

## ¿Por qué sostenibilidad y equidad?

El enfoque de desarrollo humano conserva toda su pertinencia cuando se trata de entender nuestro mundo. El *Informe sobre Desarrollo Humano 2010* reafirmó este concepto —énfasis en el empoderamiento, la equidad y la sostenibilidad (y en la necesidad de fomentarlos con el fin de que se refuercen mutuamente) para ampliar las opciones de la gente— demostró que todos estos aspectos cruciales no siempre convergen y destacó los retos que se enfrentan para conseguirlos.

Asimismo, ese *Informe* revela notables logros en los últimos cuatro decenios. Por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) ha aumentado drásticamente desde 1970 (41% a nivel global y 61% en los países con IDH bajo), situación que refleja importantes avances en materia de salud, educación e ingresos. El acceso de las niñas a la educación primaria y secundaria es otro logro a destacar. De mantenerse el actual ritmo, en 2050 más de tres cuartas partes de la población mundial vivirán en países con un IDH similar al de las naciones que hoy tienen un IDH muy alto. También se ha avanzado en otras dimensiones: la proporción de países con un sistema democrático aumentó de menos de un tercio a tres quintos. La primavera árabe de 2011 marcó otro salto adelante en esta materia y unos 100 millones de personas estarían viendo el fin de décadas de sistemas autocráticos.

Sin embargo, es difícil suponer que se mantendrá el mismo ritmo de avance del pasado, que por lo demás está lejos de ser uniforme entre las naciones y en el tiempo. Incluso, dos dimensiones clave del desarrollo humano han sufrido deterioros: en el ámbito de la sostenibilidad ambiental aumentan las pruebas sobre efectos devastadores, actuales y futuros; y ha empeorado la desigualdad en la distribución de los ingresos, al tiempo que se mantienen disparidades significativas en salud y educación.

El *Informe* de este año aborda las repercusiones negativas de la degradación medioambiental en la población humana, que afecta desproporcionadamente a los pobres y desfavorecidos, y la necesidad de mejorar la equidad como parte de la solución. Junto a un análisis de los patrones y sus consecuencias, hace un audaz llamado a la acción toda vez que identifica los medios para romper el vínculo negativo entre degradación ambiental y crecimiento económico que ha contaminado gran parte de la experiencia del desarrollo, al menos durante la última mitad del siglo pasado, y que pone en peligro cualquier avance a futuro.

Esta visión es coherente con las declaraciones internacionales sobre desarrollo sostenible, como las de Estocolmo (1972), Río de Janeiro (1992) y Johannesburgo (2002), que promueven los tres pilares del desarrollo sostenible: equidad ambiental, económica y social<sup>1</sup>. La equidad intrageneracional forma parte de esta última. Nuestro llamado a la prudencia en la gestión del medioambiente y de los recursos naturales básicos deriva del énfasis en ampliar las oportunidades de los más desfavorecidos y de la necesidad de tener en cuenta el riesgo de que sucedan acontecimientos catastróficos.

No abordamos detalladamente asuntos más generales como sostenibilidad económica, financiera y política, pero sí recurrimos a algunas lecciones importantes recogidas en esas esferas. Pensamos que en lugar de cubrir campos relacionados, es más provechoso concentrarse en un conjunto de temas bien definidos. Esta elección se basa asimismo en la urgencia de abordar las graves amenazas ambientales que hoy enfrenta el mundo.

En síntesis, el presente *Informe* resalta los vínculos entre dos desafíos muy relacionados para mostrar las formas en que el desarrollo humano puede ser equitativo y sostenible en términos ambientales.

Nos preocupa la sostenibilidad ambiental debido a la injusticia intrínseca involucrada en que una generación viva a expensa de las demás. Quienes nazcan hoy no debieran tener más derechos sobre los recursos de la Tierra que quienes habiten el planeta dentro de 100 o 1.000 años

Para definir el marco, este capítulo revisa la noción de los límites que enfrenta el desarrollo humano y dos paradigmas alternativos de sostenibilidad que influyen considerablemente en cómo evaluamos algunas de las opciones más cruciales de la humanidad. Adoptamos una postura cautelosa porque no tenemos la certeza de siempre poder encontrar soluciones tecnológicas a los problemas que creamos. Un aspecto crucial de este enfoque es reconocer la incertidumbre inherente del futuro y la exigencia de manejar responsablemente los riesgos para cumplir con nuestras obligaciones frente a las actuales y futuras generaciones.

### ¿Tiene límites el desarrollo humano?

Para la mayoría de las personas, los últimos 40 años han traído importantes mejoras. No obstante, nuestra capacidad de mantener esta tendencia enfrenta grandes restricciones. Si logramos resolver con decisión estos desafíos, podríamos estar en un punto crucial de una era de oportunidades históricas para expandir las opciones y las libertades. Pero si no actuamos ahora, las generaciones futuras podrían recordar este comienzo del siglo XXI como el momento en que se cerraron las puertas a un futuro mejor para la mayoría de los habitantes del mundo.

Nos preocupamos por la sostenibilidad ambiental debido a la injusticia intrínseca involucrada en que una generación viva a expensa de las demás. Quienes nazcan hoy no debieran tener más derechos sobre los recursos de la Tierra que quienes habiten el planeta dentro de 100 o 1.000 años. Podemos —y debemos— hacer mucho para que la forma en que usamos los recursos no dañe las oportunidades futuras.

Amartya Sen advierte que: “un medioambiente dañado que le niegue aire limpio a las futuras generaciones ... seguirá estando dañado sin importar cuán ricas sean esas generaciones”<sup>2</sup>. Dado que no podemos saber qué valorará la gente en el futuro, debemos asegurar la misma libertad de elección para todos —el eje central del enfoque de las capacidades— en parte protegiendo la disponibilidad y

diversidad de los recursos naturales<sup>3</sup>. Se trata de bienes cruciales para permitirnos llevar la vida que valoramos y que tenemos razones para valorar<sup>4</sup>.

Los primeros *Informes sobre Desarrollo Humano* reconocieron el papel protagónico del medioambiente. El primero de ellos alertó sobre el aumento sostenido de los peligros ambientales, entre otros los riesgos para la salud, derivados del calentamiento de la Tierra, el agotamiento de la capa del ozono, la contaminación industrial y los desastres ambientales<sup>5</sup>. El *Informe* de 1994 aseveró que “no hay tensión alguna entre desarrollo humano y desarrollo sostenible. Ambos se basan en el universalismo del reconocimiento de las reivindicaciones vitales”<sup>6</sup>.

El *Informe* de 2010 fue más allá y puso énfasis en la sostenibilidad como factor decisivo para reafirmar el desarrollo humano<sup>7</sup>:

El desarrollo humano supone la expansión de la libertad de las personas para vivir una vida larga, saludable y creativa, perseguir los objetivos que consideren valorables y participar activamente en el desarrollo *sostenible y equitativo del planeta que comparten*. Las personas son las beneficiarias e impulsoras del desarrollo humano, ya sea como individuos o como grupo.

El desarrollo sostenible logró protagonismo con la publicación en 1987 de *Nuestro futuro común*, el informe de la Comisión Mundial de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente y el Desarrollo, presidida por Gro Harlem Brundtland, ex Primera Ministra de Noruega. El informe creó lo que se convertiría en la definición estándar del desarrollo sostenible: “Aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las propias”<sup>8</sup>. Sin embargo, la importancia del trabajo de la Comisión es mucho mayor: el énfasis que puso en la equidad lo separa de gran parte de los estudios posteriores sobre sostenibilidad:

Muchos de los problemas relativos al agotamiento de los recursos y la tensión ambiental surgen de las disparidades en el poder

económico y político. Una industria puede seguir funcionando con niveles inaceptables de contaminación del aire y del agua porque las personas que soportan esos problemas son pobres y sus reclamos no surten efecto. Se puede destruir un bosque mediante la tala excesiva porque sus habitantes no tienen alternativas o porque los contratistas madereros tienen más influencia. En el plano mundial, las naciones más ricas están en mejores condiciones financieras y tecnológicas para encarar los posibles efectos del cambio climático. *De ahí que nuestra incapacidad para promover el interés común por el desarrollo sostenible sea a menudo fruto del relativo menosprecio de la justicia económica y social al interior de las naciones y entre ellas.*

La Comisión asimismo manifestó con preocupación que el mundo podría estar alcanzando los límites naturales del crecimiento económico. En 1972, un grupo de científicos publicó, por encargo del Club de Roma, *Los límites del crecimiento*, estudio que predecía que, de mantenerse las actuales tendencias de aumento del consumo, muchos recursos naturales se agotarían en los próximos 100 años. Los economistas criticaron esta tesis por no tener en cuenta los ajustes de precios y cambios tecnológicos que moderarían la creciente demanda de recursos<sup>9</sup>. Pero los hechos parecen corroborar algunas de sus predicciones, ya que el precio del petróleo, ajustado por la inflación, se multiplicó por cinco entre 1970 y 1985<sup>10</sup>.

En los siguientes dos decenios cambiaría la percepción sobre la escasez. La mayoría de los precios de los productos básicos alcanzó su nivel más alto a mediados de los años ochenta y ya en 1990, había disminuido con respecto a sus valores máximos de 1980: 57%, 45% y 19% en el caso del petróleo, el carbón y el cobre, respectivamente. En este contexto, la afirmación de que estaríamos acercándonos a una escasez mundial de recursos perdió verosimilitud, ya que los precios estarían aumentando, no disminuyendo. En 1997, incluso el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas se refería a las predicciones del Club de Roma como

“dogmáticas, poco confiables y políticamente contraproducentes”<sup>11</sup>.

Hoy en día, el péndulo se ha movido nuevamente en la dirección contraria pero las preocupaciones difieren de aquellas de hace cuatro décadas. Los problemas más evidentes en la actualidad son la preservación de los recursos naturales *renovables*, desde los bosques y pesquerías hasta el aire que respiramos. Pero el mensaje es claro: nuestro modelo de desarrollo está topando con límites concretos.

### **Paradigmas en competencia**

La idea de que la escasez de recursos limitaría la posibilidad de desarrollo del mundo es de larga data. A finales del siglo XVIII, Malthus pensaba que el hecho que la superficie terrestre fuera limitada restringía absolutamente el consumo de alimentos y, por ende, la población que podría habitar el planeta. No obstante, 200 años después, en el mundo viven siete veces más personas que cuando Malthus planteaba esta interrogante.

En la práctica, los avances tecnológicos y el reemplazo de recursos escasos por otros abundantes han permitido aumentar sosteniblemente los niveles de vida durante los últimos dos siglos. Hoy en día, el precio de los alimentos ajustados a la inflación es muy inferior al de hace 200 años, o incluso hace 50 años, y las reservas conocidas de muchos minerales son considerablemente más altas que en 1950<sup>12</sup>. Gracias a mejores técnicas agrícolas, el aumento de la producción mundial de alimentos superó al crecimiento demográfico. Entre los años sesenta y noventa, la revolución verde duplicó la productividad del trigo y el arroz en Asia debido a la introducción de variedades de alto rendimiento, mejores técnicas de riego y uso de fertilizantes y pesticidas<sup>13</sup>. Sin embargo, estas mejoras se lograron con métodos que no siempre fueron sostenibles. Nuestra preocupación por avanzar hacia prácticas agrícolas más sostenibles va de la mano de la conciencia de los mil millones de pobres que están desnutridos y enfrentan graves condiciones de inseguridad alimentaria<sup>14</sup>.

Estas observaciones han llevado a algunos a postular que a medida que se consuman las existencias de recursos no renovables, la

---

Los problemas más evidentes en la actualidad son la preservación de los recursos naturales renovables, desde los bosques y pesquerías hasta el aire que respiramos

---

---

La tesis de la *sostenibilidad débil* se concentra en el stock de capital y no en el agotamiento de los recursos naturales; la *sostenibilidad fuerte* se centra en la idea de que algunos recursos naturales básicos carecen de sustitutos reales y deben ser preservados

---

innovación tecnológica y las señales de precios evitarán carestías que limiten el desarrollo en el futuro. En la medida en que los recursos se vuelvan escasos, el alza en los precios relativos implicará mayores potenciales utilidades para los innovadores y para quienes posean bienes que puedan reemplazar dichos recursos en disminución. Estas fuerzas pueden reducir considerablemente el uso de estos recursos incluso si aumenta el consumo. Según Worldwatch Institute, en 2000 la producción de una unidad de un determinado producto en Estados Unidos utilizó menos de la quinta parte de la energía que en 1800<sup>15</sup>. Esto nos lleva a un postulado conocido como *sostenibilidad débil*, que se concentra más bien en el stock de capital y no en el agotamiento de los recursos naturales.

Cuestionando este punto de vista, los defensores del postulado de la *sostenibilidad fuerte* estiman que algunos recursos naturales básicos carecen de sustitutos reales y, por consiguiente, deben ser preservados<sup>16</sup>. Estos son esenciales no solo para nuestra capacidad de producir bienes y servicios, sino también para la vida humana. Las sociedades deben esforzarse por mantener en el tiempo el flujo de servicios provenientes del capital natural, ya que la acumulación de capital físico o de otro tipo no puede compensar el calentamiento global, el agotamiento de la capa de ozono y las importantes pérdidas en materia de biodiversidad.

Si bien los defensores de la *sostenibilidad fuerte* no desconocen que los recursos se aprovechan de manera cada vez más eficiente, argumentan que la historia no necesariamente es una buena guía para el futuro. Y si algunas restricciones en el patrimonio natural no han generado grandes problemas en el pasado, hoy ciertos tipos de capital natural son irremplazables. No hay ningún ejemplo mejor que el calentamiento global para ilustrarlo. Hay pruebas contundentes de que estamos llegando al límite superior de nuestra capacidad de emitir gases de efecto invernadero sin que ello se traduzca en consecuencias desastrosas. Según sostiene uno de los adalides de la *sostenibilidad fuerte*, estamos cambiando de una economía en un “mundo vacío”, donde el capital producido por el hombre era el factor limitante y el capital

natural era extremadamente abundante, a una economía en un “mundo lleno” donde sucede todo lo contrario<sup>17</sup>.

Más allá de estos debates, las líneas de pensamiento más recientes ponen énfasis en la potencial congruencia entre crecimiento y sostenibilidad ambiental en el marco del paradigma más amplio de la economía verde<sup>18</sup>. Esta perspectiva se aleja del tradicional discurso sobre sostenibilidad. En su lugar, se concentra en cómo las políticas económicas pueden generar patrones sostenibles de producción y consumo con soluciones integradoras favorables a los pobres que incorporen las consideraciones ambientales en las decisiones económicas cotidianas<sup>19</sup>. Nuestro enfoque complementa y enriquece el discurso de la economía verde y pone énfasis en la gente, en las múltiples dimensiones del bienestar y en la equidad. Nuestras inquietudes incluyen el crecimiento, pero también lo trascienden.

### La importancia crucial de la incertidumbre

Las diferencias entre los enfoques de la *sostenibilidad fuerte* y *débil* van más allá de dilucidar si los ahorros financieros pueden o no compensar el agotamiento de los recursos naturales. Una diferencia clave radica en el papel que desempeña la incertidumbre.

¿Podemos estar seguros de encontrar medios para compensar el daño causado por los patrones de producción y consumo, actuales y futuros? La respuesta es no. La tesis de la *sostenibilidad fuerte* se basa en el reconocimiento de esta incertidumbre inherente.

Por ejemplo, consideremos la biodiversidad. Conocemos muy bien los beneficios concretos que tiene para la gente: la mayor diversidad biológica aumenta la posibilidad de encontrar curas para enfermedades, crear cultivos de alto rendimiento y mantener bienes y servicios ecosistémicos, entre ellos la calidad del agua. También sabemos que los ecosistemas son resistentes hasta un cierto grado. Pero es extremadamente difícil definir en qué punto se destruirán. Es posible que un ecosistema soporte la destrucción paulatina por algún tiempo hasta alcanzar un cierto umbral desconocido que lo aniquile<sup>20</sup>. Estos riesgos y el desconocimiento

de los umbrales suscitan la inquietud de que lo que podría estar en juego es la supervivencia del propio planeta (recuadro 1.1).

El cambio tecnológico es incierto. Por ejemplo, el crecimiento de la productividad se aceleró después de la Segunda Guerra Mundial, pero luego disminuyó su ritmo entre los años setenta y noventa<sup>21</sup>. Retrospectivamente podemos entender las causas de esas aceleraciones y desaceleraciones, pero es muy difícil predecir el futuro. La incertidumbre que rodea a los tipos de innovaciones que podrían surgir es incluso mayor. La historia está plagada de predicciones no cumplidas sobre innovaciones específicas, desde robots personales multipropósito hasta viajes espaciales masivos, y de falta de previsión de otras, como las computadoras personales, Internet y la comunicación móvil<sup>22</sup>.

Los debates en torno al cambio climático han evidenciado claramente la importancia de la incertidumbre y el riesgo a la hora de entender el futuro<sup>23</sup>. Los científicos concluyeron que la probabilidad de un colapso desastroso a nivel de todo el sistema no es insignificante. Y ya que no podemos fijar un límite máximo fiable para las pérdidas catastróficas causadas por grandes cambios de temperatura, estamos obligados a reducir fuertemente las emisiones de gases de efecto invernadero no solo para mitigar las consecuencias conocidas que resultarían de su acumulación, sino también para protegernos contra los escenarios inciertos más desfavorables<sup>24</sup>.

De lo anterior se deduce que los postulados de la *sostenibilidad débil* y la *fuerte* difieren, más que todo, en sus actitudes frente al riesgo. La pregunta no es si los diferentes tipos de capital natural u otras formas fueron sustitutos en el pasado, sino más bien si el cambio tecnológico e institucional ocurrirá a un ritmo y en un sentido que asegure mejoras permanentes en desarrollo humano.

La postura que adoptemos también depende del valor que le atribuyamos al bienestar de las futuras generaciones en relación con las actuales, en otras palabras, en cómo descontamos el futuro. Desde la perspectiva de las capacidades, no hay justificación para suponer que el futuro proporcionará mayores

oportunidades que el presente o para asignar un menor valor al bienestar de las actuales generaciones por sobre las futuras<sup>25</sup>.

En vista de los principios implícitos en el enfoque del desarrollo humano, la tendencia a conceder la misma ponderación al bienestar de todas las generaciones y el papel central que cumplen el riesgo y la incertidumbre, nos inclinamos a favor de la *sostenibilidad fuerte*.

RECUADRO 1.1

### Gestión de riesgos ambientales: estamos jugando con el planeta

Estamos especulando con el destino de nuestro planeta mediante “juegos” en los que agentes privados cosechan los beneficios y la sociedad paga las consecuencias. Un sistema que permite resultados como este está destinado a administrar mal los riesgos. Según comentó recientemente Joseph Stiglitz, economista ganador del Premio Nobel: “Es cierto que los banqueros que ponen en riesgo nuestra economía y los dueños de empresas de energía que ponen a nuestro planeta en peligro pueden ganar mucho dinero. Pero en *promedio* y casi *con toda seguridad*, nosotros como sociedad, al igual que todos los actores, saldremos perdiendo”.

Hay incentivos perversos que entregan subsidios ocultos a bancos de inversión y empresas energéticas, como bajos límites máximos de responsabilidad, expectativas de rescate financiero y saber que los contribuyentes cargarán con los costos. Debido a que estas empresas no deberán asumir la totalidad de los costos de cualquier crisis que resulte de sus actividades, pueden incurrir en riesgos excesivos. Es el caso del derrame de petróleo de la plataforma Deepwater Horizon de BP en 2010 en Estados Unidos: los costos fueron muy superiores al límite de responsabilidad de US\$75 millones acordado. Pero incluso cuando la responsabilidad es ilimitada, existen vacíos legales. En Japón, por ejemplo, la Ley de Compensación Nuclear excluye aquellos casos en los que “el daño es causado por un desastre natural grave de naturaleza excepcional”.

Obviamente, es difícil predecir estos eventos ocasionales con consecuencias devastadoras. Pero ya no podemos permitirnos hacer la vista gorda ante esta situación, pese a las incertidumbres: estos eventos están ocurriendo con mayor frecuencia. Y debido a que la mayoría de los gases de efecto invernadero permanece en el aire por siglos, no podemos esperar hasta que se resuelvan todas las incertidumbres. Y cuanto antes actuemos, mejor.

¿Qué nivel de riesgo persuadirá a la gente de que debe cambiar su conducta? Las investigaciones en psicología del comportamiento y economía experimental entregan nuevos conocimientos aleccionadores. En ejercicios de simulación que muestran cómo reaccionan grupos de participantes cuando se les solicita invertir colectivamente en medidas para prevenir el cambio climático, demasiados actores se comportaron como polizontes, es decir, contaron con el altruismo de los demás. En los entornos en que había muy pocas probabilidades de que ocurriera un desastre debido al cambio climático, prácticamente no se comprometieron fondos. Pero incluso cuando la probabilidad era de 90%, solo la mitad de los 30 grupos de estudio prometió la entrega de recursos suficientes.

Los costos proyectados de evitar el cambio climático son insignificantes en comparación con los que resultarían de no hacer nada para controlarlo. Pero precisamente porque la cooperación no está asegurada, incluso en escenarios de alta probabilidad de que ocurra un desastre, se requieren gestiones políticas y campañas decididas para obtener compromisos.

Tal como advierte Joseph Stiglitz, los riesgos de no actuar son demasiado altos: “Si hubiera otros planetas donde irnos a bajo costo en caso de que se diera el desenlace casi seguro pronosticado por los científicos, podríamos decir que vale la pena correr el riesgo. Pero no los hay; entonces no podemos hacerlo”.

Fuente: Stiglitz 2011; Milinksi y otros 2008; Speth 2008.



## Sostenibilidad, equidad y desarrollo humano

Desde el Informe Brundtland, diversos académicos han propuesto otras definiciones del desarrollo sostenible. De hecho, uno de los puntos controvertidos fue la referencia de la Comisión a las “necesidades”, a menudo interpretadas como necesidades *básicas*, término demasiado estrecho para algunos.

El economista Robert Solow enunció en 1993 una definición alternativa, al considerar que la sostenibilidad es “la obligación de dejar a la próxima generación lo que sea necesario para lograr un nivel de vida al menos tan bueno como el nuestro y que permita proveer en forma similar a la generación siguiente”. Solow agregó: “No debemos consumir el capital de la humanidad, en el sentido más amplio”, lo que constituye en sí una declaración concisa de los argumentos a favor de la *sostenibilidad débil*. No obstante, queda aún por resolver lo que se entiende por “nivel de vida”<sup>26</sup>. Además, lo que significa “bueno” dependerá del valor que se le asigne a los diferentes factores.

### ¿Qué entendemos por sostenibilidad?

En su mayoría, las definiciones de desarrollo sostenible capturan la idea de que las posibilidades disponibles a los habitantes del futuro deben ser al menos iguales a las que existen hoy. Sin embargo, en general ello no refleja adecuadamente lo que significa desarrollo *humano* sostenible. Tampoco se refieren a la expansión de las opciones, libertades y capacidades que son intrínsecas al desarrollo humano; no reconocen que algunas dimensiones del bienestar son imposibles de medir; y no consideran el riesgo.

El desarrollo humano trata de la expansión de las libertades y capacidades de la gente para vivir una vida que valoren, y tienen razones para valorar. Las libertades y las capacidades que nos permiten llevar una vida plena trascienden de la satisfacción de las necesidades básicas. Al tiempo que admitimos que se requieren muchos recursos para llevar una buena vida y que estos pueden ser intrínsecamente valorables, es también importante mencionar que las libertades y capacidades son

aspectos que difieren bastante del estándar de vida y del consumo<sup>27</sup>. Podemos respetar a otras especies, independientemente de si contribuyen o no a nuestro estándar de vida; y así también podemos valorar la belleza natural, sin importar si aporta directamente a nuestro nivel de vida material.

El enfoque del desarrollo humano reconoce que las personas tienen derechos que no se ven afectados por el factor arbitrario de su fecha de nacimiento. Además, tales derechos no se refieren solo a la capacidad de mantener los mismos niveles de vida, sino también a tener las mismas oportunidades. Lo anterior restringe la sustitución que podría hacerse entre diferentes dimensiones del bienestar. Por ejemplo, las actuales generaciones no pueden pedirle a las generaciones del futuro que respiren aire contaminado a cambio de tener más capacidades de producción de bienes y servicios. Ello restringiría su libertad de elegir el aire limpio por sobre más bienes y servicios.

Una preocupación gravitante del enfoque del desarrollo humano es la protección de los grupos más desfavorecidos. Se trata no solo de las generaciones que en promedio están en peor situación. Incluye también a aquellas que se verían más afectadas si se concretan las amenazas previstas como resultado de nuestra actividad. Entonces, esta inquietud no se refiere solo a lo que sucede en general o en el escenario más probable, sino también lo que pasaría en los escenarios menos probables, pero sin embargo posibles, en particular en aquellos que entrañan riesgos catastróficos.

Sustentándonos en el trabajo de Anand y Sen<sup>28</sup>, definimos “desarrollo humano sostenible” como “la expansión de las libertades fundamentales de las personas del presente mientras realizamos esfuerzos razonables para evitar comprometer gravemente las libertades de las futuras generaciones”. Al igual que en el *Informe* de 1994, esta definición pone énfasis en que el objetivo del desarrollo es potenciar las libertades y capacidades que permiten a las personas llevar una vida que valoren. Nuestra definición de desarrollo humano sostenible es normativa: no buscamos la sostenibilidad de cualquier situación, sino una en que se amplíen

No buscamos la sostenibilidad de cualquier situación, sino de una que amplíe las libertades fundamentales

las libertades fundamentales. De ello se desprende que un desarrollo inequitativo nunca podrá ser desarrollo humano sostenible.

El presente *Informe* no propone una medida única del desarrollo humano sostenible. A pesar de los recientes avances en la materia, la medición de la sostenibilidad sigue entorpecida por enormes restricciones en cuanto a datos (recuadro 1.2). Por ejemplo, la desconexión entre las medidas locales, nacionales y mundiales —como la distinción entre la sostenibilidad de una economía nacional y su contribución a la sostenibilidad mundial— es un desafío permanente. O bien cuando se atribuye el daño del dióxido de carbono a la economía que produce bienes que fueron exportados para su consumo, ignorando quién se benefició del consumo de esos bienes y servicios y la naturaleza global del daño.

No es aconsejable concentrarse demasiado en la medición, ya que ello puede ocultar algunos problemas esenciales, si bien no cuantificables. Entre estos están los riesgos que enfrentan diferentes personas y grupos y el rol de los debates públicos en la elección de las políticas públicas y el empoderamiento de una sociedad con el fin de decidir cómo evitar que se comprometa gravemente el bienestar de las futuras generaciones.

### ¿Qué entendemos por equidad?

Las primeras ideas sobre equidad postulaban que los individuos debían ser remunerados de acuerdo a lo que aportaban a la sociedad<sup>29</sup>. Usado indistintamente como justicia, hoy equidad se refiere principalmente a la justicia distributiva, esto es, orientada a remediar las injustas desigualdades entre las personas.

El pensamiento contemporáneo sobre equidad le debe mucho al trabajo del filósofo norteamericano John Rawls, quien sostenía que los resultados justos son aquellos que las personas acordarían bajo un “velo de ignorancia”, es decir, si desconocieran la posición que tendrían en la sociedad<sup>30</sup>. La idea de Rawls acerca de la justicia abrazaba las libertades básicas y la equidad procesal y permitía desigualdades solamente si era dable esperar razonadamente que estas fueran de provecho para todos (y que de reducir las, dejarían a todos en peor situación).

El enfoque de las capacidades que propuso Amartya Sen en una serie de conferencias realizadas en 1979 —y que marcaron un hito— nació de la pregunta sobre cuáles desigualdades serían justas o injustas. De hecho, la igualdad no es necesaria ni suficiente para la equidad. Las diferentes capacidades y preferencias personales llevan a diferentes resultados, incluso cuando las oportunidades y el acceso a recursos son idénticos. Si importan los niveles absolutos de capacidades: el énfasis está más bien puesto en la desigualdad entre pobres y ricos, no entre millonarios y multimillonarios. También influyen las características personales: los grupos pobres y desfavorecidos, inclusive las personas con discapacidades mentales o físicas, necesitan tener mayor acceso a bienes y servicios públicos para lograr igualdad de capacidades.

A pesar de las diferencias conceptuales, la inequidad y la desigualdad en los resultados

RECUADRO 1.2

#### Medidas de la sostenibilidad: una reseña conceptual

El paradigma conceptual —sostenibilidad débil o fuerte— tiene implicancia para la manera en que medimos y evaluamos las tendencias. En vista de la multiplicidad de opiniones sobre cómo definir la sostenibilidad, no sorprende que sea difícil determinar una medida cuantitativa aceptable para todos. En la bibliografía han surgido muchas medidas. En un estudio reciente se identifican 37, aunque algunas son más conocidas que otras. Aquí examinamos las que son de uso más frecuente.

La *Contabilidad nacional verde* (o ecológica) ajusta medidas como el producto interno bruto o los ahorros en función de la calidad ambiental y el agotamiento de los recursos. Los ahorros netos ajustados, una medida de la sostenibilidad débil, suman el gasto en educación y restan el valor del agotamiento de los recursos energéticos, los minerales y los bosques, además de los daños causados por la contaminación y las emisiones de dióxido de carbono. Es una medida global de todo el capital que existe en la economía, esto es, capital financiero, físico, humano y medioambiental. Implica, por ejemplo, que los diferentes tipos de capital son sustitutos perfectos, lo cual significa que los ahorros financieros pueden sustituir la pérdida de recursos naturales.

Los *Índices compuestos* combinan los indicadores sociales, económicos y medioambientales en un único indicador. Una gran cantidad de trabajo innovador se ha basado en este enfoque. Dos ejemplos que captan la sostenibilidad fuerte son la huella ecológica (una medida del estrés anual en la biósfera causada por los humanos) y el índice de desempeño medioambiental.

Ninguna de estas medidas globales es perfecta. Por ejemplo, algunos académicos se oponen a que los ahorros netos ajustados valoren componentes no de mercado, como el daño causado por las emisiones de dióxido de carbono.

Basándonos en los debates en curso sobre la medición, nos referimos a las principales medidas compuestas de una consola que presenta indicadores específicos para captar diferentes aspectos de la sostenibilidad (*cuadros estadísticos 6 y 7*). Los indicadores únicos subrayan la importancia de la sostenibilidad fuerte al exponer el desempeño deficiente y el deterioro en cualquier frente.

Fuente: Jha y Pereira 2011; Dasgupta 2007; Neumayer 2010a, 2010b.

---

Las inquietudes respecto de la sostenibilidad y la equidad son similares en un sentido fundamental: ambas están relacionadas con la justicia distributiva

---

están muy relacionadas en la práctica, debido a que la segunda es en gran medida consecuencia del acceso dispar a capacidades. Un maliense tiene 32 años menos de esperanza de vida que un noruego, porque las posibilidades de los habitantes de Malí son, en promedio, considerablemente inferiores a las de los noruegos. Es claro que en este caso, las desigualdades entre ambos países son también injustas. Además, podemos medir la desigualdad en los principales resultados, pero no podemos observar fácilmente la distribución de las capacidades. Por este motivo, usamos la desigualdad como variable sustituta de la inequidad, señalando las excepciones en que no hay una relación directa. También tenemos en cuenta la desigualdad en el desarrollo humano, que trasciende de la desigualdad de ingresos y cubre también el dispar acceso a salud y educación, y a libertades políticas más amplias.

### ¿Por qué enfocarse en la sostenibilidad equitativa?

Este *Informe* centra su atención en los vínculos entre sostenibilidad y equidad. El problema principal son las consecuencias adversas que tiene la falta de sostenibilidad ambiental en el desarrollo humano, en especial para los desfavorecidos de hoy; en un aspecto más positivo, también examina las intersecciones entre mayor sostenibilidad y equidad, como asimismo el potencial para aplicar reformas progresivas que fomenten ambos objetivos. Sostenemos que para propiciar el desarrollo humano, debemos hacer frente a la sostenibilidad local, nacional y mundial y que esta puede, y debe, ser equitativa y empoderar a las personas.

Al avanzar hacia una mayor sostenibilidad ambiental, velamos por que se tomen en cuenta plenamente las aspiraciones de los pobres de tener una vida mejor<sup>31</sup>. Uno de los principales imperativos del enfoque del desarrollo humano es ampliar las oportunidades y las alternativas de las personas. Pero según explicamos más adelante, al existir estas opciones también surge el imperativo moral superior de intentar construir sinergias positivas que eviten que el presente esté reñido con el futuro.

Las inquietudes respecto de la sostenibilidad y la equidad son similares en un sentido

fundamental: ambas están relacionadas con la justicia distributiva. Los procesos son injustos si son desiguales, sin importar si esto sucede entre grupos o generaciones. Sin embargo, las desigualdades son especialmente injustas cuando perjudican de manea sistemática a grupos específicos de personas, ya sea por motivos de género, raza o lugar de nacimiento, o cuando la brecha es tan profunda que hay un alto nivel de pobreza extrema. La destrucción del medioambiente de parte de las actuales generaciones no difiere de la represión que ejerce un grupo en la actualidad de las aspiraciones de otros grupos de tener las mismas oportunidades de empleo, salud y educación.

Hace más de una década, Anand y Sen abogaron a favor de considerar conjuntamente la sostenibilidad y la equidad: “Sería una grave violación del principio universalista”, argumentaron, “si nos obsesionáramos por la equidad *intergeneracional* sin al mismo tiempo atacar el problema de la equidad *intrageneracional*”<sup>32</sup>. No obstante, muchas teorías de sostenibilidad perciben la equidad y la difícil situación de los pobres como dos asuntos diferentes no relacionados. Esa forma de pensar no va al fondo del asunto y es errónea. Pensar en políticas que permitan restaurar la sostenibilidad de manera independiente de otras para abordar las desigualdades dentro de las naciones y entre ellas es similar a elaborar normativas para encarar las desigualdades entre grupos específicos (como rurales y urbanos), ignorando las interrelaciones con la equidad entre otros grupos (como pobres y ricos).

Si bien abogamos resueltamente por considerar la sostenibilidad y la equidad en conjunto, no estamos diciendo que se trata de una misma cosa. La sostenibilidad se ocupa de un tipo de equidad —entre personas que han nacido en tiempos diferentes— y no de la *actual* distribución de resultados, oportunidades o capacidades. Si no fuera así, no tendría sentido hablar del efecto de la equidad en la sostenibilidad.

Los motivos para concentrarnos en los vínculos entre sostenibilidad y equidad son de naturaleza normativa, pero también empírica. La empírica nos ayuda a entender sus vínculos, esto es, saber la forma en que se refuerzan mutuamente en algunos casos y las disyuntivas



que pueden surgir, según investigamos en los capítulos 2 y 3.

## El objetivo de nuestra investigación

El *Informe* identifica formas de promover simultáneamente la sostenibilidad y la equidad. Nuestra línea de investigación apoya el programa más amplio del desarrollo humano, aquel que apunta a entender las medidas y estrategias que las personas pueden llevar a cabo para ampliar sus libertades y capacidades. Si bien reconocemos que hay muchos factores que pueden obstruir o alentar la sostenibilidad del desarrollo humano, restringimos nuestro enfoque a la sostenibilidad ambiental. Analizamos lo que las personas, las comunidades, las sociedades y el mundo en general pueden hacer para asegurar que los procesos respeten la justicia distributiva entre y dentro de las generaciones, y al mismo tiempo amplíen las capacidades, siempre que sea posible hacerlo.

En la búsqueda conjunta de sostenibilidad y equidad, no es necesario que se refuercen mutuamente. De hecho, no lo harán en muchas instancias. No obstante, nos obliga a identificar sinergias positivas entre ambas y considerar en especial las disyuntivas.

La figura 1.1 ilustra esta lógica con ejemplos de políticas específicas que habitualmente mejoran o empeoran la sostenibilidad y la equidad<sup>33</sup>. Aunque intentamos destacar algunos resultados probables, las consecuencias suelen depender del contexto específico y por este motivo, la figura no pretende ser determinista. Algunos ejemplos son:

- Mayor acceso a energías renovables y un impuesto global a las transacciones en divisas para financiar la mitigación y adaptación al cambio climático pueden ser medidas útiles para fomentar tanto la sostenibilidad como la equidad (cuadrante 1), según determinamos en los capítulos 4 y 5.
- Los subsidios al consumo de gasolina, que todavía son habituales en muchos países, pueden hacernos retroceder en ambas dimensiones (cuadrante 3) al favorecer a quienes poseen los medios para tener un automóvil y al mismo tiempo, generar

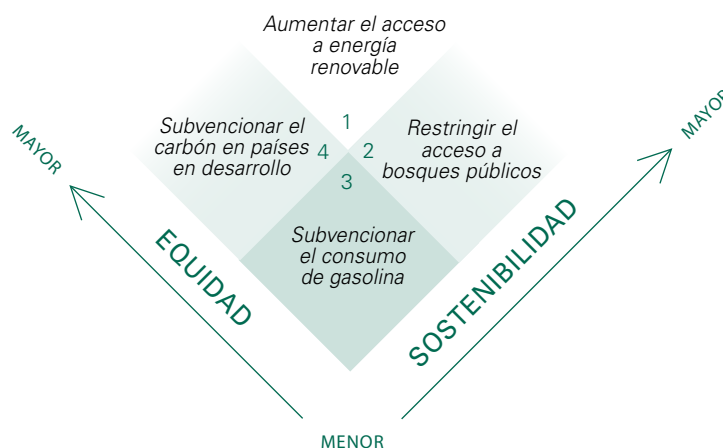
incentivos para el agotamiento excesivo de los recursos. Hay innumerables casos de subvenciones regresivas e injustas en la agricultura, la energía y el agua, las que con frecuencia están vinculadas con daños ambientales<sup>34</sup>.

- Algunas políticas propician un objetivo, pero retrasan otros. Aunque el subsidio al carbón en los países en desarrollo promueve el crecimiento, también contribuye a aumentar las emisiones de gases de efecto invernadero. Tales políticas posiblemente tienen efectos positivos en la equidad global, pero son negativas para la sostenibilidad (cuadrante 4).
- También puede ocurrir lo contrario: las políticas pueden mejorar la sostenibilidad, pero afectar negativamente la equidad (cuadrante 2). Por ejemplo, algunas normativas que restringen el acceso a bienes de uso común, como los bosques, quizás ayudan a la sostenibilidad al preservar el recurso natural, pero privan a los grupos pobres de su principal fuente de sustento; aunque esto sin duda no siempre es así.

No presuponemos una asociación empírica positiva entre sostenibilidad y equidad. Aunque esta podría existir, requiere más investigación. Esquemáticamente, esta asociación puede surgir siempre que la mayoría de las alternativas

**FIGURA 1.1**  
**Ilustración de las sinergias y concesiones entre equidad y sostenibilidad**

Este marco insta a poner especial atención en la identificación de sinergias positivas entre ambos objetivos y a considerar las concesiones recíprocas.



viables caiga en los cuadrantes 1 o 4 de la figura 1.1. Sin embargo, también es posible que la generalidad caiga en los cuadrantes 2 o 3, que presenta las disyuntivas entre sostenibilidad y equidad. Y las vías podrían ser no lineales. Es necesario considerar explícita y cuidadosamente estas posibilidades.

Pero podemos ir más allá. Una solución de compromiso entre sostenibilidad y equidad es similar a decidir entre el bienestar de uno de dos grupos desfavorecidos. Ninguna elección entre dos opciones se da como un ente aislado de las condiciones estructurales e institucionales de una sociedad y, como en el caso de tener que decidir entre las reivindicaciones de diferentes grupos, debemos encarar las restricciones implícitas. De esta forma, nuestra prioridad política no está orientada solo a encontrar sinergias positivas, sino también a identificar medios para construirlas. Nuestro objetivo

es descubrir soluciones que se sitúen en el cuadrante 1, esto es, en las que todos salgan ganando (que sean buenas para el medioambiente y simultáneamente promuevan la equidad y el desarrollo humano). Debemos preferir los enfoques incluidos en el cuadrante 1, si existen, por sobre los pertenecientes a los cuadrantes 2 o 3, pero admitimos que los primeros no siempre están disponibles<sup>35</sup>.

\* \* \*

En el siguiente capítulo se examina de qué manera las restricciones de recursos y los umbrales medioambientales impiden el desarrollo humano y la equidad. Revisamos la información internacional sobre vínculos entre sostenibilidad, equidad y desarrollo humano e identificamos las dificultades que se deben enfrentar para cumplir con éxito estos objetivos.