

CÓMO EVALUAR LA SUSTENTABILIDAD DEL DESARROLLO: LÍNEAS DE INTERVENCIÓN EUROPEAS

Gianfranco Bologna
Giulio Marco
Social Watch Italia

El camino hacia la Conferencia sobre Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas (ONU -CDS) que se celebrará en junio de 2012 en Río de Janeiro, 20 años después de la célebre Cumbre de la Tierra de 1992, es construir una “muy excitante oportunidad para una edificante confluencia de la mejor producción científica, la teoría y las prácticas dedicadas al desarrollo sustentable”. En estos 20 años se ha ido profundizando y consolidando la investigación sobre el Cambio Medioambiental Mundial (CMM), el tema central de la totalidad de las ciencias del sistema de la Tierra y sus prestigiosos programas de investigación (convergiendo en la Asociación Científica del Sistema Terrestre¹, patrocinada por la organización científica más grande del mundo, el Consejo Internacional para la Ciencia (ICSU, por sus siglas en inglés². La Ciencia de la Sustentabilidad también está siendo forjada, con dos conferencias internacionales que ya han sido realizadas y que han reunido la confluencia de numerosas disciplinas avanzadas (que van desde la Economía Ecológica y la Ecología Industrial para la Restauración Ecológica y la Biología de la Conservación, hasta la ciencia del Sistema de la Tierra³.

Por otra parte, la valiosa colaboración entre los científicos de los sistemas naturales y los estudiosos de los sistemas sociales ha generado importantes relaciones internacionales, patrocinadas por las Naciones Unidas, como la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio⁴ y la Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad (TEEB, por sus siglas en inglés⁵), que han evaluado el estado de salud de los ecosistemas de la Tierra, los servicios que estos ecosistemas proporcionan al bienestar humano y a la economía, la evaluación del capital natural, etc. También han sido realizados cuatro informes por parte del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático⁶, que inventariaron el conocimiento de nuestro sistema climático, los efectos de nuestras acciones sobre él, en futuros escenarios, las políticas necesarias para la mitigación y la adaptación al cambio climático, etc.

¿Cuáles son los indicadores de riqueza y bienestar?

El producto interno bruto (PIB) es la medida más conocida de política macroeconómica. Fue formulado en la década de 1930 por economistas como Simon Kuznets, y se convirtió luego en un indicador real de la riqueza y prosperidad de un país. Ha sido utilizado por responsables políticos de todo el mundo para indicar los rendimientos positivos o negativos de las políticas en general y para determinar la clasificación entre los distintos países.

La reflexión y las acciones que tienen como meta la revisión de nuestros indicadores de riqueza y prosperidad están ahora en marcha, desde que ha sido demostrado que los que se utilizan en la actualidad son claramente incapaces de “fotografiar” la realidad de la humanidad, así como también por el hecho de que, desafortunadamente, hacen caso omiso a la salud de los ecosistemas y a la biodiversidad del planeta. Por último, parece haber llegado el momento de integrar la contabilidad económica clásica con la contabilidad ecológica. Por otra parte, existe un vasto proceso para definir una nueva economía, que también formará parte de la discusión en la ONU-CDS de Río de Janeiro.

En estos temas de vital importancia para el futuro de todos nosotros, las instituciones oficiales, como las Naciones Unidas, la Comisión Europea, Eurostat, la OCDE han producido numerosos análisis. Las organizaciones no gubernamentales también han estado involucradas, como el Club de Roma y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés) con la publicación del informe “Tomar en cuenta la naturaleza” (1995) y la organización de la primera gran conferencia con el mismo título, en Bruselas en 1995, conjuntamente con la Comisión Europea y el Parlamento Europeo y posteriores iniciativas, incluyendo la última gran conferencia con la Comisión Europea y el Parlamento Europeo en Bruselas en 2007⁷, que desencadenaron vigorosos esfuerzos políticos y económicos a nivel mundial para realizar una transición hacia la contabilidad medioambiental, en conjunción con la actividad económica. Desde luego, fueron proporcionadas también importantes contribuciones mediante el informe solicitado por el presidente francés Sarkozy al comité de cinco Premios Nobel de Economía y coordinado por Joseph Stiglitz, Amartya Sen y Jean Paul Fitoussi⁸ y el trabajo de

la OCDE sobre el proyecto mundial de los nuevos indicadores de progreso para la sociedad⁹.

Además de todo esto, y del trabajo que están realizando la OCDE, la ONU, la Unión Europea y otras instituciones internacionales y organizaciones para crear un marco y un conjunto de propuestas, otras iniciativas internacionales y experiencias prácticas están siendo realizadas mediante el trabajo de investigación y desarrollo madurado en los últimos años. En Canadá (con el Índice Canadiense de Bienestar) y en Australia (a través del trabajo de la Oficina Australiana de Estadísticas), se han producido avances concretos utilizando indicadores de bienestar y complementando el PIB.

Entre los numerosos indicadores utilizados, se encuentra el IBES (Índice de Bienestar Sustentable), que calcula los costos medioambientales y la distribución del ingreso: el que ya ha sido adoptado en varios contextos nacionales y locales. Las prácticas sociales presupuestales, la auditoría de género y evaluaciones similares se están extendiendo cada vez más en las áreas locales (si bien existen ejemplos de un gobierno central, como el de Nueva Zelanda), y cubren cientos de municipios y gobiernos locales de todo el mundo.

En algunas de estas experiencias locales, los indicadores específicos como la huella ecológica o la Calidad de Desarrollo Regional (QUARS, por sus siglas en inglés) se utilizan como una herramienta para abordar las políticas económicas y financieras. En Italia, éste es el caso de regiones como el Lacio y la Toscana. En particular, la QUARS¹⁰ con la identificación de siete dominios y 41 indicadores de dimensiones sociales, medioambientales y culturales, se ha convertido en una herramienta cada vez más popular para la evaluación de los efectos e impactos de políticas específicas. Es utilizado en la ciudad de Arezzo, en provincias como Trento, Ascoli Piceno y Roma, donde es tomado como referencia para la implementación del plan estratégico de desarrollo de la provincia¹¹. En Italia también hay numerosas autoridades locales que están trabajando en la implementación de políticas públicas sobre la base de los indicadores de bienestar territorial, como la Red de Municipios Virtuosos¹² y la Red para un nuevo municipio¹³.

1 <www.essp.org>.

2 <www.icsu.org>.

3 <www.sustainabilityscience.org>.

4 <www.maweb.org>.

5 <www.teebweb.org>.

6 <www.ipcc.ch>.

7 <www.beyond-gdp.eu>.

8 <www.stiglitz-sen-fitoussi.fr>.

9 <www.oecd.org/progress>.

10 <www.sbilanciamoci.org>.

11 <capitalemetropolitana.provincia.roma.com>.

12 <www.comunivirtuosi.org>.

13 <www.nuovomunicipio.org>.

Ciudades en red que utilizan los nuevos indicadores en sus políticas públicas

Muchas experiencias concretas han sido llevadas a cabo por parte de los municipios y los gobiernos locales – y también a nivel internacional – dentro del marco de la Agenda 21.

Entre las capitales europeas, existen ejemplos significativos - inspirados por la Agenda 21 - de Dublín y Helsinki¹⁴. El movimiento “Convenio de los Alcaldes” también debe ser mencionado: este movimiento se ha comprometido a traducir las políticas locales en materia de eficiencia energética y de uso de las energías renovables en compromisos concretos, de acuerdo con los objetivos del 20/20/20. Estas redes conectan a más de 2.600 alcaldes, quienes representan a más de 126 millones de personas¹⁵. Estos son solo unos pocos ejemplos, algunos vinculados a una aplicación orgánica de los indicadores de bienestar, otros limitados a ciertos sectores, que reflejan la creciente importancia del debate y la elaboración de métodos prácticos usando indicadores para la formulación de políticas públicas. De esta manera, de un uso limitado en tanto representación estadística más amplia y articulada y de bienestar, estos indicadores se están convirtiendo en instrumentos que imponen restricciones, objetivos, auditorías de las políticas públicas, al mismo nivel de otros indicadores de tipo macroeconómico.

El PIB aún hoy es considerado un indicador que representa el desarrollo global de la sociedad y el progreso en general. Sin embargo, dada su naturaleza y finalidad, el PIB no puede ser la clave para entender los temas sujetos a debate público. En particular, el PIB no mide la sustentabilidad medioambiental o la inclusión social, y estas limitaciones deben ser consideradas cuando se utiliza el PIB en el análisis o en los debates políticos.

Desde este punto de vista, se recopilan importantes políticas en la Unión Europea. No es casu-

alidad que el Comunicado de la Comisión Europea para el Consejo y el Parlamento Europeo fechado el 20 de agosto de 2009 y titulado “PIB. Evaluación del progreso en un mundo cambiante”, prevé que para 2013 estarán disponibles para todos los países de la UE las cuentas medioambientales físicas, junto con las cuentas económicas clásicas.

El intento que está realizando la Comisión es el de también resumir en un indicador el estatus de salud medioambiental a nivel mundial para ser sumado al PIB. Se cree que los indicadores que resumen aspectos importantes en un solo dígito son herramientas esenciales de comunicación que activan el debate público, permitiendo que la gente aquilate si el progreso ha sido realmente alcanzado. El PIB y las tasas de desempleo y la inflación son ejemplos significativos de este tipo de resumen de indicadores, pero su propósito no es realizar un balance de la situación en temas como el medio ambiente o las desigualdades sociales.

Cuatro líneas de intervención europea

En conclusión, en los últimos años hemos tratado de traducir los indicadores de bienestar en políticas públicas y buenas prácticas. En lo relativo a la relación entre los indicadores y las políticas, existen cuatro líneas que podrían ser seguidas por los gobiernos, los parlamentos y las autoridades locales a escala europea. La primera es la adopción de las indicaciones formuladas por la “Comisión Stiglitz”, que podrían ser usadas apropiadamente en leyes financieras, presupuestales y en los documentos de planificación económica y financiera.

La segunda es la definición de un pacto de estabilidad “económica, social y medioambiental”, estableciendo objetivos y limitaciones a las políticas públicas que estén relacionadas con los indicadores seleccionados.

La tercera es el uso de indicadores de bienestar en la Planificación Económica y Financiera:

dependiendo de los países y los territorios, existen varias herramientas, áreas y campos de aplicación que pueden útilmente ser una referencia para ayudar a construir los indicadores identificados.

Por último, está el tema de las denominadas “cuentas satélite”: con presupuestos medioambientales, sociales y de auditoría de género es posible construir instrumentos para medir el bienestar y para evaluar los efectos y el impacto de las políticas, y cuáles de ellas son capaces de ayudar a indicar las opciones y verificar los resultados.

Un tema que surge en el debate entre los indicadores y las políticas públicas es la legitimidad de la elección de los indicadores¹⁶. En este contexto, el proceso público de construcción de indicadores participativos y compartidos con todas las partes interesadas se convierte en un punto crucial para la definición de un conjunto de dimensiones e indicadores que tengan legitimidad institucional y social.

En este contexto, un ejemplo es el progreso en Italia, donde por iniciativa de la agencia nacional de estadísticas (ISTAT) y el Consejo Nacional para la Economía y el Trabajo (CNEL), un “comité de manejo sobre la iniciativa interinstitucional para el desarrollo de indicadores de progreso y prosperidad” inició sus trabajos en 2011 y los concluirá en 2012, con el objetivo de “desarrollar una definición compartida del progreso de la sociedad italiana, para expresar las principales áreas económicas, sociales y medioambientales (...) Además, tenemos la intención de seleccionar un conjunto de indicadores estadísticos de alta calidad y representativo de los distintos ámbitos (...) estos indicadores se darán a conocer a los ciudadanos a través de una amplia distribución de la evolución de estos indicadores¹⁷.”

Para Italia, éste podría ser un paso decisivo hacia el uso generalizado de indicadores en las políticas públicas a nivel nacional y local.

14 <www.un.org/esa/dsd/agenda21>

15 <www.eumayors.eu>

16 En la dimensión de la relación entre indicadores y políticas públicas, una importante referencia es el documento “Health and solidarity” de la campaña Sbilanciamoci (<www.sbilanciamoci.org>) que opera en Italia.

17 Ver: <www.cnel.it/19?shadow_comunicati_stampa=3090>.