

SUSTENTABILIDAD URBANA, DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN LOCAL

Roberto A. Sánchez

(Universidad de California, Santa Cruz)



RESUMO:

Este trabajo parte del debate sobre el desarrollo sustentable y lo aplica al contexto de las ciudades en América Latina. Una preocupación central del trabajo es trascender el abuso retórico del concepto de desarrollo sustentable hacia un concepto operativo aterrizado en la compleja realidad de las ciudades de la región. La primera parte del trabajo toca el tema del desarrollo sustentable en el contexto de la crisis urbana. La segunda parte se centra en la búsqueda de un concepto operativo que permita orientar esfuerzos para mejorar el crecimiento de las ciudades latinoamericanas. Esta sección incorpora las experiencias de descentralización municipal y los esfuerzos para fortalecer la gestión local del medio ambiente y el crecimiento urbano. Las conclusiones resaltan la necesidad de cambios en la interpretación del concepto en favor de un mayor vínculo con la realidad urbana de América Latina.

ABSTRACT:

This work leaves of the debate on the sustainable development and it applies it to the context of the cities in Latin America. A central concern of the work is to transcend the rhetorical abuse of the concept of sustainable development toward an operative concept landed in the complex reality of the cities of the region. The first part of the work plays the topic of the sustainable development in the context of the urban crisis. The second leave it centers in the search of an operative concept that allows to guide efforts to improve the growth of the Latin American cities. This section incorporates the experiences of municipal decentralization and the efforts to strengthen the local administration of the environment and the urban growth. The conclusions stand out the necessity of changes in the interpretation of the concept in favor of a bigger bond with the urban reality of Latin America

Crisis Urbana y Sustentabilidad

La discusión de la sustentabilidad urbana en América Latina es uno de los temas urgentes en la agenda regional. El presente y futuro de América Latina está intrínsecamente asociado con el crecimiento y sustentabilidad de sus ciudades. La acelerada concentración de la población en zonas urbanas, en conjunto con el papel de las ciudades como bases de la economía regional, les confiere un papel central en la discusión de alternativas de desarrollo.¹ Las ciudades son además un dinámico vínculo entre las sociedades latinoamericanas y los procesos sociales, económicos, políticos y ambientales globales. A pesar de esta importancia, la discusión sobre sustentabilidad urbana en la región ha sido incompleta y limitada a una visión técnica de planeación y control de problemas ambientales. Esta visión del desarrollo sustentable deja de lado la dimensión multidimensional y multiespacial necesaria para abrir nuevos paradigmas de crecimiento para la región y sus ciudades. La discusión de la sustentabilidad urbana en América Latina debe recuperar la capacidad del concepto para reorientar el crecimiento en términos sociales y económicos más equitativos y con un mayor balance con el medio ambiente.

Este trabajo busca ser una contribución en este sentido. El trabajo parte del debate sobre el desarrollo sustentable y lo aplica al contexto de las ciudades en América Latina. Una preocupación central del trabajo es trascender el abuso retórico del concepto de desarrollo sustentable hacia un concepto operativo aterrizado en la compleja realidad de las ciudades de la región. La primera parte del trabajo toca el tema del desarrollo sustentable en el contexto de la crisis urbana. La segunda parte se centra en la búsqueda de un concepto operativo que permita orientar esfuerzos para mejorar el crecimiento de las ciudades latinoamericanas. Esta sección incorpora las experiencias de descentralización municipal y los esfuerzos para fortalecer la gestión local del medio ambiente y el crecimiento urbano. Las conclusiones resaltan la necesidad de cambios en la interpretación del concepto en favor de un mayor vínculo con la realidad urbana de América Latina. Ello incluye considerar al desarrollo sustentable como un proceso multidimensional y multiespacial; no un estado final.

Las crisis económica, social y política durante la últimas dos décadas en América Latina han tenido severas consecuencias en la región, particularmente evidentes en las ciudades.² Las ciudades reproducen, en una pequeña porción del territorio, los conflictos políticos, los problemas económicos y las manifestaciones agudas de desigualdad social características de la región. Las calles de Caracas, Buenos Aires, Ciudad de México y muchas otras ciudades en la región son el escenario de frecuentes manifestaciones políticas y de dramáticas movilizaciones sociales como el Caracazo, el saqueo de supermercados en Buenos Aires, Monterrey y otras ciudades. La llamada década perdida de los ochenta se ha convertido en un fenómeno permanente que ha agudizado problemas y deficiencias urbanas acumulados durante décadas. Mientras que la pobreza en América Latina continúa creciendo, esta es cada vez más un fenómeno urbano.³ Dentro de este contexto de crisis en la región me parece importante destacar al menos tres aspectos que son importantes para la discusión de la sustentabilidad urbana.

La construcción social del espacio urbano.

Durante la última década se ha agudizado la formación del espacio urbano como una división marcada entre lo formal y lo informal, lo legal e ilegal, lo rico y lo pobre.⁴ Las ciudades se muestran cada vez más como un espacio fragmentado con elevada segregación espacial que agudiza la exclusión social característica de la región (Lima 2001). La restricción del acceso al suelo urbano, servicios públicos e infraestructura para algunos de los habitantes de la ciudad es la combinación de la creciente desigualdad social, el crecimiento de la pobreza, la acción del mercado inmobiliario y los sistemas políticos y legales y de planeación urbana de los países en la región. A la multiplicación de zonas irregulares marginadas se une un fenómeno nuevo de una segregación voluntaria de las zonas de altos ingresos del resto de la ciudad. En este sentido siguen siendo válidas las contribuciones de Castells (1977) y Harvey (1973) al señalar que la construcción del espacio urbano debe de ser entendida como resultado del conflicto entre clases que resultan del modo de producción

capitalista. El desorden urbano, característico de las ciudades en América Latina como en otros países pobres, representa la organización espacial creada por el mercado y la ausencia de control social sobre la actividad industrial (Castells 1977)⁵. Entender como el espacio es formado por numerosos actores urbanos no puede dejar de lado las dinámicas estructurales más amplias de las relaciones económicas y políticas en una sociedad en cualquier momento en el tiempo (Harvey 1989, Lefebvre 1991).

Deterioro de la estructura física de las ciudades.

Las crisis económicas en la mayoría de los países en la región se han traducido en una caída en la inversión para expandir, mantener y operar la estructura física de las ciudades (Anton 1993). Si bien esta caída se inicia desde la década de los ochenta, la pérdida de inversión en la estructura física de las ciudades continúa durante los últimos 10 años. Las consecuencias son evidentes en el continuo deterioro de la estructura física de las ciudades. Vialidades, equipamiento urbano, servicios públicos básicos, áreas recreativas y culturales operan cada vez con mayores problemas incrementando los cuellos de botella para la función urbana y los riesgos para el medio ambiente y la salud de los habitantes.⁶ Desgraciadamente, la caída en la inversión en el mantenimiento y la operación de la estructura urbana se da en el contexto del rápido crecimiento de las ciudades, en particular la periferia de las áreas metropolitanas y las ciudades medias en América Latina. Cabe resaltar el caso de servicios públicos básicos con un fuerte impacto en la salud de los habitantes urbanos y el medio ambiente, como es el caso de la distribución de agua potable y la recolección y tratamiento de aguas negras. El deterioro de esas redes no es evidente a simple vista por su carácter subterráneo, pero sí en su operación. La presión para cubrir las demandas del crecimiento urbano lleva a los operadores de las redes de agua potable y de aguas negras a operar por encima de su capacidad de diseño original originando rupturas y deficiencias en el servicio prestado.⁷ La privatización de servicios públicos básicos durante la última década, ha sido alentada y justificada como una medida para mejorar la operación y reducir la inversión pública en esos servicios. América Latina es la región en donde se han registrados las mayores inversiones en la privatización de esos servicios a nivel mundial.⁸ A pesar de que algunos estudios señalan

los beneficios de esas privatizaciones (Estache et al., 2001), Los protestas en Cochabamba y Tucumán por el incremento en las tarifas de agua evidencian las dificultades o la falta de interés de las compañías privadas para mantener tarifas accesibles a los grupos de bajos ingresos (Zanetta 2001).

Deterioro Ambiental.

Los problemas ambientales en las ciudades se han agravado durante la última década convirtiéndose en un riesgo constante para la salud de sus habitantes y del medio ambiente. El carácter dinámico del crecimiento físico y la economía de las ciudades, aunado a un creciente proceso de relocalización industrial de las grandes áreas metropolitanas hacia ciudades medias en varios países de la región, ha extendido el tipo e importancia de los problemas ambientales urbanos. Durante la última década, problemas ambientales característicos de las grandes áreas urbanas, la calidad del aire, el abasto, distribución y calidad del agua, la recolección y tratamiento de residuos sólidos y aguas negras, el control de residuos peligrosos aparecen con mayor frecuencia en ciudades medias. Los desastres ambientales también han tomado particular relevancia en la última década. La dramática dimensión de algunas de esos desastres ilustra la creciente vulnerabilidad de las ciudades a ellos y pone de manifiesto su importancia para la discusión de la sustentabilidad urbana.⁹ Un número significativo de países en la región han actualizado sus marcos legales e institucionales para la protección del ambiente durante la última década. A pesar de esos avances, aún persisten fuertes obstáculos para mejorar la protección del ambiente: un fuerte centralismo en la gestión ambiental en los gobiernos federales; la falta de recursos (económicos, técnicos y humanos) para vigilar la puesta en práctica de la legislación vigente; la falta de información sobre la dimensión de los problemas ambientales; experiencia en las autoridades responsables para crear una visión integral de los problemas ambientales que incluya los procesos sociales que les dan origen y sus consecuencias para diversos grupos sociales.

Desarrollo Sustentable y la Ciudad

Ante el panorama de crisis urbana arriba mencionada, cabe preguntarse cómo transitar de un estado de crisis con severos problemas

sociales, económicos, políticos, ambientales hacia una mayor equidad y equilibrio en la función y el crecimiento de las ciudades. En este momento es pertinente introducir en la discusión el concepto de desarrollo sustentable. Este ha sido un concepto ampliamente debatido a partir de la publicación del reporte de la Comisión Brundland (formalmente llamada The World Commission for Environment and Development) en 1987 (WCED 1987). Existe una amplia bibliografía sobre el desarrollo sustentable y la sustentabilidad urbana, desde ensayos académicos, declaraciones de grupos del sector privado, hasta programas por parte de organismos nacionales e internacionales. El desarrollo sustentable aparece como el objetivo último de todo plan de desarrollo, de las acciones de corporaciones transnacionales y otros grupos de capital privado, de acuerdos internacionales vinculados con el medio ambiente, el crecimiento económico y el desarrollo social. Un aspecto común entre muchas de esas declaraciones es considerar el desarrollo sustentable como una meta a la que todos aspiramos pero que nadie define. En realidad, el éxito del concepto de desarrollo sustentable se debe a su apropiación por diversos grupos del sector público, el sector privado y la amplia gama de grupos que representan la sociedad civil. Esa apropiación del concepto ha creado una diversidad de interpretaciones sobre el desarrollo sustentable, transformándolo en un argumento retórico muy socorrido.¹⁰ El manejo retórico del desarrollo sustentable dificulta, sin embargo, su utilidad práctica en acciones concretas tendientes a modificar la compleja realidad de las ciudades en América Latina. Este no es el espacio para debatir sobre las deficiencias y virtudes del concepto de desarrollo sustentable, pero sí me parece importante destacar algunos aspectos de ese debate útiles a la discusión de la sustentabilidad urbana en este trabajo.

El concepto de desarrollo sustentable comúnmente presente en la literatura y en organismos internacionales (las Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Unión Europea), distingue tres elementos básicos: la sustentabilidad ecológica, la social y la económica. Por su parte, el Banco Mundial incorpora una cuarta dimensión, la del desarrollo humano, usando el calificativo de capital para cada una de ellas (Banco Mundial 2002). El desarrollo sustentable es definido como un equilibrio entre esas dimensiones en favor de un estado de mayor equidad en la generación actual y con las

generaciones futuras.¹¹ Sin dejar de reconocer el valor de la dimensión multidimensional de esta definición, vale la pena destacar que la definición y su uso no problematiza la forma como se dan las interacciones entre las dimensiones arriba señaladas, aspecto central en la búsqueda del equilibrio entre ellas. Por el contrario, el uso del concepto de desarrollo sustentable tiende a caer en grandes generalizaciones. Se asumen grandes bloques de actores que se identifican con un objetivo común del desarrollo sustentable poco definido. Se deja de lado las grandes diferencias entre grupo de actores y se da por hecho que la mediación de la planeación será capaz de definir y establecer cuándo y cómo establecer el deseado equilibrio entre las dimensiones social, la ambiental y la económica. En la práctica, el concepto no llega a identificarse con la realidad que pretende modificar. En estos términos el concepto es poco operativo, aun a nivel de discurso en el debate de la equidad y equilibrio deseados a través del desarrollo sustentable.¹²

El concepto de sustentabilidad urbana enfrenta problemas similares. Las mejores definiciones la consideran como un estado de equilibrio entre las dimensiones social, económica y ambiental en el espacio de la ciudad. Sin embargo, en la práctica una parte importante de la literatura prioriza la dimensión ambiental (mayor protección ambiental igual a desarrollo sustentable) (Brugmann 1996, Girardet 1992, Stern et al.) o incluso la limita a únicamente el metabolismo urbano medido en términos de flujo de energía (Newman 1999, Roseland 1997). No tomar en cuenta el carácter multidimensional del desarrollo sustentable ofrece serios problemas para su uso en el contexto de las complejas realidades de las ciudades en América Latina. La construcción social del espacio urbano como un espacio fragmentado con elevada segregación espacial tiene importantes consecuencias ambientales. Sin embargo, centrar la atención solo en los problemas ambientales dificulta identificar los procesos sociales de donde parten esos problemas, así como sus consecuencias. La construcción del espacio urbano y los problemas ambientales que de ello derivan debe entenderse, como mencioné arriba, como resultado del conflicto entre clases que resultan del modo de producción capitalista y no puede ser analizado únicamente a través de su dimensión ambiental. Si bien este es un punto de partida para analizar la sustentabilidad urbana en América Latina, se requiere recordar el carácter dinámico de la problemática urbana en varias dimensiones y en varias escalas espaciales (de lo global a lo local a

nivel de ciudad, barrio y hogar). De ahí la necesidad de buscar conceptos operativos que faciliten el trabajo multidimensional y multiespacial. Regreso a este punto en la última sección de este trabajo.

La interpretación del desarrollo sustentable limitada a su dimensión ambiental es frecuente en países industrializados y por parte de organizaciones internacionales como el Banco Mundial. La visión tiende a centrar y reducir la discusión del desarrollo sustentable a aspectos técnicos, enfatizando el papel mediador de la planeación y el manejo ambiental. Este esquema es en realidad una prolongación al enfoque dominante para administrar el medio ambiente (environmental management). El enfoque parte de una visión fragmentada del medio ambiente disociada de su contexto social, político y económico y reducida a cuestiones técnicas. Este enfoque, característico en la política ambiental de los Estados Unidos, reduce la cuestión ambiental a un problema técnico, lo que les permite mediar la diversidad de intereses económicos y políticos involucrados en ella. La política ambiental estadounidense ha sido tomada como modelo para el desarrollo de las políticas ambientales en la gran mayoría de los países en América Latina. Desgraciadamente, la puesta en práctica de esta visión fragmentada tiene problemas en el contexto de países en América Latina en donde los desequilibrios sociales característicos de la región están asociados con los problemas ambientales.

Las críticas de algunos autores al enfoque de administración ambiental ayudan a ilustrar esas limitaciones. Gibbs y Jonas (2000) resaltan la separación entre este enfoque y su dimensión política y económica. Para ellos se trata de un divorcio entre el proceso para crear políticas ambientales y aspectos más amplios de gobernabilidad y regulación de las economías locales: "El problema con este enfoque es que trata al ambiente como sistema relativamente autocontenido y cerrado cuyos elementos pueden ser modelados y, consecuentemente regulados con poca interacción de los sistemas económicos y políticos 'externos' (305)." Para Carley y Christie (1993) la administración ambiental es un proceso social y político, no solo un ejercicio técnico. Redclift (1994) señala que el problema con este enfoque es que "la administración ambiental no da atención ni al marco conceptual dentro del cual entendemos los problemas ambientales, ni al marco económico internacional dentro del cual estos problemas se manifiestan (644). Para él, el medio ambiente es considerado solo después de

que los objetivos de crecimiento son establecidos. La administración ambiental no propone alternativas de crecimiento y desarrollo en donde factores sociales, ecológicos y económicos son balanceados. En su lugar, la administración ambiental es solo un conjunto de respuestas técnicas reactivas a circunstancias específicas.

La aceptación internacional al esquema de administración ambiental como parte central de la sustentabilidad urbana es evidente en los esquemas de organismos internacionales como el Banco Mundial, la OCDE, NU y un número de nuevas iniciativas sobre sustentabilidad urbana surgidas en los últimos años. Por ejemplo, el Consejo Internacional para Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI por sus siglas en inglés) presenta un cúmulo de 70 experiencias exitosas de sustentabilidad urbana en diversos países alrededor del mundo. La mayoría de esos casos de estudio son ejemplos de protección ambiental en donde no se establece el vínculo con los procesos sociales que dan origen a los problemas ambientales. Los casos de estudios en América Latina están entre los más interesantes. Desgraciadamente, son experiencias concentradas solo en Brasil (Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Niteroi, Santos y Belem) y en menor medida en Colombia (Manizales).

Descentralización y Gestión Local

El término descentralización tiene una historia similar a la de desarrollo sustentable durante los últimos años. Descentralización es un concepto ampliamente usado para promover una variedad de objetivos. Es frecuente encontrar el término en el ámbito del discurso en los planes y programas regionales y nacionales en América Latina. Aparece además, en la agenda neoliberal y en los programas de ajuste estructural promovida por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional como parte de los esfuerzos para reducir el papel de los gobiernos centrales (World Bank 2000).¹⁵ Por otro lado, la descentralización está al centro de las demandas de gobiernos locales y en la literatura como una medida en favor de un mayor poder a nivel local en la toma de decisiones. Estas posiciones coinciden en considerar la descentralización como una respuesta a la excesiva centralización de los gobiernos.

La descentralización es una acción política por definición dado que se ocupa de 'la distribución territorial del poder' (Smith 1985:1) y afecta el poder relativo de diferentes clases y

grupos sociales (Schonwalder 1997:758). Ribot señala que la democratización y transferencia de poderes amenaza muchos actores. Debido a ello, hay pocos ejemplos de descentralización política que se hayan puesto en práctica (Ribot 2001: 3). Por otro lado, existe el riesgo de que un proceso de descentralización beneficie a ciertos grupos de poder local en detrimento de la mayoría de la población.

Las contribuciones de diversos autores ayudan a identificar un esquema operativo de la descentralización para los fines de este trabajo. Ribot (2001) distingue entre descentralización política o democrática y otras serie de modalidades tendientes a reducir el papel e importancia del gobierno central, frecuentemente denominadas como descentralización (desconcentración o descentralización administrativa, descentralización fiscal, devolución, delegación y privatización). Para él y para Agrawal la atención debe centrarse en la descentralización política o democrática, entendida ésta como la transferencia de poderes y recursos a las autoridades representativas y capaces de rendir cuentas a las poblaciones locales (Agrawal y Ribot 1999: 475). Este tipo de descentralización busca incrementar la participación pública en los procesos de toma de decisión local en favor de una mayor equidad en el uso de los recursos públicos y, una mayor coincidencia entre servicios sociales y decisiones públicas con las necesidades y aspiraciones locales (Ribot 2001:v). Ribot subraya la importancia de distinguir entre este tipo de descentralización y la desconcentración o descentralización administrativa, definiendo a esta última como la transferencia de poder a los representantes locales del gobierno central. Estos representantes son designados como una extensión administrativa local del gobierno central y su responsabilidad es con éste y no con la población local.

Schonwalder (1997) hace esta misma distinción en términos de lo que él llama un enfoque pragmático de la descentralización (descentralización administrativa) y un enfoque político de la descentralización (descentralización política o democrática). Para él, el enfoque pragmático enfatiza los aspectos técnicos, administrativos y espaciales, reduciendo los aspectos políticos a un segundo plano como una variable de contexto. "Esta preocupación con los aspectos prácticos de la descentralización refleja una creencia fundamental de la escuela pragmática de que la descentralización depende de su planeación y ejecución y no del ambiente económico, cultural, social y político dentro del

cual estos programas son establecidos y los cuales determinan en última instancia su éxito o fracaso (757)". En contraste, el enfoque político de la descentralización considera los aspectos políticos como el centro de su análisis. Para el enfoque político, la descentralización es un medio para democratizar el aparato del Estado a través de: 1) abrir camino a una reforma administrativa de fondo a través de la cual algunos poderes y recursos son transferidos del gobierno central a los niveles bajos de gobierno; 2) crear nuevas formas para una participación popular directa al nivel de grupos de base, proporcionando las oportunidades para la participación electoral ofrecidas por la representación democrática (760).

Las contribuciones arriba señaladas ayudan a identificar el vínculo entre la descentralización y el desarrollo sustentable y a revisar las experiencias en las ciudades de América Latina. Es interesante señalar la relación entre lo que Ribot y Schonwalder coinciden en denominar descentralización política con el carácter multidimensional y multiespacial del desarrollo sustentable mencionado en la primera parte de este trabajo. Sin embargo, la descentralización es un término operativo que ayuda los objetivos multidimensionales del desarrollo sustentable con la realidad local en las ciudades. La descentralización aparece como un concepto operativo afín a los objetivos multidimensionales del desarrollo sustentable en las ciudades de la región. El carácter político del concepto de descentralización resalta la necesidad de mediación entre los diversos intereses en el ámbito local y entre el nivel local y el gobierno central.¹⁴

¿Cuál ha sido la experiencia de América Latina en términos de descentralización? Algunos autores consideran que ha habido avances significativos en la descentralización del gobierno en los últimos años aunque con marcadas diferencias entre países. En su estudio sobre la política de descentralización en América Latina, Willis et.al (1999) clasifican a los países de la región en tres grupos de acuerdo a su nivel de descentralización política (baja, media y alta descentralización). Para los efectos de este trabajo me limito a destacar aquellos países con mayor grado de descentralización (Brasil, Colombia y Argentina).¹⁵ Los autores destacan el caso de Brasil como el país con mayor descentralización política y financiera en América Latina. Resultados similares se obtienen al revisar los procesos de descentralización en materia ambiental en la región. Brasil y Colombia destacan como los países con mayor grado de descentralización y con

experiencias relevantes en términos del fortalecimiento de la gestión local en favor del desarrollo sustentable.

El caso de Brasil es particularmente interesante por insertarse en un marco de modificaciones legales e institucionales orientadas al fortalecimiento de la gestión local. Estos cambios incluyen la creación del Consejo Nacional del Medio Ambiente a partir de la legislación sobre el Sistema Nacional del Medio Ambiente en 1981. El Consejo Nacional incluye la representación de todos los sectores de la sociedad y de los gobiernos federal, estatal y municipal. Bajo este mismo esquema se crearon los Consejos Estatales del Medio Ambiente y se han creado cientos de Consejos Municipales del Medio Ambiente.¹⁶ El éxito de la descentralización y el fortalecimiento de la gestión local en Brasil se basa en un fuerte federalismo que otorga poder político y recursos fiscales a los gobiernos estatales y municipales. En Brasil, la mayor parte del presupuesto federal es controlado por los estados (40.7 por ciento) y municipios (22.8 por ciento) a partir de la constitución de 1988 (Souza 1997: 38).¹⁷ En contraste, en México los estados sólo reciben el 14 por ciento del presupuesto federal y los municipios el 4 por ciento.

Uno de los ejemplos de descentralización política o democrática más interesante en América Latina y, con implicaciones para la sustentabilidad urbana, es el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre. La ciudad se dividió en 16 áreas bajo este esquema. Cada una de esas áreas elige representantes a varios comités responsables de revisar presupuestos anteriores y gastos futuros. Este esquema se ha usado para designar \$700 millones de dólares en inversiones de capital durante los últimos 10 años.¹⁸ La gestión local en las ciudades brasileñas se ha fortalecido a partir de la reciente aprobación del estatus de ciudad (2001). Este amplía los poderes de las ciudades para manejar el desarrollo urbano en cuatro dimensiones: proveer lineamientos con respecto a las secciones sobre política urbana en la Constitución de 1988; regular usos de suelo, incluyendo el mercado de suelo, como un medio para combatir la segregación espacial; institucionalizar el proceso de planeación urbana; promover procesos de regulación de la tenencia de la tierra más democráticos.

La descentralización en Colombia tiene una experiencia más reciente y no cuenta con el apoyo de un fuerte federalismo como en Brasil. Colombia ha cambiado dramáticamente el marco dentro del cual operan los gobiernos locales a

partir de la mitad de la década de los ochenta. La aprobación de nuevas leyes, decretos presidenciales y una nueva constitución otorgan a los municipios recursos, responsabilidades y capacidad de decisión (Fiszbein 1997). En el caso del medio ambiente, Colombia aprobó la Ley de Planeación Ambiental en 1993 y la ley de 1999 reestructura el Sistema Nacional Ambiental y las cuatro Corporaciones Autónomas Regionales. Para efectos de este trabajo vale la pena destacar además la ley de 1997 para el Ordenamiento Territorial Municipal y el apoyo por parte de las corporaciones regionales a la gestión local en los municipios que abre posibilidades de procesos de sustentabilidad urbana.

La experiencia de descentralización ambiental en el resto de los países en América Latina presenta resultados mucho más limitados a los de Brasil y Colombia. Los procesos de descentralización ambiental son en la mayoría de los casos de desconcentración administrativa en la protección del medio ambiente (México, Nicaragua, Ecuador, Costa Rica, Venezuela, El Salvador, Bolivia). En otros países, la protección ambiental se mantiene como un aspecto concentrado en el gobierno central (Chile, Paraguay, Uruguay). Vale la pena destacar la importancia y fuerza de organizaciones internacionales en la promoción de estos esquemas de descentralización, particularmente el Banco Mundial. Esta institución financió durante la última década proyectos de descentralización ambiental en diversos países de la región bajo un esquema que corresponde al enfoque pragmático de Schonwalder arriba señalado de desconcentración administrativa.

Reflexiones Finales. Hacia un Enfoque Práctico de la Sustentabilidad Urbana

Este trabajo hace alusión a la crisis urbana en las ciudades de la región. La atención se ha centrado en las grandes ciudades, pero las ciudades que más crecen en la región son las ciudades medias y la periferia de las grandes ciudades. Son estas ciudades y las ciudades pequeñas las que cuentan con menores recursos para orientar su crecimiento y evitar los problemas de las grandes ciudades. El reto es cómo enfrentar el crecimiento de esas ciudades para lograr un crecimiento más equitativo en términos sociales y ambientales. Es aquí donde la discusión del desarrollo sustentable en ciudades toma importancia. El problema inmediato es cómo

trascender del discurso del desarrollo sustentable a una visión operativa multideimensional y multiespacial que permita abordar la compleja realidad de las ciudades en América Latina.

Apoyado en la discusión anterior, presento ahora algunas reflexiones finales en esta dirección:

Una primera reflexión para lograr un esquema operativo del desarrollo sustentable en ciudades requiere considerar la visión de cómo el discurso dominante ha usado este concepto identificándolo con un estado final de equilibrio deseado por todos. Resulta difícil, sino imposible, pensar en alcanzar este estado de equilibrio en las condiciones de crisis que caracteriza nuestras sociedades. Algunas iniciativas empiezan a reconocer la necesidad de romper con la inercia de identificar el desarrollo sustentable con una meta deseable pero imposible de alcanzar. El Consejo Nacional de la Investigación en los Estados Unidos ha promovido en los últimos años la discusión del desarrollo sustentable en términos de una transición (National Research Council, Board on Sustainable Development 1999). Aunque sin dejar de plantearse el desarrollo sustentable como un estado final de equilibrio, el énfasis se centra en las acciones y medidas necesarias para abrir y expandir la transición hacia ese estado, incluyendo el papel de la ciencia (Kates, et.al. 2001).

Otras contribuciones identifican directamente el desarrollo sustentable como un proceso y no un estado final. En un esfuerzo por encontrar un concepto operativo del desarrollo sustentable, Carley y Christie (1993: 48) lo definen como "un proceso continuo de mediación entre necesidades sociales, económicas, y ambientales, el cual resulta en un cambio socioeconómico positivo que no mina los sistemas sociales y ecológicos de los cuales dependen las comunidades y la sociedad. El éxito de su puesta en práctica requiere de la integración de políticas, planeación y procesos de aprendizaje social; su viabilidad política depende del apoyo total de la gente que afecta a través de sus gobiernos, sus instituciones sociales y sus actividades privadas." En esta definición vale la pena destacar dos aspectos. El desarrollo sustentable es considerado un proceso de mediación entre intereses y necesidades sociales, económicos y ambientales (el desarrollo sustentable como un proceso multidimensional). Su operación trasciende el ámbito técnico de la planeación e incluye la mediación política y social.

La identificación del desarrollo sustentable como un proceso implica reconocer su carácter político como señalan Carley y

Christie. Esto me lleva a una segunda reflexión y reconocer el vínculo entre desarrollo sustentable y descentralización política o democrática arriba mencionado. Este tipo de descentralización otorga poder a los gobiernos locales para la gestión del crecimiento urbano y la protección del ambiente. Un principio básico de esa descentralización es la participación ciudadana en el proceso, entendida ésta más allá de la consulta pública y en favor de una integración en la toma de decisiones y la implementación de acciones del crecimiento urbano y protección del ambiente local. Este tipo de proceso es parte importante de la puesta en práctica del desarrollo sustentable.

Descentralización como proceso político conlleva la problematización de conflictos al interior de cada dimensión del desarrollo sustentable (social, económica, ambiental) y en particular, de los conflictos en las interacciones entre esas dimensiones. Por ejemplo, los conflictos que surgen en la creación del espacio urbano de donde resultan la exclusión social característica de nuestras ciudades y sus consecuencias sociales, económicas, ambientales y políticas. La breve discusión sobre descentralización arriba presentada señala la dificultad de lograr la descentralización política, pero algunas experiencias positivas en Brasil y Colombia ilustran su viabilidad.

A pesar de la importancia de la gestión local en el desarrollo sustentable, es importante recordar que la transferencia de poder a un nivel local no garantiza necesariamente un proceso democrático. Esa transferencia puede favorecer a grupos de poder local y tener resultados totalmente contrarios a los deseados. Es por ello que el papel del gobierno central es fundamental no solo en la transferencia de poder al nivel local, sino también en garantizar que esa transferencia resulte en un beneficio para la mayoría de la población. El papel del gobierno central es importante también en garantizar procesos de descentralización de larga duración. Esta es una visión diferente a la del Banco Mundial promoviendo esquemas de descentralización tendientes a la desconcentración administrativa y reducir el papel del gobierno central. El desarrollo sustentable implica un equilibrio entre varias dimensiones, pero además un equilibrio entre la gestión local y el gobierno federal.

Una tercera reflexión tiene que ver con la operación en diversas escalas del desarrollo sustentable en ciudades. En la introducción del trabajo señalé el carácter dinámico de los sistemas urbanos no solo al interior de la ciudad, sino

también como interfase con procesos nacionales y globales. Un esquema operativo del desarrollo sustentable debe reconocer esas escalas. En el discurso del desarrollo sustentable en el ámbito urbano se tiende a priorizar el nivel de ciudad como la unidad básica de análisis. El vínculo con procesos globales se centra en el papel de las ciudades en las emisiones de gases de invernadero promovido por iniciativas internacionales (Ciudades en Pro del Ambiente). Sin dejar de reconocer la importancia del papel de los gases de invernadero en la reducción de problema del cambio climático, para las ciudades de América Latina resulta fundamental centrar su atención en los impactos de la variabilidad y el cambio climático en ciudades. Las devastadoras consecuencias de recientes desastres naturales en la región ilustran la necesidad de incorporar otra visión de las escalas que interactúan en el desarrollo sustentable en las ciudades. En este sentido es importante retomar las contribuciones de Jorge Hardoy en sus estudios de los problemas ambientales en ciudades de países pobres. Hardoy et al. (1993) resaltaba la necesidad de estudiar esos problemas en una gama continua de escalas, de nivel de ciudad al de barrio y finalmente el hogar. La sustentabilidad urbana requiere reconocer esa gama continua de escalas, de lo global al hogar. Es esta quizás la mejor forma de poner en práctica acciones con resultados tangibles para la mayoría de la población.

El reto para trabajar en varias escalas y en varias dimensiones en el contexto de las ciudades me lleva a una reflexión final. El discurso dominante del desarrollo sustentable problematiza poco la forma como las interacciones entre esas dimensiones tienen lugar en sus diversas escalas. Esto representa sin duda un reto teórico y metodológico considerable y no pretendo tener una solución. Pero me parece interesante plantear a nivel de reflexión, las avances logrados por los conceptos de vulnerabilidad y modos de vida (livelihood approach) que trabajan en niveles multidimensionales y multiespaciales. Los avances en ambos conceptos parten de las contribuciones de Sen (1981) sobre hambruna que le valieron fama mundial.¹⁹ El concepto de modo de vida trata de entender como las estructuras de economía política en diversas escalas moldea, o en muchos casos, crea hogares y espacios marginalizados (Blaikie 1994). Bebbington (2000: 585) aplica este concepto en su estudio sobre las comunidades campesinas en los Andes y lo define como proyectos socio-ecológicos que integra actores y paisajes a través de varias escalas en su

busqueda como ganarse la vida y hacerlo de una forma con sentido. Ambos autores basan su análisis en los activos tangibles (tierra, vivienda, mano de obra, herramientas y otros bienes) e intangibles (redes de apoyo social y económico) y en su valor de intercambio. Esto representa los recursos que los campesinos, o en el caso de las zonas marginadas los habitantes de favelas, villas miseria, asentamientos irregulares, pueden movilizar en su resistencia a las estructuras de explotación, como a los momentos de crisis (desastres naturales, crisis económica, etc.).

El concepto de vulnerabilidad ha tenido avances significativos en los últimos 15 años a través de las contribuciones de geógrafos como Watt y Bohle (1993), Adger (2000), Blaikie (1994), Chambers (1989) y algunos antropólogos como Oliver-Smith (1996). Esas contribuciones están orientadas a entender las causas estructurales de la vulnerabilidad y representan un avance a la visión técnica tradicional que central su análisis en la caracterización, predicción y modelaje del riesgo físico.²⁰ La mayoría de esas contribuciones coinciden en distinguir las relaciones socioeconómicas que condicionan el acceso a recursos para sobreponerse, responder y minimizar los daños ocasionados por un fenómeno externo (sequía, inundación, huracán, terremoto). Esas relaciones socioeconómicas son dinámicas y varían en el tiempo y en el espacio. Su análisis incorpora los activos tangibles e intangibles arriba señalados y su valor de intercambio.

Los dos conceptos ofrecen algunas contribuciones a la discusión de un esquema operativo del desarrollo sustentable en ciudades. Son conceptos que manejan la dimensión ambiental en conjunto con la social, económica y política en diversas escalas. Utilizan elementos analíticos que les permiten identificar las interacciones entre esas dimensiones y sus consecuencias. Buscan entender y actuar sobre realidades complejas a partir de un análisis de los elementos estructurales de esas realidades y de la capacidad de acción de los actores. Todos estos son elementos que buscamos encontrar en un concepto operativo del desarrollo sustentable. El reto es transformar con el discurso dominante de desarrollo sustentable en pro de un concepto operativo que ayude a las ciudades de América Latina a lograr mayor equidad en su crecimiento.

REFERÊNCIAS

- ACIOLY, C. Reviewing urban revitalization strategies in Rio de Janeiro: from urban project to urban management approaches. *In: Geoforum*. Vol. 32, No. 4. 2001. P. 509-520.
- ADGER, W.N. Social Vulnerability to Climate Change and Extremes in Coastal Vietnam. *In: World Development*. Vol. 27, No.2. 1999. P.249-269.
- ADGER, N., Benjaminsen, T., Brown, K., and Svarstad, H. Advancing a political ecology of global environmental discourses. *In: Development and Change*. Vol. 32. 2001. P. 681-715.
- AGRAWAL, A., and RIBOT, J. Accountability in decentralization: A framework with South Asian and Western African Cases. *In: The Journal of Developing Areas*. Vol. 33. 1999. P. 473-502.
- ANTON, D.J. *Thirsty Cities*. Urban Environments and Water Supply in Latin America. Ottawa: International Development Research Center. 1993.
- BEBBINGTON, A. Capitals and Capabilities: A framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelihoods, and Poverty. *In: World Development*. Vol. 27, No. 12. 1999. P. 2021-2044.
- BLAIKIE, P., T. CANNON, et al. *At Risk: natural hazards, people's vulnerability, and disasters*. London: Routledge. 1994
- BOEHMER-CHRISTIANSEN, S. The geo-politics of sustainable development: bureaucracies and politicians in search of the holy grail. *In: Geoforum*. In press.
- BOULAND P, and S. HUNHAMMAR. Ecosystem services in urban areas. *In: Ecological Economics*. Vol. 29. 1999. P. 293-301.
- BRAZEL, A.J., ed. *Urban sustainability in the context of global change*. Enfield, NH. Science Publishers, Inc. 2001.
- BRUGMANN, J. Planning and sustainability at the local level. *In: Environmental Impact Assessment Review*. Vol. 16. 1996. P. 363-379.
- BUTTON, K. City Management and urban environmental indicators. *In: Ecological Economics*. Vol. 40, No. 2. 2002. P. 217-233.
- CASTELLS, M. *La cuestion urbana*. Mexico. Siglo XXI. 1997.
- CAMAGNI, R. CAPELLO, R., and NIJKAMP, P. Towards sustainable city policy: an economy-environment technology nexus. *In: Ecological Economics*. Vol. 24, No. 1. 1998. P. 103-118.
- COZENS, P. Sustainable urban development and crime prevention through environmental design for the British city. Towards an effective urban environmentalism for the 21st century. *In: Cities*. In press.
- CROSS, J. Megacities and small towns: Different perspectives on hazard vulnerability. *In: Environmental Hazards*. In press.
- EATON, D. Political obstacles to decentralization: Evidence from Argentina and the Philippines. *Development and Change*. Vol. 32, No. 1. 2001. P. 101-127.
- EPPEL, J. Sustainable Development and the environment: A renewed effort in the OECD. *In: Environment, development and sustainability*. Vol. 1. 1999. P. 41-53
- ESCOBAR, A. *Encountering Development*. The making and unmaking of the Third World. Princeton: Princeton University Press. 1995.
- ESTACHE, A., GOMEZ-LOBO, A., and LEIPZIGER, D. Utilities Privatization and the Poor: Lessons and Evidence from Latin America. *In: World Development*. Vol. 29, No. 7. 2001. P. 1179-1198.
- FERNANDES, E., ed. *Environmental strategies for sustainable development in urban areas: Lessons from Africa and Latin America*. London: Ashgate Publishing Ltd. 1998.
- FISZBEIN, A. The emergence of local capacity: Lessons from Colombia. *In: World Development*. Vol. 25, No. 7. 1997. P. 1029-1043.
- GIBBS, D. and JONAS, A. Governance and regulation in local environmental policy: The utility of a regime approach. *In: Geoforum*. Vol. 31. 2000. P. 299-313.
- GILBERT, A., ed. *The Mega-city in Latin America*. New York: United Nations University Press, 1997.
- HARDOY J. *Environmental Problems in Third World Cities*. Earthscan. 1994.
- HARVEY, D. *Social Justice and the City*. Baltimore: The John Hopkins University Press. 1973.
- HARVEY, D. The place of urban politics in the geography of uneven capitalist development. *In: The Urbanization of Capital*. Baltimore: The John Hopkins University Press. 1985.
- HIRSCHMANN, D. Development management versus Third World Bureaucracies: A brief history of conflict interests. *In: Development and Change*. Vol.

30. 1999. P. 287- 305.

HULL, A. The development plan as a vehicle to unlock development potential?. *In: Cities*. Vol. 15, No. 5. 1998. P. 327-335.

KATES, R. et. Al. Sustainability Science. *Science*. Vol. 292. 2001. P. 641-644.

National Research Council, Board on Sustainable Development. *Our Common Journey: A transition towards sustainability*. Washington: National Academy Press. 1999.

NEWMAN, P. Sustainability and Cities: Extending the Metabolism Model. *In: Landscape and Urban Planning*. Vol. 44, No.4. 1999. Pp. 140-146.

RAVETZ, J. Integrated assessment for sustainability appraisal in cities and regions. *In: Environmental Impact Assessment Review*. Vol. 20, No. 1. 2000. P. 31-64.

REDCLIFT, M. *Sustainable development: Exploring the contradictions*. London: Routledge. 1987.

RIBOT, J. Local actors, powers and accountability in African decentralizations: A Review of issues. Paper prepared for the International Development Research Center of Canada. Assessment of Social Policy Reforms Initiative. July 25, 2001.

RILEY, E., FIORI, J., and RAMIREZ, R. Favela Bairro and new generation of housing programmes for the urban poor. *In: Geoforum*. Vol. 32, No. 4. 2001. P. 521-531.

ROTMANS, J. van Asselt, M. and VELLINGA, P. An integrated planning tool for sustainable cities. *Environmental Impact Assessment Review*. Vol. 20., No. 3. 2000. P. 265-276.

ROSELAND, M. Sustainable community development: integrating environmental, economic, and social objects. *In: Progress in Planning*. Vol. 54, No. 2. 2000. P. 73-132.

SCHONWALDER, G. New Democratic spaces at the grassroots? Popular participation in Latin American governments. *In: Development and Change*. Vol. 28. 1997. P. 753-770.

SMITH, B. *Decentralization. The territorial dimension of the State*. London: Allen and Unwin. 1985.

SOUZA, C. *Constitutional engineering in Brazil. The politics of federalism and decentralization*. London: MacMillan Press. 1997.

SUNDAR, N. Is Devolution democratization? *In:*

World Development. Vol. 29, No. 12. 2001. P. 2007-2023.

WATTS, M. J. and H. G. BOHLE. The Space of Vulnerability: The Causal Structure of Hunger and Famine. *In: Progress in Human Geography*. Vol. 17, No. 1. 1993. P. 43-67.

WILLIS, E., GARMAN, C. and HAGGARD, S. The politics of decentralization in Latin America. *In: Latin American Research Review*. Vol. 34, No. 1. 1999. P. 7-56.

ZANETTA, C. The evolution of the World Bank's urban lending in Latin America: from sites and services to municipal reform and beyond. *In: Habitat International*. Vol. 25. 2001. P. 513-533.

NOTAS:

¹ America Latina cuenta con una de las mayores tasas de urbanización en el mundo. Datos de las Naciones Unidas (2001) señalan que la tasa de urbanización en la región era de 76 por ciento en 1995 y se espera que llegue al 85 por ciento en el 2025. Cerca de la mitad de la población en la región estaba concentrada en 280 ciudades de más de 100,000 habitantes y cerca del 23 por ciento de la población vivía en megaciudades en 1990. Las principales ciudades de América Latina generan la mayor parte del producto interno bruto y la actividad industrial de cada país.

² Alan Gilbert (1993) presenta un buen resumen del proceso de urbanización en América Latina.

³ La proporción de pobre en las ciudades se incrementó de 37 por ciento del total de pobre en la región en 1970 a 57 por ciento en 1990.

⁴ La extensión de asentamientos irregulares en algunas de las principales áreas metropolitanas de América Latina da idea en 1990 de la extensión de esos contratos: 37.5 por ciento en Lima, 60 por ciento en Ciudad de México, 31 por ciento en Sao Paulo, 42 por ciento en Caracas y 26 por ciento en Bogotá.

⁵ Hull (1889) señala por ejemplo, que la planeación ha sido redefinida en términos de proceso para facilitar la liberación eficiente de sitios a desarrollar en respuesta a las señales del mercado (328).

⁶ El deterioro en la operación de algunos de esos servicios llega a casos extremos como en la ciudad de México en donde cerca del 30 por ciento del agua potable en la red urbana se pierde por fugas. Esto representa suficiente agua potable para cubrir el abasto diario de una ciudad como Roma (Escurrea, Massari y Pisanty 1994). 70 por ciento de las plantas de tratamiento de aguas negras en México no operan por

deficiencias en su mantenimiento (SEMARNAP 1997)

⁷ Estudios de caso muestran que los problemas en la operacion de esos servicios ocurren con mayor frecuencia en los zonas de menores ingresos en las ciudades (Sanchez y Lara 1992).

⁸ Con un monto de \$236, 000 millones de dolares entre 1990 y 1998 representa casi la mitad de la inversion realizada en países en desarrollo. Sin embargo, esa inversion se ha concentrado en unas cuantos países, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Mexico (World Bank 1999).

⁹ La perdida de vidas humanas mas que los danos materiales causados por terremotos, huracanes, inundaciones y volcanes, ilustran la creciente vulnerabilidad de las ciudades en America Latina a esos fenomenos. Por ejemplo, las 1,500 muertes causadas por el terremoto y los deslaves en El Salvador en el 2001, las 30,000 muertes causadas por las inundaciones y deslaves en Venezuela en 1999, las mas de 10,000 muertes causadas por las inundaciones y deslaves ocasionados por el huran Mitch en 1998 en Honduras, Nicaragua y Guatemala (Cross 2002). Un numero importante de esas muertes ha ocurrido en ciudades pequenas y en la periferia de grandes ciudades.

¹⁰ El concepto de desarrollo sustentable se ha interpretado desde una estrategia poco definida para limitar la explotacion de recursos naturales y proteger el medio ambiente (...), hasta un enfoque social integral y un nuevo paradigma de desarrollo en la busqueda de mayor equidad actual y entre generaciones (Elliot 199, Carley and Christie 1993), Redclift 1987).

¹¹ A pesar de la amplia aceptacion de esta definicion del desarrollo sustentable, algunas criticas senalar que la aparicion del desarrollo sustentable es parte de un nuevo discurso para conciliar las hasta entonces posiciones antagonicas entre el crecimiento economico y la proteccion del ambiente (Redclift 1987). Este discurso refleja un cambio significativo en la forma del capital al entrar en una fase ecologica (O'Connor 1993), y representa la reinencion de las condiciones de producciones a traves de la reinterpretacion de la naturaleza como medio ambiente, de la pobreza como el efecto de la destruccion ambiental y del papel del manejo y la planeacion como arbitros entre personas y naturaleza (Escobar 1995).

¹² Algunos criticos del desarrollo sustentable senalan que el manejo del concepto basado en estas generalizaciones es aprovechado por diversos actores. Por ejemplo, para las burocracias las politicas de sustentabilidad tienden a ser informativas y a depender del futuro con el fin de planear sin tener que incurrir en el alto costo de la implementacion en el momento actual y regular aspectos poco populares (Bohmer-Christiansen en prensa).

¹³ Para las Naciones Unidas, la descentralizacion ahora promovida en el contexto de un discurso pluralista enfatizando una mayor representacion de los

ciudadanos, un énfasis en las reformas de Estado hacia hacia un desarrollo basado en la accion del mercado con programas de ajuste estructural y, el apoyo de la gobernacia local para mejorar la efectividad de los servicios ofrecidos a las poblaciones locales (UNCDF 2000:3)

¹⁴ En este sentido Ribot senala la necesidad de considerar no solo el empoderamiento del nivel local, sino tambien el tipo de relacion que se establece entre el nivel local y el gobierno central (Ribot 2001).

¹⁵ Mexico aparece en este grupo pero los autores matizan esa clasificacion ya que este país cuenta con una muy baja descentralizacion financiera.

¹⁶ CONAMA 2002 (<http://www.mma.gov.br/port/conama/>).

¹⁷ Souza argumenta que la fuerza detras del federalismo brasileno ha sido la necesidad de acomodar las demandas de elites en conflicto y mediar entre las grandes desigualdades regionales (Souza 1997: 26). Un caso similar se dio en Argentina en donde los gobernadores de las provincias tambien cuentan con poder politico y hasta 1992 con la mayor parte del presupuesto federal (57 por ciento). A partir de ese año ha habido esfuerzos por reducir la descentralizacion del presupuesto federal en favor de una mayor centralizacion (Eaton 2001). Otra diferencia importante con respecto a Brasil para efectos de la sustentabilidad urbana es el tardio desarrollo de la legislacion ambiental en Argentina y el menor énfasis en fortalecer la gestion local.

¹⁸ Otros ejemplos interesantes incluyen: las estrategias de desarrollo urbano en Rio de Janeiro que incluye los programas de revitalizacion de Favelas con fuertes niveles de participacion popular en la preparacion de proyectos y su implementacion; los proyectos de reforestacion comunitaria en las Favelas de esa misma ciudad; el manejo de residuos solidos a traves de esfuerzos comunitarios en Belo Horizonte.

¹⁹ Sen argumenta que las causas de la hambruna es la incapacidad de contolar suficiente comida cuando la necesitan por parte de individuos y hogares especificos. La habilidad de tener acceso a la comida depende de la posesion sus activos (su trabajo, vivienda, tierra, herramientas y otros bienes) y del valor de intercambio que generan esos activos que producen o pueden ser intercambiados por comida. Este enfoque contribuyo a trascender la vision limitada de la concepcion de pobreza basada en el ingreso, hacia una discusion mas amplia investigando los activos y su valor de intercambio usados por los hogares en su modo de vida.

²⁰ Esta vision tecnica es aun frecuente en muchos estudios de vulnerabilidad, en los esquemas de respuesta a desastres naturales y emergencias ambientales de los gobiernos y en el enfoque de organismos internacionales como el Banco Mundial.