



XI

Desarrollo y Sostenibilidad

1. Introducción

La preocupación por un desarrollo sostenible se ha extendido rápidamente en gran parte de los ámbitos político y económico, y el término “sostenible” ha encajado como un requisito imprescindible en cualquier planificación socio territorial. Esta preocupación ha surgido, no sólo por el grave deterioro medioambiental a que está siendo sometido el planeta, y que vienen denunciando diversos grupos ecologistas y científicos desde hace décadas, sino por los costes que supone este fenómeno y que se traducen en una reducción en los niveles de calidad de vida de la población.

Aunque existen acuerdos a escala internacional sobre el medioambiente, hay algunos problemas típicamente locales que requieren una adecuada actuación en tal marco. Además, la sostenibilidad no se circunscribe al plano medioambiental, sino que incluye aspectos sociales y económicos. De forma que un sistema es sostenible si se logran la equidad intrageneracional e intergeneracional, esto es, un reparto de beneficios lo más equitativo posible entre los habitantes de la comunidad que los genera, y la garantía de que las generaciones futuras gocen del mismo potencial de desarrollo que las presentes.

En este capítulo se va a analizar la evolución de la noción del desarrollo, que en principio se identificó con la idea de crecimiento económico hasta independizarse en fechas recientes y se va a reflexionar sobre los conceptos de desarrollo sostenible y desarrollo local que han irrumpido con fuerza en la literatura y en las agendas políticas y económicas de los distintos entes territoriales y están íntimamente relacionados.

2. Crecimiento económico y desarrollo

Hasta fechas recientes, se habían identificado las nociones de crecimiento económico y desarrollo, de forma que al alcanzar el primero, el segundo se producía de forma automática. Sin embargo, el aumento sostenido del Producto Interior Bruto (PIB) real o del PIB per cápita no ha resultado en una reducción global de las disparidades económicas. Desde un punto de vista teórico, las predicciones sobre la senda del proceso de crecimiento hacia una convergencia o divergencia de las rentas per cápita difieren según los supuestos de partida, no existiendo

conclusiones claras sobre los efectos que la integración y el crecimiento tienen sobre las disparidades económicas.

Los teóricos del crecimiento económico entendían el progreso material como expresión del desarrollo y asumían el PIB per cápita como su indicador cuantitativo. El desarrollo se concebía como un proceso lineal, por etapas y asegurado por el funcionamiento libre de los mercados perfectos (Rostow, W.W., 1961). Además, la especificación neoclásica de función de producción, bajo la hipótesis de la ausencia de restricciones no económicas al movimiento de factores, rendimientos constantes e inexistencia de externalidades, preveía el progresivo acercamiento de los PIB per cápita en economías abiertas, debido a la afluencia de mano de obra de los países de bajos salarios a los de altos y movimiento de capitales en dirección contraria.

A finales de los años cincuenta, Solow (1956, 1957) resaltó la importancia del avance tecnológico como motor del desarrollo (crecimiento) económico, base de los modelos de convergencia condicional de los años noventa del siglo XX (Barro, R., 1991). Los modelos de crecimiento económico endógeno de los años ochenta se inspiraron en la ideas de Myrdal y Hirschman que argumentaban cómo la existencia de economías de escala crecientes, en el mecanismo de mercado, tendía a reproducir y ampliar las desigualdades económicas territoriales y justificaban la intervención del Estado en la economía, con el fin de impulsar la acumulación de ciertos modos de capital (Romer, P., 1990, 1994; Lucas, R., 1988, 1993). Las políticas de ajuste recomendadas por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM) adoptaron soluciones de carácter unidimensional centradas en garantizar el libre funcionamiento del mercado, pero nunca dieron los resultados esperados.

En la década de los años cuarenta del siglo XX y de forma paralela al surgimiento de la teoría del crecimiento económico, se tomaba conciencia de la dicotomía desarrollo-subdesarrollo y germinaba la idea de crear una disciplina específica para entender el origen de las graves disparidades económicas que se observaban a escala planetaria, a fin de buscar soluciones factibles. En su intento de explicar las fuentes del progreso material de las naciones, la Economía del Desarrollo combinó la metodología keynesiana de la intervención con las tesis clásicas de la acumulación, basadas en la relación positiva entre ahorro e inversión. Durante una primera etapa, que ocupará las décadas centrales del siglo XX, la “trampa de la pobreza” fue el diagnóstico más compartido. Se entendía que los bajos niveles de ahorro de los países “subdesarrollados” les impedían acometer las inversiones necesarias para romper el círculo. Los procesos de industrialización se convirtieron en el centro de atención de los pioneros de las teorías del desarrollo, que ofrecían estrategias intervencionistas de crecimiento (equilibrado o desequilibrado) o polos de desarrollo, basadas en los modelos seguidos por los países desarrollados

(Rosenstein-Rodan, P., 1943; Nurkse, R., 1953; Perroux, F., 1955; Hirschman, A.O., 1958). En esas mismas fechas, el estructuralismo latinoamericano, sustentado en el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sirvió de base al desarrollismo y al enfoque de la dependencia (CEPAL, 1949; Singer, H.W., 1950; Prebisch, R., 1951). El atraso se entendía como subdesarrollo y se proponía el cambio en el modelo primario-exportador, o de crecimiento hacia fuera, por el modelo hacia dentro, de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Más adelante, la teoría centro-periferia cuestionaría la supuesta tendencia a la homogeneización de la economía mundial, que llevaba a recortar las diferencias entre desarrollo y subdesarrollo, y entre países y regiones ricas y pobres, en el largo plazo.

La persistencia de situaciones de pobreza y el aumento de las disparidades económicas restaron validez a la identificación de crecimiento económico con desarrollo y a la teoría del “derrame”, según la cual los frutos del crecimiento alcanzarían a todos los grupos sociales (Streeten, P., 1986, 23). Otro aspecto que se puso en cuestión fue la aplicación de políticas económicas de corte keynesiano a países que no reunían las condiciones institucionales y sociales precisas, como si se tratara de una receta universal. Se fue conformando una noción de desarrollo multidimensional, que iba más allá de las mediciones económicas y que tomaba la satisfacción de las necesidades básicas como objetivo prioritario (Seers, M., 1963, 1969; Streeten, P., 1979, 1994).

La nueva teoría del desarrollo priorizaba las necesidades humanas, fomentaba la solidaridad y se centraba en satisfacer las necesidades de la población, como precondition para alcanzar el bienestar común. En consecuencia, para implantar una política con estos objetivos, se necesitaba una reformulación previa del concepto de necesidades básicas y comunes. Incluso, se ha llegado a proponer que los préstamos condicionados al ajuste estructural se sustituyan por préstamos condicionados a la adopción de medidas por el desarrollo humano (Streeten, P., 1999).

En los años 90, Sen completa la teoría del desarrollo con el enfoque de las capacidades, añadiendo al objetivo de satisfacer las necesidades básicas, las dimensiones política y social. Desde la concepción de Sen, se entiende que el crecimiento expande las oportunidades, pero debe valorarse en la medida en que contribuye a un mayor desarrollo humano. El desarrollo se concibe como libertad de elegir el tipo de vida que cada uno puede llevar y trasciende el ámbito económico para entrar en los aspectos políticos, sociales y culturales. En este proceso se precisa eliminar las fuentes de privación de la libertad (pobreza y tiranía; escasez de oportunidades económicas; privaciones sociales; ausencia de servicios públicos).

De otro lado, el desarrollo deja de asimilarse al incremento de una determinada macromagnitud y se centra en libertades elementales como la alimentación y complejas como la participación social (Sen, A., 1989). En consecuencia, la medición del desarrollo requiere nuevos y más complejos indicadores que se comenzaron a recoger, desde 1990, en el informe sobre el Desarrollo Humano (PNUD, 1990). En éste se presentó el Índice de Desarrollo Humano (IDH), construido a partir de tres dimensiones, la sanitaria, la educativa y la económica, que permiten comparar espacial y temporalmente los avances en los aspectos reseñados.

Esta nueva y más amplia forma de tratar el desarrollo permite incluir en el análisis aspectos sociales clave como la igualdad, y poner de manifiesto los problemas de la distribución de la riqueza (López, F., 2007). El desarrollo ha de entenderse como un proceso que extiende las libertades reales de las que goza el individuo, y exige eliminar los principales motivos de la falta de libertad que disminuyen la posibilidad de ejercer su agencia, es decir, la capacidad para modificar su entorno. Para lograrlo, se deben llevar a cabo políticas encaminadas a eliminar la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el descuido de los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos. Desde esta perspectiva, se supera la idea de calidad de vida de una comunidad valorada, exclusivamente, por el nivel medio de los ingresos, y se sustituye por la de capacidad de las personas que la componen para vivir el tipo de vida que valoran. El incremento en los ingresos per cápita no es causa, sino consecuencia del aumento de las libertades fundamentales, constitutivas del desarrollo, y de las libertades instrumentales (oportunidades económicas, libertades políticas, servicios sociales, garantía de transparencia y seguridad protectora) (Sen, A., 1999). En la tabla 1 se ofrece la comparación entre la visión del desarrollo humano y la de las teorías del crecimiento económico respecto a varios aspectos:

Tabla 1. Ejes de acción del crecimiento económico y del desarrollo humano.

DESARROLLO HUMANO	CRECIMIENTO ECONÓMICO
Expansión de las oportunidades y capacidades humanas	Maximizar el bienestar económico
Seres humanos	Mercados
Equidad y justicia	Eficiencia económica
Reducción de la pobreza	Crecimiento económico
Población que sufre privaciones en forma multidimensional	Población por debajo de la línea de ingreso mínimo
Indicador clave: IDH	Indicador clave: PIB

Fuente: Elaboración propia

En resumen, para la concepción convencional del desarrollo, los mecanismos del mercado garantizan que los beneficios del crecimiento llegarán a todas las personas. Pero en la realidad, los beneficios del crecimiento están distribuidos de forma muy dispar y discriminan a los segmentos de población más débiles, como mujeres o niños. Por el contrario, la idea de desarrollo humano asume que las personas son la verdadera riqueza de las naciones y que el objetivo prioritario es ofrecerles mayores oportunidades para que disfruten una vida prolongada, saludable y creativa. Al cuestionar el vínculo automático entre ampliación del ingreso y de las opciones humanas, la concepción de desarrollo humano asume que dicho vínculo solo se crea a través de políticas públicas deliberadas, tales como el gasto público en servicios sociales y en políticas fiscales para redistribuir el ingreso y los bienes, y la eliminación de barreras para la entrada de personas en las esferas económicas y sociales.

Las nuevas mediciones sobre desarrollo humano han permitido corroborar que, aunque la globalización podría redundar en oportunidades de mayor bienestar social, progreso técnico y desarrollo económico, tal y como viene siendo gestionada, es la principal causa del incremento de las disparidades económicas entre los distintos espacios nacionales y regionales (Stiglitz, J., 2002). La idea falaz de la homogeneización en el nivel de vida, a resultas de la globalización, deriva de la indudable sofisticación de las condiciones de vida del 20% o 25% más rico de la población de los países en desarrollo, con niveles de gasto similares e incluso superiores a las clases medias del mundo desarrollado. Esta situación se agrava si se tiene en cuenta que estos mismos grupos influyen en los medios de comunicación y en las instituciones de educación y de cultura, desde donde se difunde la retórica de la globalización igualadora. Las cifras, en cambio, revelan que la homogeneización es dualizadora por arriba y por abajo, genera y profundiza las disparidades socio-económicas, como observamos en la tabla 2.

Tabla 2. Cifras del Informe de Desarrollo Humano, 2009.

Clasificación según el IDH	IDH	Esperanza de vida al nacer	Tasa de alfabetización de adultos	PIB per cápita	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice del PIB
	valor 2007	(años) 2007	(% de personas de 15 años y mayores) 1999-2007	(PPA en US\$) 2007	2007	2007	2007
América Latina y el Caribe	0,821	73,4	91,2	10.077	0,806	0,886	0,770
Norte América	0,952	79,2	96,5	..	0,904	0,953	1,000
Oceania	0,900	76,4	93,0	..	0,856	0,918	0,926
Estados Árabes	0,719	68,5	71,2	8.202	0,726	0,695	0,736
Europa Central y Oriental y la CEI	0,821	69,7	97,6	12.185	0,745	0,916	0,802
Asia Oriental y el Pacífico	0,770	72,2	92,7	5.733	0,786	0,849	0,676
América Latina y el Caribe	0,821	73,4	91,2	10.077	0,806	0,886	0,770
Asia Meridional	0,612	64,1	64,2	2.905	0,651	0,621	0,562
África Subsahariana	0,514	51,5	62,9	2.031	0,441	0,597	0,503
OCDE	0,932	79,0	..	32.647	0,900	..	0,966
Unión Europea (27)	0,937	79,0	..	29.956	0,899	..	0,952
<i>Desarrollo Humano muy alto</i>	<i>0,955</i>	<i>80,1</i>	<i>..</i>	<i>37.272</i>	<i>0,918</i>	<i>..</i>	<i>0,988</i>
<i>Desarrollo Humano alto</i>	<i>0,833</i>	<i>72,4</i>	<i>94,1</i>	<i>12.569</i>	<i>0,790</i>	<i>0,902</i>	<i>0,807</i>
<i>Desarrollo Humano medio</i>	<i>0,686</i>	<i>66,9</i>	<i>80,0</i>	<i>3.963</i>	<i>0,698</i>	<i>0,744</i>	<i>0,614</i>
<i>Desarrollo Humano bajo</i>	<i>0,423</i>	<i>51,0</i>	<i>47,7</i>	<i>862</i>	<i>0,434</i>	<i>0,477</i>	<i>0,359</i>
Total mundial	0,753	67,5	83,9	9.972	0,708	0,784	0,768

Fuente: PNUD (2009)

Fuente: PNUD (2009).

La enorme brecha entre los índices de desarrollo humano en el mundo es un reflejo de las ideas que se han apuntado hasta el momento (PNUD, 2004). Y es que, cuando se oye hablar de globalización, se piensa en la quinta parte de la población mundial, favorecida por el fenómeno, pero no en sus costes sociales.

3. Desarrollo humano y sostenibilidad

La noción de sostenibilidad está implícita en la idea de desarrollo humano puesto que es preciso garantizar la equidad intergeneracional e intrageneracional para que éste tenga lugar. Sin embargo, los avances teóricos sobre sostenibilidad han ido de la mano de la toma de conciencia de la degradación medioambiental resultante del modelo de crecimiento económico imperante, depredador de recursos naturales. La noción de desarrollo sostenible es multidimensional y pone en cuestión un modelo de crecimiento que, no sólo ha provocado daños ecológicos y medioambientales, sino graves problemas de miseria y subdesarrollo (Roncaglia, A., 2006). A principio de la década de los setenta se puso de manifiesto esa preocupación en el informe “Límites del crecimiento”, auspiciado por el Club de Roma, donde se planteaba la tensión entre unos recursos limitados y una población creciente. Desde una perspectiva malthusiana, este documento enfatizaba el aspecto económico del problema y mostraba preocupación por la imposibilidad física de continuar con

un modelo de crecimiento que, pese a todo, en ningún momento se ponía en cuestión. El problema era de oferta, de carestía de recursos para mantener los niveles de producción y consumo, no de demanda, de alteración de los hábitos nocivos de los agentes económicos. El término sostenible se incluía en la agenda de investigación de la economía convencional, aunque asimilado a "desarrollo autosostenido" (self sustained growth).

La preocupación por el grave impacto de la actividad humana sobre el medio ambiente nació con el Informe Brundtland (1987), impulsado por Naciones Unidas, donde se generalizaba el concepto de desarrollo sostenible, como objetivo social global y se ponía de manifiesto que la senda del crecimiento económico estaba destruyendo el medioambiente y dejando cada vez a más personas en la pobreza y en situaciones de mayor vulnerabilidad social y económica (Riechmann, J., 1995). También se señalaba que el desarrollo y el medioambiente iban indisolublemente unidos y que el desarrollo era un problema de todos los países, incluidos los desarrollados. De forma que no se trataba de cubrir etapas como sugerían los análisis convencionales del crecimiento, ni de que los países "pobres" imitaran el comportamiento de los "ricos". Además, el modelo de crecimiento representaba una amenaza para la naturaleza y para la propia existencia humana, por lo que era preciso revisar el modelo y llevar a cabo actuaciones que garantizaran la calidad de vida de las generaciones futuras.

Unos años más tarde, en 1992, en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro se adoptó la idea de desarrollo sostenible como eje de cualquier estrategia futura de los sectores de la economía. Como resultado de la Cumbre se generaron los siguientes documentos: la Agenda 21, la Declaración de Principios Forestales, la Convención para un Marco de las Naciones Unidas en Cambio Climático, la Convención de las Naciones Unidas sobre la diversidad biológica y la Declaración de Río sobre Medioambiente y Desarrollo. En la Declaración y en la Agenda 21 se asumió un concepto de desarrollo sostenible que combinaba el objetivo de progreso económico y material con parámetros de respeto ecológico, y un deseo global de paz y de desarrollo social duraderos. La puesta en marcha de la Agenda 21 permitió establecer objetivos de sostenibilidad para distintos sectores económicos y plantear la necesidad de buscar nuevos recursos financieros para llevar a cabo acciones específicas de desarrollo sostenible. Con la Conferencia de Río se otorgó una mayor participación a las Organizaciones No gubernamentales (ONG) para que vigilaran el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 21 por parte de los gobiernos locales.

Con una maniobra dialéctica que negaba la contradicción existente entre ambiente y crecimiento (Leff, E., 1994, 1998), en el mismo año de celebración de la Conferencia de Río, el Banco Mundial dedicó su Informe sobre Desarrollo Mundial a la relación entre desarrollo y medioambiente, afirmando que la conservación del medio y el

crecimiento económico eran compatibles y podían reforzarse mutuamente. La génesis del problema ecológico se situaba en la indefinición de los derechos de propiedad y no en el modelo de crecimiento económico capitalista. Desde este punto de vista, el objetivo consistía en garantizar la eficiencia económica mediante la internalización de los costes externos medioambientales.

En el plano teórico y ante el deterioro medioambiental creciente, Meadows (1991) retomó la idea de los límites del crecimiento y planteó la posibilidad de coexistencia de un crecimiento sostenido, un medio ambiente limpio y una distribución más equitativa de la renta. Sin embargo, Daly (1990) calificó de oxímoron la posibilidad de compatibilizar el crecimiento económico y la sostenibilidad e hizo una declaración de principios de cara a la formulación de políticas públicas. A su juicio, un sistema era sostenible si cumplía tres máximas: que el uso de recursos renovables no superara sus tasas de regeneración o el tiempo en que se generaran sustitutivos, y que las emisiones de contaminación tampoco superaran la capacidad de asimilación del medio ambiente.

Solow (1991, 1992) volvió a ligar el problema ambiental al crecimiento económico desde la perspectiva de “un economista”, apuntando que la herencia de las futuras generaciones se podía medir en términos de stock de capital natural. El problema medioambiental, teóricamente, quedaría resuelto si la inversión anual en stock de capital natural cubría, al menos, su deterioro en ese período temporal. Desde la Economía Ecológica, rechazando la noción de sostenibilidad débil asumida por la economía ortodoxa y, acogiendo a la de sostenibilidad fuerte asociada a la racionalidad de la física y la ecología (Norton, B.B., 1992), se advertía que el tratamiento de la problemática ambiental y de la sostenibilidad, exigía una reformulación del aparato conceptual del sistema económico. Esta visión, hacía hincapié en que el stock de capital natural estaba compuesto por objetos heterogéneos y, en ocasiones, insustituibles respecto al capital producido por el hombre e irrecuperables con dinero (por ejemplo, las especies animales y vegetales extintas) (Daly, H.E., 1990). De otro lado, se afirmaba que el funcionamiento del sistema económico era el causante del deterioro medioambiental (destrucción de ecosistemas, suelo fértil, extinción de especies, agotamiento de depósitos minerales, cambios climáticos, etc.). Norgaard (1994, 1996) volvió a subrayar la incompatibilidad entre sostenibilidad y desarrollo en el modelo de producción vigente, depredador del medioambiente. La única solución posible era la “coevolución” del sistema económico adaptándose a exigencias ecológicas, para no superar la capacidad de carga natural del planeta, con los graves problemas ambientales y de equidad social que esto generaría (Noorgard, R.B., 1996). Con una metáfora extraída de la Ciencia Médica, Naredo (1996, 2004) advertía en tono “apocalíptico” que el empeño enfermizo por el crecimiento económico y la maximización del beneficio convierten a la especie humana en una patología terrestre con similares efectos sobre el territorio que un proceso cancerígeno. El

se distribuyen de forma difusa entre países y generaciones. En este sentido, las soluciones que se han aportado y las relaciones entre países ricos y pobres se han reconducido según el principio coasiano "quien contamina paga" y tomando como base la idea de sostenibilidad.

Para evitar un cambio climático peligroso se ha fijado un presupuesto de carbono (carbon budget) de 14,5 Gt de CO₂ anuales en el siglo XXI. Sin embargo, las emisiones actuales duplican ese nivel y su tendencia es creciente. En consecuencia, el presupuesto de carbono para todo el siglo XXI se agotaría en 2032 y las deudas ecológicas contraídas resultarían en un cambio climático peligroso para las futuras generaciones. Ante este panorama, el Informe de Desarrollo Humano de 2007 ha fijado unos niveles de reducción del 80% para los países desarrollados y del 20% para los países en desarrollo, ya que la deuda ecológica, no sólo es insostenible desde un punto de vista medioambiental, sino económica y socialmente, dados los importantes costes que conllevan los efectos del cambio, y el hecho de que los principales afectados son los más pobres. Si el resto del mundo emulara el comportamiento ecológico de un habitante promedio de Alemania o el Reino Unido, las emisiones mundiales cuadruplicarían el límite definido por el presupuesto de carbono, y se multiplicarían por nueve si se adoptara el comportamiento del habitante promedio de Estados Unidos o Canadá. Para cambiar este siniestro escenario en el siglo XXI sería preciso reducir a la mitad las emisiones de GEI en los primeros cincuenta años, respecto a los niveles de 1990, y seguir reduciéndolas hasta final de la centuria. Las diferencias de emisiones entre países hacen más complejas las políticas de reducción de las mismas. Un cálculo más verosímil pone de manifiesto que los países desarrollados deberían reducir sus emisiones en mucha mayor proporción que los países más pobres, si bien, éstos deben evitar imitar comportamientos tan peligrosos para el cambio climático, sobre todo, teniendo en cuenta que los costos de no actuar llegarán a ser mucho mayores (entre 5% y 20% del PIB mundial) que la posible inversión en medidas para solventar el problema (1,6% anual del PIB mundial).

En la cumbre mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, celebrada en 2002 se retomó la nueva perspectiva global adoptada en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro y se reconocieron como requisitos fundamentales de un desarrollo sostenible *"la erradicación de la pobreza, la modificación de pautas insostenibles de producción y consumo y la protección y ordenación de la base de recursos naturales para el desarrollo social y económico"*. Para conseguir estas metas se optaba por un proceso multilateral, donde habían de intervenir todos los grandes grupos y gobiernos participantes en la Cumbre (Naciones Unidas, 2002). En la actualidad, el concepto de sostenibilidad está siendo objeto de controversia por su sobreutilización como adjetivo para todo en las esferas políticas y porque está abandonando su primitivo carácter crítico con la cultura medioambiental existente. En este sentido, Riechmann (1995) anticipaba la deriva productivista/

economicista del término “Desarrollo sostenible”. En el documento “Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor. Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible” se corroborarían tan pesimistas previsiones, supeditando la cohesión social y la protección del medio ambiente al crecimiento económico que, se entendía, podía desvincularse del deterioro ambiental gracias a las nuevas tecnologías (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001). En esta misma línea, la “Estrategia española de desarrollo sostenible” admite la posibilidad de compatibilizar sostenibilidad y crecimiento para aumentar los niveles de competitividad a largo plazo. Y para lograrlo, no propone una idea de sostenibilidad fuerte, sino la internalización de los costes y beneficios externos sociales y ambientales, con incentivos fiscales y políticas de regulación (Ministerio de la Presidencia, 2007).

Si se quiere construir una alternativa de cara al futuro se ha de cuestionar la multiplicidad de interpretaciones del término y su uso retórico que sirve para legitimar el actual status quo. Si se pretende que el término ofrezca una alternativa real, la sostenibilidad debe entenderse como proyecto político y de cambio personal.

4. Sostenibilidad y desarrollo local

El término sostenibilidad está íntimamente relacionado con el desarrollo local, una idea que, en el ámbito de la globalización, se está reforzando. El concepto de desarrollo local es cada vez más utilizado por investigadores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales preocupadas por la dimensión territorial del desarrollo. El concepto “desarrollo sostenible” está ligado al mantenimiento de las condiciones ambientales y materiales necesarias para garantizar el bienestar humano global sin imponer a las generaciones futuras pesadas cargas en forma de deudas internas y externas, pero tiene una fuerte componente local, ya que los ciudadanos deben contar con la capacidad para integrarse en esos proyectos y ser parte de su mantenimiento y consolidación futura (Streeten, P., 1986).

La globalización ha llevado aparejado el reforzamiento de lo local, en múltiples sentidos. Desde el punto de vista del mercado, los ámbitos local, nacional e internacional, compartimentados a principios de siglo, están actualmente entrelazados. La denominada glocalización, articulación entre lo global y lo local desde una visión urbana, destaca el papel de los gobiernos locales para implantar políticas con referentes globales y actuaciones locales. Además, la regulación de la glocalización solo es posible si la apoyan los gobiernos nacionales, los únicos con legitimidad formal para hacerlo (Castells, M., 1999).

En la conferencia del Banco Mundial celebrada en Nairobi en 1973 se definía el Desarrollo Local como *“una estrategia diseñada para mejorar el nivel de vida, económico y social de grupos específicos de población”*. De este nuevo enfoque de desarrollo económico han surgido múltiples interpretaciones que han hecho del término algo ambiguo, utilizado para hacer referencia al desarrollo territorial endógeno de *“abajo-arriba”*. El desarrollo local tiene un importante componente endógeno, tanto en sus medios, como en sus fines. En sus medios, porque debe contar, necesariamente, con recursos locales, y en sus fines, porque opta por modos alternativos y minoritarios de desarrollo frente a las generalizaciones de la sociedad global mayoritaria que posee gustos y formas de consumo idénticas y controla los medios de comunicación. El desarrollo local endógeno se basa, fundamentalmente, en el papel de la iniciativa privada, mediante la puesta en marcha de actividades económicas y socioculturales con nuevas formas de colaboración empresarial, participación social y con los recursos humanos y materiales locales disponibles. Sin embargo, el desarrollo local no sólo es endógeno, ya que se pueden y deben utilizar (*“endogeneizar”*) conocimientos o recursos exógenos para lograr los objetivos planteados en las estrategias locales.

A finales de la década de los ochenta, se produjo un giro en las políticas de desarrollo con la puesta en marcha del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se pasó de las políticas macroeconómicas globales *“arriba-abajo”*, alejadas de las realidades locales, a las políticas mixtas macro y microeconómicas de *abajo-arriba*, que reservaban un papel protagonista al territorio. El lema se resumía en *“pensar globalmente y actuar localmente”* con las administraciones locales como impulsores del desarrollo local, dado su mayor conocimiento del entorno. Sin embargo, el desarrollo local, desde este prisma, exige una gran coordinación entre los distintos niveles de decisión de la Administración Pública *“arriba-abajo-arriba”*.

Por otra parte, el desarrollo local debe entenderse como un proceso integral que incluya, al mismo nivel los aspectos económicos, socioculturales, medioambientales e institucionales. El Desarrollo Local Integrado se basa en las ventajas comparativas de la localidad para aprovechar los recursos y potencialidades existentes en la zona. Este modelo tiene como fin último permitir una distribución más equitativa de la renta y un acceso más equitativo a los medios de producción, reduciendo el uso de tecnologías externas y movilizándolo los recursos humanos locales (Alburquerque, F., 2003).

Globalización y mayor atención a lo local son las dos caras de una misma moneda, ya que mientras lo local busca su espacio en lo cercano, la tecnología y la economía conducen a la homogeneización de la producción y de los hábitos de consumo. La potencialidad de un territorio está determinada por la estructura productiva, el mercado de trabajo, la capacidad empresarial y tecnológica, los

recursos naturales o ambientales, el sistema crediticio, la estructura sociopolítica, el patrimonio histórico y la cultura locales. Para impedir que la globalización ahogue al localismo en el ámbito de la sociedad de la información, la Unión Europea ha tomado algunas iniciativas para salvaguardar su modelo social de Europa, como la defensa del plurilingüismo y de la pluralidad de las culturas y de las economías. Además, el desarrollo local se ha convertido en el nuevo activador de las políticas de patrimonialización, sobre todo en el medio rural, afectado por la despoblación y la desmovilización económica (PNUD, 2004).

Desde una óptica exclusivamente economicista, el desarrollo económico se alcanzaría si un territorio logra posicionarse ventajosamente y ser reconocido en los mercados globales. Más allá de esa idea, la concepción del desarrollo local debe tener en cuenta aspectos extra-económicos (sociales, culturales, medioambientales...), que pueden reforzar la diferenciación y la identidad. Sin embargo, no debe olvidarse que dichos aspectos son vulnerables a la mercantilización propia del sistema capitalista, porque el ámbito en que se desenvuelve la localidad es el mercado y que los productos y recursos locales tienen ese destino, con el fin de satisfacer las necesidades materiales de los habitantes de la comunidad (Wallerstein, I., 1991). Se trata, pues, de identificar las ventajas comparativas de la localidad con estrategias que permitan el acceso de las personas a la renta, a la riqueza, al conocimiento y al poder, esto es que aumenten las capacidades de los individuos que conforman la comunidad.

El deseable equilibrio entre aspectos socioculturales, económicos y medioambientales, no es fácil de lograr. Lo que está claro es que el desarrollo local ha de ser promovido y para impulsarlo son precisos recursos financieros, inversión en capital, formación de los recursos humanos y contar con una batería de indicadores que permita llevar a cabo un control de los resultados. Como se ha visto más arriba, las teorías macroeconómicas del desarrollo son aproximaciones con altos niveles de agregación y utilizan magnitudes que no reflejan la complejidad estructural del territorio objeto de estudio.

La orientación de los recursos a la inversión productiva depende de la capacidad de integrar las innovaciones tecnológicas, de gestión, sociales e institucionales en el aparato productivo y del nivel de articulación socioeconómico local. En este contexto, la unidad de actuación es el territorio, la innovación va más allá de la inversión en ciencia y tecnología y requiere la concertación de los actores que intervienen en el desarrollo, potenciando formas más participativas de gestión política, administrativa y de control social.

El Desarrollo con un enfoque Local está inserto en una política global, con grandes dosis de descentralización administrativa, planificación y ordenación del territorio y dotación infraestructural. En este sentido, es importante considerar que las

acciones que se toman por parte de los gobiernos locales pueden ser revocables e irrevocables. Las acciones revocables, como pueda ser el establecimiento de un tributo local, no tienen por qué mantener sus efectos en el largo plazo, dado su carácter temporal. Sin embargo, las acciones irrevocables, como por ejemplo un determinado tipo de política urbanística que conduzca a la destrucción del litoral, tienen un efecto permanente sobre el modelo de desarrollo que adopta la comunidad. De forma que la regulación de cada dimensión (económica, social, cultural, ambiental, físico-territorial, político-institucional...) condiciona la agenda de desarrollo local, hecho que remite, una vez más, a la gran importancia de los poderes públicos locales en este proceso (Vázquez, A., 2001).

La concertación público-privada alude tanto a las instituciones formales (constituciones, leyes...), como a las informales (normas de comportamiento, convenciones, códigos de conducta). Éstas persisten en el tiempo, proceden de la información transmitida socialmente y son parte de la herencia cultural recibida, de las normas de conducta no escritas sobre las relaciones interpersonales de los individuos o de aspectos culturales muy arraigados en las conductas de los individuos (North, D.A., 2005). Otros aspectos que singularizan un territorio son su capital social, su capital humano y su capital natural, que se unen a la concepción tradicional de capital físico, entendido en términos de capacidad productiva.

El capital humano se refiere al conocimiento y a la capacidad de generarlo mediante la educación, la salud, la alimentación y la cultura. Pero, el capital humano debe trascender su relación con el crecimiento económico y ampliar las capacidades de los individuos para mejorar la calidad de los debates públicos (Sen, A., 1999). Por su parte, el capital social hace referencia a los niveles de organización de una sociedad medidos en términos de de asociacionismo, confianza y cooperación alcanzados por una sociedad democrática organizada desde un punto de vista de ciudadanía y la buena gobernabilidad y prosperidad económica (Putnam, R.D., 1993). Por último, y en sentido amplio, se puede considerar al capital natural como el stock que genera una renta natural a lo largo del tiempo (Costanza, R. y Daly, H.E., 1992).

Para promover el desarrollo local es preciso invertir en todos los capitales mencionados simultáneamente, y combinar lo rural y lo urbano, entendidos como un binomio inseparable en el que se dan funciones económicas y sociales interrelacionadas. Aunque no existe una “receta” de desarrollo local, se pueden avanzar una serie de acciones para su consecución dirigidas, tanto a la formación de agentes de desarrollo local y de emprendedores, como a la creación de nuevos tipos de institucionalidad participativa, basada en el fortalecimiento de la sociedad civil. En definitiva, el desarrollo local sostenible debe perseguir la formación de comunidades humanas con un patrón organizativo diferente sustentado en las redes sociales, en la diversidad territorial, en la conservación de su patrimonio natural y cultural y en la formación de sus recursos humanos.

5. Conclusiones

Las teorías del crecimiento económico identificaban el progreso material con el desarrollo y tomaban el PIB per cápita como el indicador cuantitativo. El desarrollo se entendía como un proceso étápico, asegurado por el funcionamiento libre de los mercados perfectos. Sin embargo, la persistencia de situaciones de pobreza y el aumento de las disparidades económicas restaron validez a tal identificación, a la vez que se cuestionaba la posibilidad de extender el modelo de crecimiento occidental a países que no reunían las condiciones institucionales y sociales precisas.

La nueva teoría del desarrollo priorizó la satisfacción de las necesidades humanas como precondition para alcanzar el bienestar común. En los años 90, la teoría del desarrollo se completó con el enfoque de las capacidades, añadiendo a la satisfacción de las necesidades básicas, las dimensiones política y social. Al adoptar esa idea, se asumía que las personas eran la verdadera riqueza de las naciones y el desarrollo se identificó con la capacidad de alcanzar mayores oportunidades para gozar de una vida prolongada, saludable y creativa. La ruptura del vínculo automático entre ampliación del ingreso y ampliación de las opciones humanas, permitía concebir la idea de que el desarrollo debía ser producto de la acción deliberada de la agencia de la acción colectiva. El Estado debía poner en marcha políticas de redistribución de la riqueza y la renta y de eliminación de barreras para la entrada de personas en las esferas económicas y sociales.

En la idea de desarrollo humano está implícita la noción de sostenibilidad, dado que aquel no puede entenderse sin garantizar la equidad intergeneracional e intrageneracional. La noción de desarrollo sostenible es multidimensional y pone en cuestión un modelo de crecimiento que, no sólo ha provocado daños ecológicos y medioambientales, sino graves problemas de miseria y subdesarrollo. Los impactos socioambientales negativos del crecimiento económico debían servir de advertencia para rechazar un modelo de desarrollo insostenible, que tan solo busca la ganancia en el corto plazo. Un sistema es sostenible si el uso de recursos renovables no supera sus tasas de regeneración o el tiempo en que se generan sustitutivos, y las emisiones de contaminación tampoco superan la capacidad de asimilación del medio ambiente.

El enfoque del desarrollo local sostenible se aleja del nivel agregado y abstracto de la Economía convencional y de ciertas corrientes de la Economía del Desarrollo. Toma como unidad de actuación principal el territorio o ámbito de una determinada comunidad local o comarcal y propone a los actores locales como protagonistas principales de las iniciativas y estrategia de desarrollo. Es real y se centra en el abandono de las actitudes pasivas para pasar al esfuerzo y decisión propias establecer y concertar localmente la estrategia de desarrollo a seguir.

En definitiva, la idea de desarrollo es multidimensional, está ligada al bienestar humano y a la sostenibilidad, de ahí que no exista un único modelo posible de desarrollo. Aunque se sigan criterios de eficiencia y de competitividad, el desarrollo no tiene por qué basarse en la necesaria participación de las grandes empresas de capital multinacional, ni en la creación y expansión de empresas pequeñas y medianas. Entre esos dos extremos existen otras alternativas, siempre que se entienda que el objetivo final de cualquier sector económico, ha de ser el desarrollo humano concebido como *“la eliminación de algunos tipos de falta de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia, es decir, la capacidad para modificar su entorno”*. Como subraya Sen, la piedra angular del desarrollo humano ha de ser la libertad y el fin de tal proceso la expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos.

- ALBURQUERQUE, F., (2003), "Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local", Consultoría de capacitación en "Desarrollo territorial y gestión del territorio", *Coquimbo*, Chile, 24-30 de agosto de 2003.
- BARRO, R., (1991), "Economic growth in a cross section of countries", *Quarterly Journal of Economics* 106 (2), pp.407-444.
- BRUNDTLAND (1989), *Benjamin Franklin Lecture*, Washington, DC.
- CASTELLS, M., (1999), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza Editorial.
- CEPAL., (1949), *Estudio Económico de América Latina, 1949*, Nueva York, ONU, Departamento de Estudios Económicos.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS., (2001), *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la unión europea para un desarrollo sostenible*, Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo, CE, Bruselas.
- COSTANZA, R. y DALY, H.E., (1992), "Natural capital and sustainable development", *Conservation Biology*, 6, pp.37-46.
- DALY, H.E., (1990), "Toward some operational principles of sustainable development", *Ecological Economics* 2 (1), pp.1-6.
- EMMERIJ, L., (1994), "El problema del empleo y la economía internacional", *Revista Internacional del Trabajo*, 113(4), pp. 511-530.
- FERRER, A., (1996), *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- HIRSCHMAN, A.O., (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- HOBSBAWN, E., (1975), *The Age of Capital 1848-1875*, Nueva York, Charles Scribner's Sons.
- LEFF, E., (1994), *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*, México D.F., Siglo XXI.
- (1998), *Saber Ambiental: Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, México D.F., Siglo XXI.
- LÓPEZ, F., (comp.) (2007), *Desarrollo: crónica de un desafío permanente*, Granada, Universidad de Granada
- LUCAS, R., (1988), "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics* 1, pp. 3-42.
- LUCAS, R., (1993), "Making a miracle", *Econometrica* 61(2), pp. 251-272.
- MEADOWS, DH; MEADOWS, D.L. y RANDERS, J., (1991), *Beyond the Limits*, Chelsea Green Publishing Company, White River Junction VT. [Ed. Cast.: Los límites del crecimiento, Madrid, El País & Aguilar, 1992].
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA., (2007), *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, Madrid, Ministerio de la Presidencia.

- MYRDAL, G., (1957), *Economic Development and Underdeveloped Regions*, Londres, Duckworth.
- NACIONES UNIDAS., (1992), *Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra)*, Río de Janeiro, Naciones Unidas.
- NACIONES UNIDAS., (2002), *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible Johannesburgo (Sudáfrica)*, Nueva York, Naciones Unidas.
- NAREDO, J. M., (2004), "La especie humana como patología terrestre", *Archipiélago* 62, pp. 13-24.
- (1996), "Sobre el origen, el uso y el contenido del término 'sostenible'", *Ciudades para un futuro más sostenible*, Madrid, Ministerio de Obras públicas, Transportes y Medio Ambiente.
- NORGAARD, R.B., (1994), *Development Betrayed. The end of progress and a coevolutionary revisioning of the future*, Londres y Nueva York, Routledge.
- (1996) "Globalization and unsustainability", *International Conference on Technology, Sustainable Development and Imbalance*, Tarrasa.
- NORTH, D.A., (2005), *Understanding the process of economic change*, Princeton University Press [Ed. Cast.: Comprender el proceso de cambio económico, Norma, Bogotá, 2007].
- NORTON, B.B., (1992) "Sustainability, Human Welfare and Ecosystem Health", *Ecological Economics* 14 (2), pp. 113-127.
- NURKSE, R., (1953), *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- PERROUX, F., (1955), "Note sur la notion de pôle décroissance", *Économie Appliquée* 7, pp. 307-320.
- PNUD (2004), *Informe sobre Desarrollo Humano, 2004: La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, Madrid, Mundi-Prensa.
- (2007), *Informe de Desarrollo Humano, 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*, México D.F., MundiPrensa.
- Debe añadirse:
- (2009), *Informe de Desarrollo Humano, 2009, Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*, México D.F., MundiPrensa.
- PREBISCH, R., (1951), *Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico*, Santiago, UN, ECLA.
- PUTNAM, R.D., (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press [Ed. Cast.: Para hacer que la democracia funcione, Editorial Galac, Caracas, 1994].
- RIECHMANN, J., (1995), "Desarrollo sostenible: la lucha por la interpretación", en J.M. Riechmann y J. Naredo, (eds.), *De la economía a la ecología*, Madrid, Trotta, pp. 11-78.
- RONCAGLIA, A., (2006), *La riqueza de las ideas: una historia del pensamiento económico*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- ROMER, P., (1990), "Endogenous technological change", *Journal of Political*

Economy 5 (parte 2), pp. S71-S102.

— (1994), "The origins of endogenous growth", *Journal of Economic Perspectives*, invierno, pp. 3-22.

ROSENSTEIN-RODAN, P., (1943), "Problems of Industrialization of Eastern and Southeastern Europe." *Economic Journal*, 53 (210-211), pp. 202-211.

ROSTOW, W.W., (1961), *Las Etapas del Crecimiento Económico. Un Manifiesto No Comunista*, México D.F., Fondo de Cultura Económica,

SÉE, H., (1926), *Orígenes del capitalismo moderno*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1937.

SEERS, D., (1963) "The Limitations of the Special Case", *Bulletin of the Oxford University Institute of Statistics*, 25 (2), pp.78-98.

— (1969), "The meaning of development", in *Eleventh World Conference of the Society for International Development*, Nueva Delhi.

SEN, A., (1999), *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf: New York [Ed. Cast.: *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta, 2000].

SINGER, H. W., (1950), "The distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries", *American Economic Review*, XL, pp. 473-485.

SOLOW, R. M., (1956): "A Contribution to the Theory of Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics* 70, pp. 65-94.

— (1957): "Technical Change and the Aggregate Production Function." *Review of Economics and Statistics* 39, pp.312-320.

STIGLITZ, J., (2002), *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid.

STREETEN, P., (1979), "From Growth to Basic Needs", dans *Basic Needs Strategy as a Planning Parameter*, Berlin, Fondation allemande pour le développement international.

— (1994), "Human Development: Means and Ends", *The American Economic Review* 84 (2), pp. 232-237

— (1999), "Futura estrategia para el desarrollo humano", *Finanzas y desarrollo*, diciembre, pp. 29-33

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE, (2009), *National greenhouse gas inventory data for the period 1990–2005*, Bonn, United Nations (web: <http://unfccc.int>.)

VÁZQUEZ, A., (2000), "Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual", *Proyecto CEPAL/GTZ*, Santiago de Chile.

WALLERSTEIN, I., (1974), *The Modern World System*, Nueva York, Academic Press.