

SUSTENTABILIDAD Y EQUIDAD:  
¿UNA FALSA DICOTOMÍA?

Emanuel Moreno Rivera\*

Uno de los aspectos con reconocimiento y aceptación generalizada en el debate sobre el desarrollo económico durante los últimos años no sólo en México sino en el mundo es el que se refiere al carácter equitativo y sustentable del desarrollo en las diferentes regiones de cada país. Equidad y sustentabilidad responden al reconocimiento de que el crecimiento económico alcanzado en determinados periodos no redujo la desigual distribución del ingreso ni los niveles de pobreza, y de que los diferentes estilos de crecimiento que se siguieron han provocado el abuso y destrucción de una gran cantidad de recursos naturales y del medio ambiente.

Por otro lado, el debate sobre las nuevas características del desarrollo parte también del reconocimiento de que tanto la degradación ambiental como la inequidad y la pobreza son aspectos no sólo de la estructura económica y social de cada país, sino también resultado de la dinámica de la economía global, y que por lo tanto su tratamiento deberá darse igualmente en el ámbito global. Así fue reconocido por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo que encabezara la primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland en 1987,<sup>1</sup> por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en 1991,<sup>2</sup> y por el Banco Mundial en su *Reporte sobre el Desarrollo Mundial 1992*,<sup>3</sup> entre otras instituciones.

Así pues, el tipo de desarrollo sustentable y equitativo que se plantea como deseable requirió del reconocimiento de tres

\* Profesor-Investigador de la Facultad de Economía de Universidad Autónoma del Estado de México.

<sup>1</sup> World Commission on Environment and Development [1987], *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press.

<sup>2</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe [1991], *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago de Chile, CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas.

<sup>3</sup> The World Bank [1992], *World Development Report 1992: Development and the Environment*, Oxford, Oxford University Press.

aspectos: que el crecimiento económico que se experimentó en determinadas épocas en los países pobres no disminuyó los niveles de concentración del ingreso ni de incidencia de la pobreza; que el tipo de crecimiento seguido tanto en países pobres como en ricos contribuyó a la degradación del medio ambiente, así como que esta última agudizó la pobreza en los países menos desarrollados, y, finalmente, que el problema ambiental ha dejado de ser una tarea nacional o regional para transformarse en tarea global.

El presente documento pretende argumentar sobre el tratamiento que algunas instituciones internacionales han otorgado a la pobreza bajo diferentes esquemas de desarrollo, especialmente bajo el impacto de la crisis y las políticas de estabilización en América Latina, así como respecto a la relación existente entre pobreza y medio ambiente en la política del desarrollo, y discute, por otro lado, algunos elementos para el tratamiento de la pobreza en condiciones de sustentabilidad.

#### EVOLUCIÓN DEL TRATAMIENTO A LA POBREZA Y EL MEDIO AMBIENTE

Actualmente se ha generalizado el uso del concepto de sustentabilidad en el sentido que lo propuso la Comisión Brundtland en su informe *Nuestro futuro común*, a saber: el cubrir las necesidades de las presentes generaciones sin comprometer la satisfacción de las mismas a las futuras generaciones; es decir en el sentido de preservar, para esas futuras generaciones, las condiciones ambientales necesarias para reproducir la vida humana a un específico nivel de bienestar. De este modo, la sustentabilidad se convierte en un atributo deseable de protección del medio ambiente que se suma a los objetivos ya tradicionales del desarrollo, es decir la satisfacción de las necesidades básicas de la población y el aumentar la productividad de todos los recursos.

La gran aceptación a nivel mundial del concepto de desarrollo sustentable de *Nuestro futuro común* surgió de la evidente necesidad de renovar las concepciones y las estrategias para continuar buscando el desarrollo de los países pobres y para reorientar el proceso de industrialización en los más avanzados.

Así, el enfoque del desarrollo sustentable —surgido en un contexto de crisis económica y de revisión de los paradigmas del desarrollo— implicó una transformación radical en los objetivos convencionales de las teorías y políticas del desarrollo que se habían configurado desde varias décadas atrás.

Hoy día conocemos múltiples aproximaciones al concepto de desarrollo, mismo que ha sido explicado en función del aspecto particular que se desea destacar dentro de la problemática que encierra, y que constituye de hecho un diagnóstico de las causas básicas del nivel o grado de desarrollo y una propuesta de la política de desarrollo que deberá seguirse, puesto que el concepto prejuzga en qué sentido se debe actuar para alcanzar un mayor nivel de desarrollo.

Destacar, por ejemplo, la pobreza entre todos los aspectos conduce a una política de desarrollo que pondrá un acento particular sobre la redistribución del ingreso, así como cuando se considera que el subdesarrollo es un estado o situación estructural indica que el acento de la política de desarrollo va a ponerse en el cambio de las estructuras e instituciones que determinan ese estado; o bien, cuando se considera que el subdesarrollo es la carencia de crecimiento económico, entonces se pondrá énfasis en instrumentar políticas de crecimiento a través del apoyo a los sectores que lo generen.

La teoría del desarrollo en América Latina ha sido vasta y ha sufrido cambios importantes desde los años cincuenta. En toda la región, los gobiernos vieron el crecimiento económico como el principal medio para reducir los niveles de pobreza; el problema aquí consistía en acabar con los obstáculos estructurales (dualismo) que se interponían. En ese sentido se plantearon modelos de "cambio estructural", que enfocan la solución al problema en la transformación de estructuras tradicionales hacia una moderna.

Durante esos mismos años, algunos autores analizaron la relación entre el desarrollo económico y la distribución del ingreso, de lo cual planteaban que el nivel de desigualdad en los países de menor desarrollo disminuiría en la medida en que se alcanzara cierto nivel alto de desarrollo.<sup>4</sup> La evidencia mostró,

<sup>4</sup> Simon Kuznets planteaba a mediados de los años cincuenta que las medidas de desigualdad se encuentran negativamente correlacionadas con el proceso de desarrollo económico en sus etapas tempranas, para empezar a redu-

con el tiempo, que aun en aquellos casos en que se habían manifestado altas tasas de crecimiento del producto no habían logrado una reducción en las medidas de desigualdad, y por consecuencia tampoco en el nivel e incidencia de la pobreza.

Ante el evidente fracaso de las estrategias seguidas para superar los agudos problemas de pobreza y desigualdad en los países de América Latina y con base en la incompatibilidad entre el crecimiento económico y el alivio a la pobreza, aparecieron desde finales de los años setenta interpretaciones y propuestas que tendieron directamente a asegurar la cobertura de las "necesidades básicas insatisfechas" para asegurar niveles mínimos de bienestar entre la población. Este objetivo general de satisfacción de necesidades mediante una canasta mínima de bienes y servicios, se suponía, conduciría el estilo de crecimiento económico y ordenaría la estructura productiva de los países mediante la generación de empleos productivos, la intervención estatal para la cobertura de los servicios públicos, la promoción de políticas asistencialistas entre los más pobres y la promoción del desarrollo rural integral, entre otras.

Posteriormente, una vez que el enfoque de las "necesidades básicas" topó con las barreras estructurales del desarrollo, así como con la agudización de la pobreza y la desigualdad por efecto de las políticas de estabilización y *cambio estructural* de los ochenta, fueron propuestos otros enfoques que pretendían identificar segmentos más específicos de la población con mayores necesidades básicas, para así *focalizar* las políticas de combate a la pobreza, planteándose ello bajo el argumento del enfoque neoliberal que sostiene que el bienestar social se logrará a través del crecimiento económico basado en la inversión privada y solamente con participación estatal en la atención a problemas sociales de los grupos mayormente necesitados.

Como respuesta a las limitaciones técnicas que implicara la aplicación de programas focalizados, además de múltiples problemas colaterales que se le relacionaron, como el clientelismo político por ejemplo, aparecieron propuestas que nuevamente se ocupaban de la población pobre en general y no

irse cuando se ha alcanzado cierto grado de desarrollo. S. Kuznets [1955], "Economic Growth and Income Inequality", en *The American Economic Review*, vol. XIV, núm. 1.

únicamente de los grupos más vulnerables. Ése fue el caso de la propuesta de "desarrollo sin pobreza" que plantea el PNUD<sup>5</sup> cuando señala que: "La estrategia para el combate de la pobreza en América Latina tiene como objetivo satisfacer, en todos los países de la región, el componente universalista de las necesidades básicas de toda la población."

Los señalamientos del PNUD se dirigían hacia el aumento de la calidad y cantidad de vida de la población como "objetivo único del desarrollo", y para ello considera fundamental el logro del crecimiento sostenido con equidad, lo cual implica la reactivación económica y la transformación productiva de las economías. Al mismo tiempo reconoce que la superación de la pobreza es una inseparable tarea conjunta de las políticas económicas y sociales, además de que incorpora los aspectos socioculturales de la política contra la pobreza y los elementos relacionados con la reforma y la modernización del Estado.<sup>6</sup>

Posteriormente, muy de cerca a los planteamientos del PNUD surgieron los nuevos planteamientos de la CEPAL,<sup>7</sup> con los cuales se "pretende entrar en mayor detalle en el tema de cómo incorporar la variable ambiental al proceso de desarrollo, vale decir, al proceso de transformación productiva con equidad".

Efectivamente, en su propuesta de *Transformación productiva con equidad* se plantean la tarea de reexaminar "... dos de las tareas de mayor importancia para la humanidad en el umbral del próximo milenio. La primera consiste en ofrecer un nivel de vida decoroso a todos los habitantes del planeta [...] La segunda es asegurar que la evolución de las economías se produzca en un contexto ambientalmente sustentable".<sup>8</sup>

Las ideas que inspiran la propuesta de la CEPAL son: [1] Se da por superado el debate de antaño en el cual se establecían oposiciones entre la preocupación ambiental y el objetivo del desarrollo, por lo tanto existe la necesidad de incorporar a la política económica las variables de la sustentabilidad ambien-

<sup>5</sup> Proyecto regional para la superación de la pobreza en América Latina, [1992], "Una estrategia para la superación de la pobreza en América Latina", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, México.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 455.

<sup>7</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *op. cit.*

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 2.

tal. 2] Se entiende que tanto el origen como las consecuencias de los problemas ambientales son distintos en los países en desarrollo y en los desarrollados, es decir, en los primeros, dichos problemas suelen estar asociados a situaciones de escasez de recursos, mientras que en los segundos, al consumismo e incluso al derroche de recursos, y 3] Se plantea que los fenómenos locales son inseparables de los nacionales o de los mundiales, puesto que la relación del hombre con la naturaleza empieza a nivel del individuo, pasa por la comunidad, la región, el país y el mundo. Por lo tanto, la cooperación internacional no debe limitarse a enfrentar problemas ambientales en forma aislada.

De este modo evolucionó en América Latina el nuevo pensamiento sobre el desarrollo que ha surgido a partir del informe Brundtland. En contraste con las teorías y políticas del desarrollo que planteaban su logro mediante la modernización de la estructura económica, y que sostenían que el desarrollo precedía de manera infalible a las políticas encargadas de atenuar las desigualdades y combatir la pobreza, y sobre todo en contraste con aquellos planteamientos que no otorgaban ninguna atención a su relación con el medio ambiente, el planteamiento del desarrollo sostenible incluye una reorientación a la búsqueda de la superación de la pobreza actual de tal forma que en el futuro sigan existiendo las condiciones naturales requeridas para mantener una calidad de vida adecuada para la población.

Puede afirmarse que, normalmente, el modelo de desarrollo o modernización seguido en los países implica alcanzar patrones de producción y de consumo que han probado ser altamente destructivos y dañinos para el medio ambiente, y económica y socialmente excluyentes. El tipo de incorporación tecnológica y el afán de producir para el mercado frente a una ancestral incapacidad de diseño y desarrollo tecnológicos apropiados a las circunstancias ambientales, de recursos, culturales y sociales del país, provocó rompimientos de equilibrios básicos entre el hombre y su entorno, sin lograr llevarlos a otro nivel de equilibrio.

En México no sólo las políticas de mercado sino las políticas públicas y las estructuras de poder locales han contribuido a agudizar, y en algunos casos a crear, los problemas del medio ambiente y pobreza que afectan a amplios sectores de la población. Sólo como ejemplo se mencionaría los amplios pro-

gramas de desmonte de tierras apoyados por el gobierno mexicano, o la promoción de monocultivos para elevar la productividad, y la introducción e imposición de agroquímicos por parte de políticas públicas. Igualmente, la persistencia de grupos locales de poder se sostiene a partir del mantenimiento de la pobreza de la mayoría y de promover el abuso en la explotación de recursos naturales para la comercialización de sus productos en el mercado, como en el caso de desmonte en la selva para la introducción de pastizales destinados a producir carne para los mercados urbanos y de la explotación selectiva de especies animales y vegetales tropicales de alto valor para los mercados de países desarrollados.

Los problemas más graves del medio ambiente relacionados con la actividad agrícola en México son: la erosión y desertificación, que es un problema que afecta fuertemente a la agricultura debido a las condiciones topográficas del país. Varios autores mencionan que solamente la mitad del territorio presenta condiciones favorables a la agricultura, es decir con pendientes entre 0 y 10%, un 25% tiene pendientes entre 10 y 25%, lo que ofrece grandes dificultades a la agricultura y un 28% del territorio con terrenos totalmente inadecuados para la agricultura, es decir, con pendientes mayores del 25 por ciento.

Un estudio de la Sedue en 1985 estimó el grado de erosión en el país, y concluyó que sólo el 14.4% de la superficie no tenía problemas de erosión; 38.4% con erosión incipiente y media; 30.5% de erosión acelerada, y el 16.7% de erosión total. Como puede observarse, el problema es muy grave, ya que el 85% del territorio tenía, en 1985, problemas de erosión en algún grado. Otro problema relacionado con lo anterior es el de la fertilidad del suelo. Las causas más comunes son: la presión sobre la tierra por el aumento de la población, la expansión ganadera sobre tierras forestales, deforestación, etcétera.

Respecto a la disponibilidad de agua en México, también existen problemas graves. Es sabido que solamente 1.2% de la superficie del país son cuerpos de agua, lo que limita la ampliación de las superficies de riego; pero además, la escasez del agua hace que exista la sobreexplotación de los mantos acuíferos ocasionando serios problemas al medio ambiente. La salinidad es otro problema que afecta al menos al 10% de la superficie irrigada,

lo que ocasiona que grandes superficies requieran inmediata rehabilitación.

No es difícil observar que las poblaciones más pobres generalmente se ubican en ambientes marginales, fundamentalmente en áreas semiáridas y zonas de lomeríos o montañosas. Éste es el caso también de un gran número de pueblos indígenas, que a lo largo de la historia han sido relegados a las zonas ambientalmente más degradadas o pobres en recursos. En el mismo sentido, en las zonas urbanas, pobreza, medio ambiente deteriorado, carencia de servicios básicos, hacinamiento y hasura son elementos que se acompañan. Asimismo, en general los países y las poblaciones pobres dependen de la explotación de recursos naturales para su subsistencia, aunque en forma creciente se ocupan en los sectores de servicios en las ciudades.

Las tasas de crecimiento demográfico entre las poblaciones de más bajos ingresos son comparativamente más altas. Las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo para la subsistencia y los bajos niveles de educación y bienestar contribuyen a ese crecimiento. Esta situación conlleva a una saturación de la capacidad de carga de los ecosistemas frágiles y marginales en donde habita mucha de la población pobre del mundo, provocando procesos de desertificación de amplias zonas o la reducción de su productividad.

Por otro lado, en referencia a las características del problema de pobreza y de desigualdad, Óscar Altimir<sup>9</sup> señala que, al menos para América Latina, la evidencia nos muestra que el crecimiento igualitario ha sido una experiencia menos común que el crecimiento que acentúa la desigualdad y tan frecuente como el crecimiento con desigualdad invariada; la pobreza, por su parte, ha sido casi siempre reducida por el crecimiento económico, pero ha aumentado con las perturbaciones de éste y con el incremento de la desigualdad.

Se ha señalado también que uno de los resultados de los programas de ajuste macroeconómico implementados en varios países latinoamericanos durante la década de los ochenta fue el incremento en la intensidad e incidencia de la pobreza en la mayoría de los países. La pobreza afectaba en 1980 aproximadamente al 38% de los latinoamericanos. Casi cuatro de cada diez habitantes de

<sup>9</sup> Óscar Altimir [1994], "Cambios de la desigualdad y la pobreza en la América Latina", en *El Tercer Este Económico*, vol. LXI (0), núm. 241.

la región estaban por debajo de la línea de pobreza a inicios de los ochenta. En 1990, de acuerdo con datos presentados por el Proyecto Regional ONU, había en situación de pobreza 270 millones de latinoamericanos, lo que quiere decir cerca del 62% de la población.<sup>10</sup>

Los programas de ajuste fueron los instrumentos utilizados en los años ochenta para orientar y administrar las economías. En el caso de México, el modelo de equilibrio y ajuste estructural tuvo como objetivos fundamentales la corrección de los desequilibrios fiscal y externo, la implantación de una estructura económica interna basada en el mercado, con la consecuente disminución del papel del Estado y la transferencia al sector privado de un conjunto amplio de actividades que antes eran ejecutadas por el sector público. Como el ajuste tendría efectos sociales regresivos, se desarrolló una política de tipo asistencialista para remediar los casos más extremos, y se reconocía que durante algún tiempo se acentuarían los rasgos de la desigualdad. Después de esa etapa de restablecimiento de los equilibrios fiscal y externo y de la reforma al Estado se pasaría al período de equidad, o en todo caso de reducción de pobreza y de expansión productiva.

El gasto público, que es uno de los principales mecanismos compensadores para evitar situaciones de pobreza extrema y relativa, se vio reducido profundamente, lo cual redundó en el deterioro de las condiciones de vida de la población, que perdieron con ello ese mecanismo compensador.

Por otra parte, la calidad de la pobreza se ha degradado. Entre la población, el sector que más ha crecido es el de los pobres extremos, aquellas familias que aunque destinen todos sus ingresos exclusivamente a comprar alimentos encuentran son insuficientes para comprar el mínimo de proteínas y calorías necesarias para vivir. Los pobres extremos o indigentes son ahora casi la mitad de todos los pobres.

La naturaleza de la pobreza varía considerablemente entre los países y las regiones. En varias áreas los agricultores de subsistencia, sin tierra o con predios muy fragmentados y de baja productividad agrícola, componen los grupos más afectados por la pobreza absoluta.

<sup>10</sup> Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza [1990], *Desarrollo sin pobreza*.