

Año 3  
Número 3  
verano 2016

# Revista de Políticas Sociales

## Estados municipales: reflexiones en torno al desarrollo sustentable local desde una perspectiva de políticas públicas

*Patricia Rodrigo*

Docente de la  
Licenciatura  
en Trabajo Social  
UNM

mpatriciarodrigo@gmail.com

*Carlos Ciappina*

Docente de la  
Licenciatura  
en Trabajo Social  
UNM

ciappinac@gmail.com

Desde estas páginas analizaremos, en primer lugar, diversos marcos conceptuales del desarrollo sustentable, revisando este concepto polisémico que refleja, en sus diversos usos, las diferentes posiciones políticas e ideológicas desde donde se define y se emplea. En un segundo momento se presentarán diferentes problemáticas que involucran las dimensiones de un posible desarrollo sustentable, desde una mirada que pone el acento en el rol del Estado y las instituciones desde una perspectiva inclusiva, y por lo tanto en el mejoramiento de la vida de las personas en los diferentes territorios que transitan, poniendo el eje en lo local.

### Sobre la idea del desarrollo sustentable

El desarrollo sustentable surgió como una respuesta a los problemas ambientales que habían sido identificados y definidos hacia fines de la década del 60. Dichos problemas daban cuenta de los límites físicos que el planeta imponía al desarrollo ilimitado. Por lo tanto, resultaba indispensable formular una propuesta que evitara una catástrofe ambiental inminente. Partiendo desde esa premisa, el desarrollo sustentable fue concebido como un tipo de desarrollo capaz de satisfacer las necesidades del conjunto de la sociedad, sin comprometer las posibilidades de las futuras generaciones de satisfacer también sus necesidades.

No obstante, la cuestión ambiental, originalmente definida en términos catastróficos, fue redefinida en las décadas siguientes. A esta redefinición contribuyeron principalmente dos perspectivas: por un lado, la de los países del Tercer Mundo; por otro, la perspectiva del ambientalismo moderado, de influencia decisiva en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Finalmente, la propuesta de desarrollo susten-

table aprobada por la ONU en 1987 fue la resultante de una década y media de discusiones que culminaron en un consenso plasmado en lo que se denominó Informe Brundtland.<sup>1</sup>

En una primera aproximación al concepto podemos decir que el “desarrollo sustentable” es aquel que integra las dimensiones económica, social y ambiental, que es comprometido con la ciudadanía, las empresas y los gobiernos, y que es adoptado de manera activa, prevaleciendo la solidaridad social, con criterios de equidad inter e intrageneracional y una creciente preocupación en torno a las implicancias del deterioro ambiental. Esto supone una gran expansión de la conciencia pública, arraigándose en la solidaridad social y la preocupación sobre el medio ambiente en la moral pública como valores indiscutibles (PNUMA, 2003).<sup>2</sup>

El término “desarrollo” había comenzado a ser utilizado fuertemente después de la Segunda Guerra Mundial, momento de la emergencia definitiva de Estados Unidos como potencia hegemónica en el mundo capitalista y de la construcción de un mundo “bipolar” que duraría hasta la década del 90 del siglo pasado. Con la propuesta del llamado “Plan Marshall”, Estados Unidos “invitó” a los países que quisieran seguirlos a transitar un proceso por el cual las naciones irían recuperando e incrementando su capacidad de producción, y adquiriendo mejores condiciones en sus economías, con los consecuentes beneficios para sus habitantes. Esta noción surgió de manera instrumental para promover la expansión del capitalismo, reeditando la idea de progreso del siglo XVIII. Está pensada como un proceso unidireccional, con etapas a atravesar por las que circularían todos los países que se alinearán a ella.

1. [www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0506189.pdf](http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0506189.pdf)

2. <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/GEO%20ALC%202003-espanol.pdf>

Para esta época encontramos ya varios y contrapuestos conceptos de desarrollo, problemas ambientales y sustentabilidad, que aún hoy no han sido saldados y que divergen en los sentidos de aquello que hay que sostener: el crecimiento económico, los sistemas ecológicos, los recursos naturales finitos, la calidad de vida de la población, los estilos de vida o el modelo de desarrollo hegemónico. Es aquí donde los diferentes actores políticos, sociales, estatales, económicos, académicos y comunitarios (pueblos originarios, organizaciones de la sociedad civil, periodistas, trabajadores del campo, etcétera) tienen objetivos diferentes y miradas contrapuestas, y con relación a ellas aplican el concepto de sustentabilidad. También influyen las diferentes posiciones geopolíticas (norte o sur) y la mirada disciplinar (ciencias sociales o ciencias naturales).

### El concepto de desarrollo local

En el largo período de auge de las ideas neoliberales, al que podemos situar entre los 70 y el 2000, aproximadamente, el desarrollo local se basaba en la identificación y el aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenos de una comunidad, barrio o ciudad. Se consideran potencialidades endógenas de cada territorio los factores económicos y no económicos. Entre estos últimos se mencionaban los recursos sociales, culturales, históricos, institucionales y paisajísticos. Todos estos factores son también decisivos en el proceso del desarrollo económico. Se definía así el desarrollo económico local como el proceso de transformación de la economía y de la sociedad local, orientado a enfrentar los desafíos y a superar las dificultades existentes. Dicho proceso pretendía mejorar las condiciones de vida de la población mediante una acción decidida y concertada entre los diferentes agentes socioeconómicos locales, públicos y privados, para el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos endógenos existentes. Esto se lograría mediante el fomento de las capacidades de emprendimiento empresarial local y la creación de un entorno innovador en el territorio.

En este enfoque también se considera la importancia del llamado “capital social” y de los enlaces de cooperación con agentes externos para captar recursos humanos, técnicos y monetarios, entre otros, que contribuyan con la estrategia del desarrollo local. En este marco, la Argentina siempre

ha sido un país espacialmente desigual. Sin embargo, desde mediados de la década de 1970, con la implementación del modelo neoliberal, estas desigualdades comenzaron a profundizarse. A partir de 1990 la aplicación de políticas de reforma del Estado y liberalización de la economía (apertura comercial, desregulación económica y financiera, políticas monetarias ortodoxas y apreciación del tipo de cambio, reducción del gasto público, privatizaciones y retiro del Estado de la esfera económica) dio paso a la consolidación del modelo neoliberal. La consecuencia de este proceso de cambio estructural fue la desestructuración del aparato productivo, la reprimarización de la producción, la desindustrialización, el aumento del desempleo y la pobreza junto con la crisis de las economías regionales, profundizado así las desigualdades históricamente existentes. Para mitigar las consecuencias adversas de ese modelo, los municipios comenzaron a implementar políticas de desarrollo local que se orientaban a procurar atraer inversiones, generar puestos de trabajo y mejorar la competitividad local. Sin embargo, los resultados fueron escasos, en un contexto nacional adverso, marcado por la desestructuración productiva y en un marco de debilidad política, económica e institucional para implementar dichas estrategias (Villar, 2007; García Delgado y Casalis, 2006). En términos espaciales, la implementación del modelo neoliberal significó la ampliación de las desigualdades regionales, la profundización de la concentración económica y espacial, así como la extranjerización y reprimarización de la producción.

Para algunos autores que pensaron a fines de los noventa el desarrollo local (Arroyo, 2001), la primera idea básica sobre el desarrollo local como concepto supuso pensarlo “desde abajo”, no como un proceso que va desde lo general a lo particular, sino al revés: pensar en una región, en una localidad, en un municipio. ¿Qué hay? ¿Qué no hay? ¿Con qué recursos se cuenta y con qué recursos no se cuenta para promover el desarrollo? Esa fue la primera idea y la principal dificultad del concepto de desarrollo local, como parte de lo que existe en una localidad, en un territorio municipal o, a lo sumo, en una micro región, cuando se juntan dos o más municipios. La idea de desarrollo local básicamente se pensó desde lo que tenemos en un determinado territorio, qué podemos hacer y qué no, con qué recursos contamos y con cuáles no.

El desarrollo local, además de pensar en el territorio, supuso otras cuestiones: la más importante fue entender el concepto de desarrollo como la idea de crecimiento económico con impacto social. Esto es, no cualquier cosa sería desarrollo local. Desarrollo local sería aquella actividad econó-





mica que motorizara el crecimiento del lugar y mejorara las condiciones de vida. O sea, si en una localidad se instalaba un hipermercado que generaba un excedente económico y lo transfería hacia fuera pero no mejoraba las condiciones de vida, eso era crecimiento económico pero no desarrollo local, porque le faltaba la otra parte: mejor distribución. Impacto social significaba mejor cadena de distribución. No cualquier actividad económica fomentaba el desarrollo local. Sólo aquella que, a la vez de motorizar el crecimiento, de generar volumen económico en el lugar, generaba mejoras en las condiciones de vida, sobre todo en lo que tiene que ver con los ingresos de la población.

Parfraseando a Daniel García Delgado, nuestro país había aprendido que cualquier esquema de desarrollo posible para los países del área latinoamericana debería darse de “arriba hacia abajo” y no al revés, como lo afirmaba el neoliberalismo. La feudalización de la sociedad no parece haber dado buenos resultados, si analizamos los índices de desarrollo humano y socioeconómicos de fines del siglo pasado. Debemos por tanto analizar como un todo el concepto de desarrollo, tanto el local, el regional y el internacional, insistiendo y poniendo el acento en que deberá ser necesariamente sustentable, inclusivo y enmarcado en un proyecto nacional y democrático. Entran así en juego otras dimensiones que tienen que ver con lo social –con las particulares miradas políticas, ideológicas y económicas– y con procesos territoriales, culturales e históricos. Como señala el ecólogo Gallopín (2003), la búsqueda de la sustentabilidad y el desarrollo sustentable, así como su análisis, exigen integrar factores económicos, socioculturales, políticos y ecológicos, por lo que no pueden ser abordados desde una única perspectiva disciplinar,

ya sea científica o tecnológica. A continuación analizaremos las distintas dimensiones que componen el desarrollo sustentable, atendiendo a las características específicas de cada una, sin dejar de considerar sus relaciones y su mutua dependencia. Se abordarán las dimensiones ecológica, económica, social e institucional del desarrollo.

## La dimensión ecológica

La sustentabilidad ecológica supone discutir los criterios necesarios para evaluar los cambios, las adaptaciones y los límites de los sistemas ecológicos, frente a la presión ejercida por los procesos de desarrollo socioeconómico. Desde la perspectiva de las ciencias naturales se han construido diversos modelos, herramientas teórico metodológicas y criterios para operar el concepto de sustentabilidad ecológica, tales como mantenimiento, salud y desarrollo de ecosistemas. El bienestar humano debe buscarse dentro de la capacidad del ambiente natural para tolerar, sostener y absorber su uso. Los niveles actuales son excesivos y no sustentables. Generalmente esa capacidad ha sido estudiada de manera estática, como por ejemplo la estimación acerca de cuánta población puede soportar un ambiente escaso de agua. El límite del uso o afectación de un recurso está dado por el umbral a partir del cual comienza a degradarse, esto es, a perder sus cualidades originales de manera crítica o irreversible.

Podemos decir que la sustentabilidad ecológica es el mantenimiento o mejora de la integridad de los sistemas de soporte de la vida sobre la Tierra, realizando las adecuadas provisiones para el mantenimiento de la diversidad biológica y regulando los niveles de uso de sus recursos –aire, agua y suelo– para su conservación. Estas metas requieren planificación y acción en las escalas local, regional y global, así como la definición de objetivos específicos a corto, mediano y largo plazo.

El análisis de la dimensión ecológica no puede ser completo ni comprenderse si no la contextualizamos en relación con los estilos de desarrollo. En ello es necesario considerar: ¿cuál es el grado de dominación de los sistemas naturales por el hombre y en qué se manifiesta esta dominación? ¿Cuál es el ritmo de los cambios ambientales?

## La dimensión económica

Como se ha mencionado al comienzo de este trabajo, el ideal de desarrollo se ha estudiado y propuesto durante el siglo xx asociado directamente al concepto de crecimiento económico –medido a través del Producto Bruto Interno (PBI) *per cápita*– y como una consecuencia directa de éste. Los modelos tradicionales de desarrollo comparten dos puntos principales: por un lado, la distinción dicotómica entre sociedades y economías subdesarrolladas y desarrolladas, siempre a partir de una perspectiva eurocéntrica; por otro lado está la visión evolucionista del desarrollo, según la cual el subdesarrollo es una situación transitoria en el paso hacia una etapa de desarrollo y crecimiento económico. Sin embargo, es importante destacar que el crecimiento económico no implica necesariamente una mejora de la calidad de vida de la población. El crecimiento económico refleja la expansión o la contracción de la economía de un país. Es una variable cuantitativa que establece la riqueza económica de una sociedad en su conjunto, pero nada dice sobre la distribución de tal riqueza o sobre cómo estos recursos son utilizados para mejorar la calidad de vida de la población. Tampoco dice sobre el impacto de la producción sobre la generación de nuevos empleos o la degradación del ambiente.

Los modelos de desarrollo basados exclusivamente en el crecimiento económico, sin atender a los aspectos humanos que lo acompañan, han sido ineficientes para reducir los niveles de pobreza, equidad e inclusión social, igualdad de oportunidades, sustentabilidad intergeneracional, etcétera, como lo demuestran las diferencias entre países sobre la forma en que el crecimiento económico se traduce en un *mejor nivel de vida para la población* que muchas veces no se ve reflejado en una *mejor calidad de vida*.

La visión actual del desarrollo económico implica aspectos cualitativos, cambios en las formas de producción, innovación tecnológica y productiva, cambios organizacionales e institucionales, y sustentabilidad a mediano y largo plazo. Estos aspectos requieren incorporar otros relacionados con las dimensiones ecológica, social y política del desarrollo.

Las nuevas teorías incluyen modelos endógenos de crecimiento económico, buscan explicar los cambios en la productividad de las economías a partir de factores intangibles como el capital humano, la producción, el uso de ideas, las innovaciones tecnológicas y las instituciones, a diferencia de los modelos neoclásicos que se basaban en el capital físico, económico e incluso financiero. Las teorías actuales distinguen entre capital físico (infraestructura, maquinaria y materias primas), capital humano (conocimientos y aptitudes) y capital natural (recursos naturales renovables y no renovables). Como señala Larrain (2002), “la inclusión del factor económico, vinculado al crecimiento del PBI como factor estructural de la sustentabilidad por parte del Estado y del sector empresarial, y el situarlo al mismo nivel que las dimensiones sociales, ambientales y políticas de la sustentabilidad, han generado una conceptualización de ésta con un sesgo economicista, la cual ha sido utilizada para homologar la sustentabilidad económica con el crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto”.

Como señalan aportes recientes de la CEPAL (Quiroga Martínez, 2005), desde un punto de vista economicista y reduccionista la condición de sostenibilidad se alcanza manteniendo en el tiempo un *stock* de capital natural. Los indicadores que se desprenden de este enfoque son los que miden el acervo y el flujo relacionados con las cuentas ambientales concebidas como satélites de las cuentas económicas nacionales. Los indicadores más conocidos de esta perspectiva son aquellos propuestos por el Banco Mundial, tales como el PBI verde, el ahorro genuino, el ahorro extendido y la riqueza real, que han sido muy controversiales.

Si realizamos un breve recorrido histórico de los modelos económicos aplicados en la Argentina, podemos distinguir tres períodos: uno que va desde el último cuarto del siglo XIX hasta 1930, un segundo que se extiende hasta mediados de los 70 y un tercero que llega hasta la crisis de 2001. El primer período está marcado por el modelo agroexportador, basado en una economía exportadora de bienes primarios –granos y carne–, con una explotación extensiva de la tierra. Fue una etapa con intervalos de crecimiento económico alternados con crisis, principalmente la de 1890, con las pérdidas ocasionadas por la Baring Brothers, y la crisis de 1913, con la Primera Guerra Mundial. La fuerte dependencia de la economía internacional llevó a que el modelo agroexportador cayera durante la crisis financiera internacional iniciada en 1929.

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), que dominó el crecimiento económico hasta mediados de los 70, permitió incluir en el sistema productivo a una gran parte de la población excluida por la concentración propia del modelo agroexportador, generando beneficios para los trabajadores. Esta etapa se caracteriza por una reducción de la apertura de la economía argentina y un fuerte desarrollo del mercado interno. Es un período de bajo crecimiento pero estable, con pequeños sobresaltos debidos a las crisis institucionales.

El cambio del modelo ISI por el modelo neoliberal coincide con el comienzo del período más negro de la historia política y social del país: la dictadura de 1976-1983. El gobierno militar que tomó el poder en marzo de 1976 impuso un modelo económico opuesto al anterior, caracterizado por una apertura económica y financiera, un tipo de cambio fijo e incentivos fiscales. Se implementó una política de liberalización de los mercados, mientras se sometía a la sociedad a un régimen disciplinar represivo para proteger los intereses de los capitales provenientes del mercado financiero internacional, con objetivos especulativos. Un elevado endeudamiento, la desindustrialización, el desempleo, la precarización laboral y un aumento de la pobreza fueron las secuelas de esta primera “receta” neoliberal. La vuelta a la democracia en 1983 estuvo signada económicamente por la deuda externa, cuyos servicios produjeron un desfinanciamiento del sector público que devino en ajuste, baja inversión productiva y una hiperinflación hacia 1989. La última receta neoliberal fue el plan de convertibilidad que, para combatir la inflación, tuvo como puntos fundamentales el establecimiento de un tipo de cambio fijo, el achicamiento del Estado a través del régimen de privatizaciones, la apertura económica y la liberalización de los mercados. El

endeudamiento y el ingreso de capitales externos especulativos generaron un crecimiento del crédito que se tradujo en un crecimiento de la economía en términos de PBI *per cápita*. Estas políticas tuvieron consecuencias terribles sobre la industria argentina, que quedó muy relegada en su competitividad, generando tasas muy altas de desempleo.

A partir del año 2001, luego de la crisis, se inició una nueva etapa caracterizada por un tipo de cambio flexible y competitivo, un fuerte endeudamiento, mesura en la política fiscal, recupero extraordinario de la industria, reducción notable del desempleo y políticas redistributivas y de inclusión social.

## La dimensión social

La dimensión social del desarrollo requiere incorporar la noción de calidad de vida, interpelando y poniendo en evidencia el sesgo economista que han tenido los enfoques hegemónicos del desarrollo. Muchos investigadores y organismos internacionales miden el desarrollo social de una nación a partir de la evaluación de la satisfacción de las necesidades básicas, aunque no todos consideran las mismas variables. Surgen así los enfoques de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), IDH (Índice de Desarrollo Humano) o la Línea de Dignidad, entre otros. Veremos a continuación algunos de ellos, que dan resultados distintos al del PBI *per cápita*.

En la década del 70 surge la metodología de NBI propuesta por la CEPAL, buscando el aprovechamiento de la información censal para la definición de prioridades en las políticas sociales. Básicamente consiste en establecer una serie de indicadores de necesidades mensurables y en fijar umbrales de satisfacción sobre estos para delimitar zonas de pobreza. De acuerdo con el INDEC, se consideran hogares con NBI aquellos en los cuales está presente al menos un indicador de privación. El modelo en torno a esta metodología asignaba un papel fundamental a los servicios públicos en la reducción de la pobreza, financiados por el Estado con ayuda de organismos internacionales. Las críticas a esta estrategia giraron en torno a que descuidaba los aspectos no materiales del bienestar humano.



Durante los años 80, intelectuales latinoamericanos que se encontraban exilados en Escandinavia formularon la teoría del desarrollo a escala humana, con la cual lograron romper con el núcleo duro economicista de la teoría del desarrollo. Manfred Max-Neef (economista) y Antonio Elizalde (sociólogo, actual rector emérito de la Universidad Bolivariana de Chile) son sus máximos referentes. Su trabajo posibilitó abrir nuevas líneas de pensamiento en relación con el desarrollo, entendiendo que el mismo debe conjugarse en “la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología” (Max-Neef y otros, 1986: 14), como los pilares fundamentales de la propuesta que sólo puede construirse y sostenerse a partir del protagonismo real de las personas, transformando la persona-objeto en persona-sujeto del desarrollo. La perspectiva del desarrollo a escala humana incorpora variables no convencionales –que trascienden a las económicas, de infraestructura o de expectativas de vida–, tales como subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad, y las cruza dentro de una matriz con las categorías existenciales de ser, tener, hacer y estar. En el caso de los recursos, no sólo considera los económicos, sino que incorpora otros tipos de recursos, tales como conciencia social, cultura organizativa y capacidad de gestión, creatividad popular, energía solidaria y capacidad de ayuda mutua. “Mientras los primeros se agotan en la medida en que se utilizan, los segundos se pierden sólo en la medida en que no se utilizan. Por ejemplo, el poder que se entrega, es poder que se pierde; el dinero que se da es dinero que se deja de tener. En cambio, la solidaridad que se da es solidaridad que crece; el conocimiento que se entrega es conocimiento que se expande” (Max-Neef y otros, 1986: 77).

La instauración de los modelos neoliberales de crecimiento económico con la incidencia de los organismos internacionales de crédito, principalmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, hicieron que el desarrollo humano pasara a un segundo plano (PNUD, 1996). En 1990, el PNUD presentó el IDH, señalando en su primer informe la siguiente premisa: “la verdadera riqueza de una nación está en su gente” (PNUD, 1990: 10). Bajo este enfoque, el desarrollo de una nación no está determinado exclusivamente por su nivel económico –al que continúan considerando un factor fundamental, pero no el único–, sino por el desarrollo de la sociedad y sus habitantes. Bajo esta perspectiva, el desarrollo humano es un fin en sí mismo, y el crecimiento económico un medio

para conseguirlo, no a la inversa. El desarrollo humano es definido por el PNUD como “un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo”. Se destaca en este concepto la idea de desarrollo como proceso –no como situación– en constante movimiento y cambio.

Este nuevo enfoque del desarrollo humano se centra en la expansión de las capacidades de las personas y en la libertad de opción como elemento central del bienestar humano, es decir, la libertad que las personas experimentan para ejercitar oportunidades reales en sus trayectorias de vida. Esta perspectiva se transfiere a la economía, potenciada por la obra del economista Amartya Sen, profesor en Harvard y Premio Nobel de Economía en 1998, quien sostenía que el enfoque del desarrollo humano se ocupa básicamente del aumento de la riqueza relativa a la vida humana, en contraposición a la riqueza de la economía, entendida esta última como sólo una parte de la vida misma. Sen (2000) señala la importancia de derribar las privaciones a las libertades de las personas para lograr su desarrollo, dadas por hambre, desnutrición, insalubridad, enfermedades, pobreza e indigencia, analfabetismo, desempleo, falta de derechos políticos, desigualdades de género, etcétera. Concibe a las libertades como un aspecto transversal del desarrollo humano, por cuanto constituyen un fin y un medio para lograrlo. Eliminar las privaciones a las libertades requiere actuar sobre las siguientes áreas:

- *Satisfacción de necesidades básicas*: alimentación, salud, vivienda y educación. Según esta perspectiva, “alguien puede disfrutar de buena salud y vivir mucho tiempo pero ser analfabeto, con lo cual queda excluido del aprendizaje, de la comunicación y la interacción con otros. Otra persona puede estar alfabetizada y ser muy bien educada pero ser susceptible de morir en forma prematura por características epidemiológicas o disposición física” (PNUD, 1997).
- *Equidad*: esto implica que cada ser humano cuente con la garantía de poder ejercer todos sus derechos, sin discriminación alguna. Este punto, relacionado con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, parte del supuesto de que todas las personas son iguales por el simple hecho de ser humanas. Implica abogar por la igualdad de oportunidades, independientemente del origen social, étnico o religioso de cada persona.

- *Equidad de género*: en concordancia con el ítem anterior, la desigualdad de género constituye una construcción social que atribuye a las mujeres roles sociales “inferiores”, limitando su acceso a oportunidades.
- *Sustentabilidad*: tal como ya se dijo arriba, implica desarrollar políticas e instituciones que permitan garantizar las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.
- *Empoderamiento*: incluye promover y facilitar la participación activa de los ciudadanos en los procesos de solución de los problemas de su entorno, toma de decisiones y actuación para construir su propio destino.

A través del recorrido efectuado hasta aquí, observamos cómo cambian los criterios respecto de lo que se interpreta por necesidades básicas humanas. Esto tiene su correlato en los marcos desde los cuales se define el concepto de pobreza y su medición. Bajo el paradigma del crecimiento económico, una persona es pobre porque no cumple con cierto nivel de ingresos. Bajo el de las necesidades básicas, porque no reúne ciertas condiciones de salud, educación y vivienda. De acuerdo a esta última definición de desarrollo, se es pobre cuando no se puede acceder a una vida satisfactoria. “Es en la privación de la vida que la gente puede vivir que se manifiesta la pobreza” (PNUD, 1997: 17).

Si bien este discurso es superador de otras propuestas, es preciso contextualizar históricamente esta perspectiva. Cabe señalar que esta expresión de “libre opción de los individuos”, enmarcada en la ideología neoliberal hegemónica de ese momento, se posiciona sobre una delgada línea en torno a la cual podría leerse que el destino de cada individuo, lo que puede ser o hacer en la vida, es su exclusiva responsabilidad, como si las personas no fueran parte de un sistema mayor que condiciona esas posibilidades de ser o hacer. De hecho, al mismo tiempo que se promovía el enfoque del desarrollo humano muchos países en vías de desarrollo fueron objeto de experimentos de política económica contrapuestos al enfoque.

En 1998 surgió una propuesta alternativa orientada a discutir el desarrollo humano: la Línea de Dignidad. El concepto inicial proviene de organizaciones no gubernamentales de Brasil, Chile y Uruguay, que integran el Programa Cono Sur Sustentable, una de cuyas máximas referentes es Sara Larraín, directora ejecutiva del Programa Chile Sustentable. La Línea de Dignidad se configura como un nuevo indicador social que propone

trascender la denominada “línea de pobreza”, ampliando la caracterización de las necesidades básicas e incorporando aspectos que incluyen el esparcimiento, la recreación, la cultura y la participación. “Ello eleva la concepción tradicional de equidad social desde la formulación de la vida mínima (mera superación de la línea de pobreza) a la formulación de una vida digna” (Larraín, 2002: 2). La propuesta también se abrió al desafío de reformular más profundamente el tema de las necesidades humanas, en base a los trabajos ya comentados de Max-Neef y otros.

### La dimensión institucional y política

El término “institución” suele ser utilizado con dos significados distintos. Uno referido a las *entidades organizacionales* formales o informales (Estado, congreso, empresas, partido, familia, etcétera) y otro referido a las *reglas, normas y estrategias* adoptadas por los individuos que actúan dentro o entre organizaciones. Es decir, las sociedades construyen y legitiman un sistema de valores y normas desde el cual regulan las interacciones entre los agentes, restringiendo y sancionando aquellos comportamientos que transgreden la norma, y validando los que son considerados normales o regulares a través de dispositivos formales (leyes, reglas, normativas, regulaciones, contratos, etcétera) o informales (valores, prejuicios, tradiciones, costumbres, ética, ideología, etcétera). Ambos sentidos están involucrados en el análisis de esta dimensión, ya que forman parte y son requeridos para construir una estructura institucional. Lo institucionalizado en una sociedad se reproduce mediante mecanismos diversos, formales –como la escuela– o informales –como la publicidad.

El análisis de la dimensión institucional supone identificar actores e instituciones, considerando su posicionamiento y participación, directa o indirecta, en la definición de un futuro colectivo que incluya la toma de decisiones en la gestión ambiental a través de las estructuras de gobierno. Desde una perspectiva social crítica, Max-Neef y otros (1993) plantean que “para las estructuras políticas existentes se presenta el desafío de ser capaces de rescatar la riqueza de las dinámicas que ofrecen los movimientos sociales del mundo invisible, para integrarlos como actores significativos, y no residuales, de un nuevo proyecto de sociedad” (Max-Neef y otros, 1986: 91).

### El rol del Estado, clave de las cuatro dimensiones de la sustentabilidad

Las cuatro dimensiones de la sustentabilidad requieren necesariamente de un Estado fuerte, que regule y garantice una democracia participativa estimulando soluciones creativas. El papel del Estado en una estrategia de desarrollo sustentable es fundamental para intervenir en la relación entre el sector productivo, los sectores sociales y el ambiente, estableciendo reglas formales de comportamiento (marco legal), así como promoviendo valores y costumbres (marco cultural, ético y moral). Las decisiones que tome el Estado estarán relacionadas con los modelos político-ideológicos –tanto en el nivel nacional como internacional– que moldean sus políticas públicas. A partir de allí, se establecen las relaciones con el nivel de intervención o no intervención, el nivel de descentralización de la toma de decisiones y las áreas sobre las cuales actuará. La eficiencia de las distintas políticas tomadas al respecto también estará relacionada con el grado de coordinación entre los niveles y con otros agentes.

En materia económica, el Estado puede intervenir (o no) estableciendo políticas de desarrollo productivo horizontales (infraestructura, capacitación, apoyo a la innovación, acceso al crédito, etcétera) o verticales (favoreciendo a un sector económico o región por sobre el resto). También influye determinando barreras aduaneras, a través de subsidios, beneficios fiscales, políticas de control de precios, etcétera. El modelo neoliberal practicado en el último cuarto del siglo xx suponía un Estado sin intervención en la economía, la cual quedaba librada al arbitrio del mercado. Esta ausencia estatal provocó la proliferación de capitales especulativos y una gran concentración de riqueza en manos de empresas multinacionales. Esto, sumado a un tipo de cambio favorable para las importaciones, destruyó en la última década del siglo pasado al sector de las pequeñas y medianas empresas, que eran las principales fuentes de empleo de la economía argentina.

En un ejemplo distinto, podemos mencionar la reciente (2012) nacionalización de YPF, que marca una política de intervención estatal fuerte respecto de nuestra soberanía nacional sobre un recurso natural. En materia social, el Estado interviene de múltiples maneras: fomentando el espíritu democrático y la justicia social, tomando medidas en pos de la transparencia en la actuación de los distintos agentes, facilitando

la participación ciudadana en la toma de decisiones, garantizando la libertad de expresión y el acceso a la información, promoviendo la igualdad entre los seres humanos, luchando contra la discriminación y garantizando la satisfacción de las necesidades básicas de la gente y el acceso a un trabajo digno y decente. De la misma manera, el Estado promueve leyes, normativas y regulaciones para el sector productivo que protegen el medioambiente, regulan el uso de las tierras y la emisión de gases contaminantes, promueven tecnologías de producción limpia, etcétera. También fomenta valores en la población a través de campañas de concientización y uso responsable de los recursos.

### El componente ético del desarrollo sustentable

El desarrollo sustentable es un concepto multidimensional y globalizador, mucho más amplio que los de protección, conservación y promoción del medio, dado que también considera la preocupación por aspectos intergeneracionales –para que las decisiones actuales no provoquen efectos irreversibles en el futuro–, por aspectos económicos que se conjuguen con calidad de vida, y por las connotaciones sociales del desarrollo, esto es, el acceso de la población a la cultura, la igualdad de derechos, la incorporación de la mujer a todas las esferas sociales, la posibilidad de educación y formación, la erradicación de problemas de marginación y exclusión social, entre otros. Debe regirse por el respeto a la naturaleza y a todo ser viviente, pero también por la equidad, la austeridad y la sobriedad, la solidaridad o la corresponsabilidad individual y colectiva, de tal forma que tanto el cuidado del ecosistema como el modelo económico sean compatibles con los valores culturales y éticos de nuestra sociedad. Trasciende visiones fragmentarias, potenciando los recursos ecológicos, económicos y sociales a favor del bienestar de toda la humanidad, e implica el diseño y gestión de políticas eficientes (bajos costos y servicios de calidad), ambientalmente adecuadas (que no agoten ni contaminen los recursos) y socialmente justas (beneficiosas y equitativas). Asimismo, supera la mera contabilidad de riqueza económica, al incorporar otro tipo de aspectos que implican favorecer el bienestar y la cohesión social, al promocionar la igualdad de derechos y al mejorar la integración cultural y la participación de la ciudadanía.



“Construir sociedades sustentables nos requerirá: sustentabilidad social, la cual significa justicia social, es decir inclusión y equidad social como condiciones de posibilidad para la existencia humana; sustentabilidad política, que implica legitimidad, participación y empoderamiento ciudadano que generen así gobernabilidad sostenida en el tiempo; sustentabilidad cultural, la cual requiere la superación del etnocentrismo occidental, la aceptación y el fomento de la demodiversidad mediante el reconocimiento y respeto de todas las identidades, lenguas y creencias; sustentabilidad económica, que demanda una mejor distribución de los beneficios y las cargas del bienestar logrado por la humanidad, exigiendo más de quienes más tienen y pueden compartir, mediante la moderación de su consumo; y sustentabilidad ecoambiental, que nos exige considerar los límites que la biosfera pone al operar humano, reconocer el valor de la biodiversidad y que nos demanda superar nuestro antropocentrismo” (Elizalde, 2003: 5).

## Reflexiones finales

A partir del recorrido que efectuamos en este artículo, complejizando los sentidos involucrados en las dimensiones del desarrollo sustentable, nos interesa puntualmente relacionar los modelos de desarrollo local con la sustentabilidad y la inclusión. En este sentido, el rol clave es el de diseño de políticas públicas que moldean la realidad local y regional. Podemos analizar críticamente cómo el modernismo y el neoliberalismo han articulado las dimensiones ecológicas, sociales y económicas en sus modelos del desarrollo, y cómo han influido así sobre la sustentabilidad ecológica, enunciando las siguientes consideraciones.

Las teorías de la modernidad y el neoliberalismo han priorizado el componente económico (delimitado casi exclusivamente al crecimiento económico) sobre el social, desconociendo el ecológico como parte de la estrategia de desarrollo, y minimizando o desdibujando el rol del Estado.

En el campo ecológico, los estilos de desarrollo han tenido dos características que se manifiestan a escala global: la alteración de los ecosistemas y la dominación de los ciclos biogeoquímicos. Estos cambios se han acelerado en los últimos 50 años, período en el cual se han aplicado

los modelos de desarrollo estudiados. Este ritmo de cambios es incompatible con el mantenimiento de los procesos ecológicos y la integridad ecosistémica a largo plazo, es decir, es ecológicamente no sustentable.

En el campo social, los modelos de desarrollo dominantes no han sido capaces de reducir los niveles de pobreza en los países subdesarrollados, ni los desequilibrios entre ricos y pobres –tanto en el norte como en el sur–, además de haber exacerbado las inequidades intra e intergeneracionales tanto como las de género. Estos problemas sociales están ligados al uso de los recursos e influyen sobre la sustentabilidad ecológica.

En el caso de nuestro país, ante el aparente retiro del Estado durante el neoliberalismo, los gobiernos locales tuvieron que utilizar herramientas como las de desarrollo local, su diseño y aplicación, en un intento por subsanar en el nivel local las falencias y ausencias de los Estados nacional y provincial. Los gobiernos locales intentaron volcarse sobre sí mismos apelando a sus fortalezas endógenas (donde las había) para dar cuenta de las crecientes demandas de una población que vio restringidos sus recursos a partir de las definiciones de política nacional de ese período.

La reconfiguración del Estado nacional en el período 2003-2015 se hizo sobre las políticas de inclusión a través del trabajo y la universalización de los derechos sociales. Las políticas nacionales han mejorado las condiciones económicas y sociales en un nivel general, lo que ha coadyuvado a mejorar las posibilidades del desarrollo local sustentable en todas sus dimensiones.

## Bibliografía

AA.VV. (2002): *Manifiesto por la vida: por una ética para la sustentabilidad*. México DF, PNUMA.

Aalborg+10 (2004): *Inspiración para el futuro. Los Compromisos de Aalborg*. Cuarta Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, Aalborg, Dinamarca.

Arroyo, Daniel (2006): “Desarrollo y políticas públicas. Nuevos desafíos para el Estado y la sociedad civil”. En Daniel García Delgado y Luciano Noretto, compiladores: *El desarrollo en un contexto posneoliberal*. Buenos Aires, FLACSO-CICCUS.

Elizalde, Antonio (2003): “Sustentabilidad: ¿para todos o sólo para algunos?”. En *Polis*, número 5, Santiago de Chile.

Gallopín, Gilberto (2003): *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*. Santiago de Chile, CEPAL.

García, Daniela y Guillermo Priotto (2009): *Educación ambiental: Aportes políticos y pedagógicos en la construcción del campo de la Educación Ambiental*. Buenos Aires, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

García Delgado, Daniel y Luciano Noretto, compiladores (2006): *El desarrollo en un contexto posneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires, FLACSO-CICCUS.

García Delgado, Daniel y Miguel Peirano, compiladores (2011): *El modelo de desarrollo con inclusión social. Estrategias a mediano plazo*. Buenos Aires, Idiza-FLACSO.

Gudynas, Eduardo (2004): *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*. Montevideo, Coscoroba.

Larraín, Sara (2002): “La línea de dignidad como indicador de sustentabilidad socioambiental: avances desde el concepto de vida mínima hacia el concepto de vida digna”. En *Polis*, número 3, Santiago de Chile.

Max-Neef, Manfred y otros (1986): *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Uruguay, Nordan-Comunidad, 1993.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1996): *Informe sobre Desarrollo Humano 1996*. Madrid, Mundi-Prensa.

— (1997): *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*. Madrid, Mundi-Prensa.

— (2010): *Informe sobre Desarrollo Humano 2010*. México, Mundi-Prensa.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2003): *GEO. América Latina y el Caribe: Perspectivas del medio ambiente 2003*. México, PNUMA.

Quiroga Martínez, Rayén (2005): *Estadísticas del medio ambiente en América Latina y el Caribe: avances y perspectivas*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Sen, Amartya (2000): *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires, Planeta.

Villar, Alejandro y Alejandro Casalis (2011): “Desarrollo territorial, políticas públicas y desconcentración”. En Daniel García Delgado y Miguel Peirano, *El modelo de desarrollo con inclusión social*, obra citada.

WWF (1993): *Uso sustentable de los recursos naturales: conceptos, problemas y criterios*. Ginebra, WWF.