorada, ausencia de legalidad en la ocupación del hábitat, etc.) supone la necesidad de encarar un programa de rehabilitación socio-económico que dé cuenta de tal proceso de agudo deterioro.

El Programa de Saneamiento Integral de la Cuenca, parcialmente financiado por un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo constituye otra herramienta valiosa de apoyo y complementación de la estrategia aquí apuntada y debe vincularse estrechamente con el plan de Desarrollo Sustentable a poner en marcha.

#### **Estrategia 4**

*Programa de estímulo a la producción sobre bases solidarias y ambientalmente sustentables para la creación de empleo y la elevación del nivel de vida de la población*

La creación de redes de solidaridad para ayudar en planes de fortalecimiento de empleo deberá plantearse como un programa integral de crecimiento productivo basado sobre instituciones asociativas, de cooperación, sin fines de lucro y que garanticen una distribución equitativa de los frutos de dicho crecimiento.

Estas experiencias productivas participativas y solidarias se dan, preferentemente, en emprendimientos autogestionados, cooperativas, producción orgánica colectiva, mercados sociales, etc.

En este último aspecto constitutivo de la estrategia la herramienta más apta consiste en un programa de desarrollo de mercados sociales y cadenas de producción y consumo cuyo objetivo sea desarrollar formas de resolución de las necesidades básicas (especialmente alimentarias) que plantean el abaratamiento de los elementos de consumo de primera necesidad y que intensifiquen el intercambio de bienes y servicios sin recurrir al dinero como mecanismo de pago. Ello incluye la incorporación de la producción de alimentos orgánicos en escala familiar o comunitaria como forma alternativa para satisfacer necesidades de consumo e incluso para generar posibilidades de empleo.

En concurrencia con las citadas estrategias de creación de actividades productivas y de empleo, es preciso avanzar decididamente en la educación y prevención

ambiental.

La prevención de la contaminación es el uso de procesos, prácticas, materiales o productos que la evitan, reducen o controlan; pueden incluir reciclado, tratamiento, cambio de procesos, mecanismos de control, uso eficiente de los recursos y sustitución de materiales. Los beneficios incluyen la reducción de impactos ambientales adversos, el mejoramiento de la eficiencia y la reducción de costos.

Este enfoque se debe plantear tanto en relación con las instituciones y empresas como a través de políticas de prevención en el nivel de la población en general.

Ninguna de las metas ambientales podrá ser sostenible en el tiempo si no se acompañan con estrategias de capacitación que produzcan una revolución de valores en cuanto a la práctica de cuidado y protección del ambiente.

Se trata de desarrollar programas de capacitación audaces que operen en nivel de los medios de comunicación masivos, que se entrelacen con otras prácticas de las organizaciones vecinales y, especialmente, que logren incorporarse en todos los niveles del sistema educativo

Se busca producir modificaciones en las prácticas sociales, muy especialmente del sector empresario. Ese impacto sólo se logra cuando la población incorpora la cuestión del cuidado del medio

ambiente como un tema de salud y calidad de vida.

## **Estrategia 5**

### *Articulación del estado local con la sociedad para la definición de un plan basado sobre la Agenda 21*

Esta estrategia apunta a definir, en conjunto con la población de la ciudad de Buenos Aires y del Conurbano que la rodea, un Programa de Acción basado sobre la metodología de la Agenda Local 21, que surgió como consecuencia de la Conferencia Mundial organizada por las Naciones Unidas, en la ciudad de Río de Janeiro, en 1992. Esta Conferencia sentó las bases no solamente de un nuevo concepto sobre el desarrollo integral de las sociedades contemporáneas, aspecto ya comentado en este texto, sino que también fijó como tarea esencial de los gobiernos firmantes la puesta en marcha de un plan altamente participativo para concretar un modelo de Desarrollo Sustentable para cada uno de los países convocados al evento. A cinco años de esa declaración consensuada, y ante los limitados avances ofrecidos por las distintas naciones en la búsqueda de alcanzar los objetivos de la Agenda, se decidió abrir una nueva iniciativa, asentada sobre los espacios locales como escenario para aplicar el enfoque del Desarrollo Sustentable. Así surgió la propuesta y, po-

co más tarde, la metodología para trabajar con Agendas de Desarrollo locales, inspiradas en los principios fundamentales de la declaración de cierre de Río de Janeiro

El concepto de Agenda Local y su estructura constitutiva, preparadas por la organización no gubernamental ECLEI, a solicitud de las Naciones Unidas, contiene un conjunto de pasos sucesivos para definir un plan de acción compartido y consensuado con la población de los ámbitos urbano o rural involucrados. Bajo esa premisa, es preciso organizar el trabajo técnico y coordinar con las organizaciones sociales de la ciudad un programa articulado de propuestas, tendientes a poner en marcha una estrategia concertada de Desarrollo Sustentable para la ciudad de Buenos Aires.

Esta actividad, sin embargo, no puede limitarse al territorio capitalino. La existencia del conurbano bonaerense no puede desconocerse en tanto los procesos económicos, sociales y ambientales no respetan los límites artificiales que se producen entre las distintas jurisdicciones político-administrativas que constituyen el aglomerado. El abordaje de una Agenda Local destinada a servir como estrategia de desarrollo que atienda a la satisfacción plena de las necesidades básicas de la población involucrada debe abarcar a todo el aglomerado si se pretende obtener resultados concretos en mediano y largo plazos. El desa-

rollo sustentable, en escala del Área metropolitana de Buenos Aires, tendrá que ser una propuesta programada por el conjunto de los actores públicos y privados del área, en pos del objetivo común : superar las desigualdades sociales y la pobreza estructural en plena armonía con una política integral que permita el disfrute colectivo de los recursos naturales de la región y supere las serias deficiencias que hoy afectan el ambiente local.

Este plan será la base, por otra parte, de la iniciativa que deberá estar presente en la Conferencia Mundial "Río+10" que, en ocasión de la celebración del décimo aniversario del encuentro de Río de Janeiro se celebrará el año próximo en Johannesburgo, Sudáfrica para evaluar las actividades en torno de la estrategia del Desarrollo Sustentable en los diversos países que suscribieron el documento fundacional de la Cumbre de la Tierra.

### **Estrategia 6**

*Difundir y promover los mecanismos de acción y participación instalados*

Ley N° 6 Audiencia Pública.

Ley N° 104 Acceso a la Información .

Ley N° 40 Iniciativa Popular.

Ley N° 357 Revocatoria de Mandatos,

Artículo N° 2 Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (a legis-

lar) sobre presupuesto participativo

Artículo N° 14 Constitución de la Ciudad de Buenos Aires sobre Amparo y Mediación Comunitaria

### **Estrategia 7**

*Promover y colaborar en la descentralización*

Entendemos la descentralización político-administrativa no sólo como una delegación de funciones al ámbito local sino como una forma eficaz de coparticipar la gestión de gobierno. Es también un mecanismo para avanzar hacia formas progresivas de gobernabilidad, profundizando sustantivamente la democracia a través de una colaboración real entre los actores públicos y privados.

El objetivo del Desarrollo Sustentable en cuanto a la descentralización significa socializar al máximo las opiniones y decisiones. La creación de las comunas, según el precepto constitucional, será un instrumento altamente valioso para perfeccionar un proceso de descentralización democrático y participativo.

### **Conclusiones**

Este documento es un ensayo a la vez reflexivo y propositivo. Su intención central es abrir un debate sobre propósitos, contenidos y estrategias compatibles con dichos principios generales que hacen a la puesta en marcha de un

Programa Integral de Desarrollo Sostenible para la ciudad de Buenos Aires, inspirado en la metodología de la Agenda 21 pero

ajustado y revisado en consideración a los procesos económicos, sociales y ambientales de la sociedad argentina, en general, y del ámbito porteño y metropolitano, en particular.

## Bibliografía

- CEPAL (1971) *El medio ambiente humano y el desarrollo económico en América latina* (ST/ECLA/ Conf. 40/ 1.2), Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL ( 1991) *El desarrollo sustentable: transformaciones productivas, equidad y medio ambiente*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Durán, Diana (1993) El Desarrollo Sustentable: ¿ un nuevo modelo?. Revista **Realidad Económica** 113. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, Buenos Aires.
- Di Pace, María. (1992) Coordinadora. *Las utopías del Medio Ambiente. Desarrollo Sustentable en Argentina*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (1996) *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*. Sancionada por la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Planeamiento Urbano. Consejo del Plan Urbano Ambiental. *Plan Urbano Ambiental. Elementos de diagnóstico*. Documento de Trabajo, Buenos Aires.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional. Subsecretaría de Desarrollo Sustentable (2000): "Ciudad de Buenos Aires: desarrollo sustentable por una mejor calidad de vida". Documento de Trabajo N° 1.
- Guimaraes, Roberto (2000): "Tierra de Sombras: desafíos de la sustentabilidad y el desarrollo local ante la globalización". Preparado para la presentación en el *II Seminario Internacional Parques Tecnológicos e Incubadoras de empresas*, Gestión Local y Desarrollo Tecnológico. CFI. Mar del Plata.
- Herrera, Amílcar, et al.(1977): *¿Catástrofe o Nueva Sociedad?. Modelo Mundial Latinoamericano*. International Development Research Centre. CIID. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Oficina Regional para América latina y el Caribe. Fundación Bariloche. San Carlos de Bariloche.
- Martínez Allier, Joan (1995). *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Nordan Comunidad, Montevideo.
- Meadows, Donella H. et al. (1972) . *The limits to growth: a Report to the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. Nueva York. Universe Books. (En castellano) *Los límites del crecimiento*. Fondo de Cultura Económica. México, 1982
- Strong, Maurice (1998) *Cumbre para la Tierra. Programa 21*. Prólogo. Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos de América.

Sunkel, Oswaldo (1980). "Introducción. La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América latina". En Sunkel, Oswaldo y Gligo, Nicolo. *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América latina*. Fondo de Cultura Económica, México.

**Anexo 1.** Artículos de la Constitución de Ciudad Autónoma de Buenos Aires referidos a medio ambiente y desarrollo sustentable

**Art. 26:** "El ambiente es patrimonio común. Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, **así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras**"

**Art. 27.** "La Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueve":

1. La preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales y de los recursos naturales que son de su dominio;

4. La preservación e incremento de los espacios verdes, las áreas forestadas y parquizadas, parques naturales y zonas de reserva ecológica, y **la preservación de su diversidad biológica;**

6. **La protección, saneamiento, control de la contaminación y mantenimiento de las áreas costeras del Río de la Plata y de la cuenca Matanza - Riachuelo, de las sub-cuencas hídricas y de los acuíferos;**

13. Un desarrollo productivo compatible con la calidad ambiental, el uso de tecnologías no contaminantes y la disminución en la generación de residuos industriales.

14. **La educación ambiental en todas las modalidades y niveles.**

**Art. 48:** "Es política de Estado que la actividad económica sirva al desarrollo de la persona y se sustente en la justicia social.

La ciudad promueve la iniciativa pública y la privada en la actividad económica en el marco de un sistema que asegura el bienestar social y el desarrollo sostenible".

(Artículos de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires- 1996)  
(La negrita es nuestra)