

INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD: UTILIDADES PARA EL DESARROLLO RURAL

Marta Cardín Pedrosa

Carlos J. Álvarez López

GI 1716 – Proyectos y Planificación

Dpto. Ingeniería Agroforestal – Universidad de Santiago de Compostela

Abstract

Sustainable Development is a basic objective in all European Union (EU) policies, as well as Territorial Cohesion, and, as an essential tool to achieve it, Rural Development.

Regarding this, in 2001 the EU Sustainable Development Strategy (later renewed in 2006) was passed by the European Council. Its key challenges were Environmental Protection, Cohesion and Equity, Economic Prosperity and active promotion of sustainable development worldwide.

But to make development sustainability an operative concept, so it can be used to set political decisions and well-oriented socio-economical practices, it is necessary to use information based fundamentally in sustainability indicators, which can tell if we are moving towards the desired objective, and in which condition.

Nowadays, Indicator Systems are the most operative and flexible way of studying complex situations, as can be activities sustainability and/or development degree of some geographic areas.

Keywords: *Sustainability Indicators, Rural Development*

Resumen

El Desarrollo Sostenible constituye un objetivo fundamental de todas las políticas de la Unión Europea (UE), como también lo es la cohesión territorial y, como herramienta indispensable para alcanzarla, el desarrollo rural.

A este respecto, en el año 2001 se aprobó la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible de la UE (EDS-UE) -posteriormente revisada en 2006-, donde se fijaban como objetivos fundamentales la Protección Medioambiental, la Cohesión e Igualdad, la Prosperidad Económica y además el Cumplimiento de las Responsabilidades Internacionales de la Unión Europea.

Pero para que la sostenibilidad del desarrollo sea un concepto operativo y se pueda concretar en decisiones políticas y prácticas socioeconómicas bien orientadas, son precisos informes basados fundamentalmente en indicadores de sostenibilidad capaces de informar sobre si nos dirigimos hacia el objetivo deseado y en qué condiciones.

Hoy en día los sistemas de indicadores son la manera más operativa y flexible de estudiar situaciones complejas, como son las sostenibilidad de las actividades y/o el grado de desarrollo de determinadas áreas geográficas.

Palabras clave: *Indicadores de Sostenibilidad, Desarrollo Rural*

1. Retos y oportunidades para el medio rural europeo.

La actividad agraria sigue siendo la usuaria principal de las superficies rurales y el factor determinante de la calidad de los paisajes y del medio ambiente. De hecho, la agricultura y la silvicultura juntas suponen el 77% del suelo utilizado en la Unión Europea (UE). (Consejo Europeo, 2006)

Según la definición de la OCDE, que se basa en la densidad de población, las regiones (NUTS niveles 1 y 2) rurales representan el 92% del territorio de la UE. Un 19% de la población de la UE vive en regiones predominantemente rurales (donde más del 50% de la población vive en comunidades rurales), y un 37% en regiones significativamente rurales (entre el 15 y el 50% de la población regional vive en municipios rurales -con menos de 150 habitantes por kilómetro cuadrado-). Estas regiones generan el 45% del valor añadido bruto (VAB) y el 53% de los puestos de trabajo de la UE, pero algunos de sus indicadores socioeconómicos, incluidos los indicadores estructurales, tienden a quedarse rezagados respecto a las zonas no rurales. (Consejo Europeo, 2006)

Sin los dos pilares de la Política Agraria Común (PAC), es decir, las políticas de mercados y el desarrollo rural, muchas zonas rurales de Europa habrían de afrontar importantes problemas económicos, sociales y medioambientales. El modelo europeo de agricultura refleja el carácter multifuncional de la agricultura, determinante para la riqueza y la diversidad de los paisajes, de los productos y del patrimonio cultural y natural (Presidencia Consejos Europeos de Luxemburgo, Berlín y Bruselas).

Las zonas rurales tienen pues ante sí retos concretos en los años venideros en materia de crecimiento, empleo y sostenibilidad, aunque también tienen bazas reales: potencial de crecimiento en nuevos sectores, oferta de actividades recreativas y turísticas, carácter atractivo como lugar para vivir y trabajar, y función de preservación de los recursos naturales y de los paisajes de gran valor.

Con motivo de la reactivación de la estrategia de Lisboa, el Consejo Europeo reafirmó que esta estrategia se inscribe en el contexto más extenso del requisito de desarrollo sostenible, según la cual hay que responder a las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas (Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, 2005)

Los principios rectores de la PAC, de la política de mercados y de la política de desarrollo rural fueron expuestos por el Consejo Europeo de Gotemburgo (2001). Conforme a sus conclusiones, el alto rendimiento económico debe ir unido a la utilización sostenible de los recursos naturales y a niveles de residuos adecuados, de forma que se mantenga la diversidad biológica, se conserven los ecosistemas y se evite la desertización. Para afrontar estos retos, el Consejo Europeo acordó que uno de los objetivos de la PAC y su desarrollo futuro debería ser la contribución al logro de un desarrollo sostenible.

La política de desarrollo rural debe ayudar a las zonas rurales a alcanzar los objetivos de crecimiento, creación de empleo y desarrollo sostenible, en el periodo 2007-2013. Al ayudar a las zonas rurales de la UE a desarrollar todo su potencial para hacerlas atractivas como lugares para invertir, trabajar y vivir, la política de desarrollo rural contribuirá al desarrollo sostenible del territorio europeo. (Consejo Europeo, 2006)

2. El desarrollo sostenible.

El desarrollo sostenible es un objetivo fundamental de la Unión Europea (UE), tal y como quedó reflejado en su Tratado (artículo 2). Este compromiso de la Unión con el desarrollo sostenible, desde la primera Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992, fue evolucionando hasta una Estrategia de Desarrollo Sostenible (EDS) para toda la UE, que fue adoptada por el Consejo Europeo en Gotemburgo en junio de 2001. En 2002 esta estrategia fue ampliada para incluir la dimensión externa, confirmando el papel protagonista de la Unión en el arranque de la Cumbre Mundial de Johannesburgo en 2002.

La Unión Europea está firmemente comprometida con el desarrollo sostenible, basado en un crecimiento equilibrado de la economía y la estabilidad de precios, una economía social de mercado competitiva, un alto nivel de educación y progreso social, y una avanzada protección y mejora del medio ambiente. La renovada Agenda de Lisboa es un componente esencial del objetivo global del desarrollo sostenible, posibilitando a la UE usar el motor de una economía más dinámica para alimentar unas aspiraciones sociales y medioambientales mayores. Las sinergias entre las dos estrategias permitirán a Europa evolucionar hacia una sociedad cada vez más dinámica y sostenible. (Comisión Europea, 2005).

3. La Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible

Los temas tratados en la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible han dejado de ser algo que sólo discuten los responsables de las políticas de medio ambiente. Hoy en día, todo está centrado en el modelo europeo de toma de decisiones, donde los Jefes de estado y de gobierno llevan a cabo el seguimiento de la situación a medida que evoluciona para asegurar que la estrategia mantiene su curso. La Comisión Europea examina regularmente la forma en que evolucionan las estrategias. Cada dos años, comenzando durante el otoño de 2007, publica un informe de progreso mostrando, de manera clara y concreta, lo que está funcionando y lo que no, y qué hacer para que la estrategia se mantenga actualizada y efectiva.

El informe de progreso de la Comisión evalúa como están funcionando las políticas, lo que están haciendo los países, y presenta ideas acerca de los próximos pasos a seguir. Una de sus fuentes de información son los datos que recoge Eurostat que hace el seguimiento de forma regular sobre el progreso conseguido en el área de desarrollo sostenible en Europa.

El primer paso para el seguimiento es tener una idea clara de lo que se está midiendo y asegurarse de que las cifras son comparables en términos de países y de tiempo: comparar datos homogéneos.

Para hacer que esto sea posible, Eurostat ha desarrollado una serie de 'indicadores', que son actualizados regularmente. Se puede consultar el informe Eurostat 2007 sobre los indicadores de desarrollo sostenible en: <http://ec.europa.eu/sustainable/>

Los indicadores pueden ser fácilmente medibles a través de la Unión, mostrando lo que está pasando sobre el terreno. Así, por ejemplo, el tema de salud pública tiene, como indicador de mayor importancia, los años de vida saludable, por género. El medir este factor en la UE mostrará dónde estamos hoy en día, y como resultado de la recogida de datos regular, si la situación está mejorando o empeorando. Sin embargo, los años de vida saludable que vivan los hombres y las mujeres solo constituye un indicador muy vago. Existen otros muchos indicadores que reflejan la complejidad de la situación en mayor detalle, tales como los factores que influyen sobre el estado de

la salud, incluyendo la obesidad y el fumar, la exposición a contaminantes y la producción de productos químicos tóxicos. Estos indicadores serán desarrollados y otros nuevos creados con la información de los países que conforman la UE. (Comisión Europea, 2007)

4. Indicadores de desarrollo sostenible.

Medir los avances hacia un desarrollo sostenible es una parte integrante de la estrategia, y con ello en mente, la Comisión Europea adoptó un sistema de Indicadores de desarrollo sostenible (IDSs) en febrero de 2005. (Comisión Europea, 2005), especialmente orientados al seguimiento de la estrategia de la UE, monitorizando y midiendo el progreso hacia metas y objetivos específicos, previamente fijados en la EDS.

En 1996, la Comisión para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (UNCSD) propuso una lista de 134 indicadores (UN, 1996), definidos según los principios y orientación de políticas proporcionados por la Agenda 21, para ser probadas en determinados países. En 1997, como contribución a la fase de prueba internacional de las Naciones Unidas, Eurostat aportó un estudio piloto, "Indicators of Sustainable Development" (European Communities, 1998), basado en la lista de las Naciones Unidas, y que contenía 46 indicadores europeos. En 1998, Eurostat fue además la sede de una reunión de los países europeos que estaban probando la lista de indicadores de las Naciones Unidas, para estudiar los progresos y presentar resultados con el fin de progresar en el conocimiento metodológico de la forma en que los IDS estaban siendo desarrollados y usados en los Estados Miembros. Como resultado de esta fase de prueba internacional, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas optó por revisar la lista de indicadores. El marco y estructura globales del sistema de IDS se adaptaron, resultando en un conjunto de indicadores reducido pero más orientado a políticas. En 2001, utilizando y ampliando la lista revisada de las Naciones Unidas de 59 indicadores principales, el Eurostat realizó una segunda publicación (Comisión Europea, 2001) que contenía 63 indicadores.

En septiembre de 2001, el Statistical Programme Committee estableció un grupo de trabajo para desarrollar una respuesta común del sistema estadístico Europeo a la necesidad de indicadores para el desarrollo sostenible. El sistema de indicadores desarrollado por este grupo de trabajo fue debatido y aprobado por la Comisión en Febrero de 2005, en una comunicación (Comisión Europea, 2005) que presentó el marco conceptual y el sistema de IDS acordado.

5. Características de los indicadores de desarrollo sostenible.

Aunque es reconocido que cualquier estructura en sí misma es una herramienta imperfecta para expresar las complejidades e interrelaciones que abarca el desarrollo sostenible (UN Division for Sustainable Development, 2001), es esencial una estructura para organizar tanto la selección como el desarrollo de nuevos indicadores.

Siguiendo la experiencia y las recomendaciones de las Naciones Unidas, la Comisión ha diseñado una estructura para los indicadores basada en temas y subtemas, que están directamente ligados a las prioridades de las políticas de la UE. Esta estructuración permite una comunicación consistente entre los distintos interesados.

Los diez temas son:

1. Desarrollo económico
2. Pobreza y exclusión social
3. Envejecimiento de la sociedad
4. Salud pública
5. Cambio climático y energía
6. Patrones de producción y consumo
7. Manejo de recursos naturales
8. Transporte
9. Buen gobierno
10. Sociedad global

Tanto el sistema de indicadores como su estructura deben ser flexibles, para ajustarse a posibles cambios en las prioridades y objetivos de las políticas. (Comisión Europea, 2005)

La identificación de los indicadores más apropiados es un proceso iterativo. Puesto que la Comisión debe revisar la Estrategia con regularidad, esto resultará en una modificación del sistema de indicadores, para adaptarse a nuevas necesidades que puedan surgir al realizar la revisión.

La Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE abarca muchas áreas prioritarias en las que no se dispone de información, o ésta es sólo parcial. Para superar esta limitación técnica, y para asegurar la producción y recopilación de los datos necesarios para el diseño de políticas en una perspectiva temporal más lejana, los indicadores se dividen en dos categorías, los “best available” (mejores disponibles) y los “best needed” (mejores necesarios).

Los indicadores “best available” son indicadores que pueden ser recopilados a partir de datos ya existentes. No obstante, algunos de estos indicadores pueden no ser los óptimos, pero sirven como aproximación a los ideales, que serían los llamados “best needed”. Los indicadores “best needed” serán por tanto aquellos para los que:

- no existen datos y/o metodología
- existen datos, pero su calidad es pobre o desconocida, y no permite su publicación
- existen datos, pero sus análisis aún no están disponibles

Dependiendo de cada indicador, estas categorías precisarán de distintas mejoras, sea en cuanto a conceptos, metodologías, o procesos de recopilación de datos. La Comisión, en cooperación con el Sistema Estadístico Europeo, deberá investigar la viabilidad de los indicadores “best needed”, y deberá informar sobre los progresos en la disponibilidad de aquellos que lo sean.

La Comisión reconoce la importancia de disponer de la información adecuada para los indicadores de desarrollo sostenible. Esta información deberá servir para informar a los legisladores y al público en general de los últimos avances y tendencias acerca del desarrollo sostenible. (Comisión Europea, 2005)

6. Indicadores de desarrollo sostenible en España.

Según el Observatorio de la Sostenibilidad de España (OSE), proyecto establecido en la Universidad de Alcalá por convenio con el Ministerio de Medio Ambiente y la Fundación Biodiversidad, evaluar el éxito de las actuaciones de una estrategia precisa utilizar un sistema de medida y evaluación estandarizado y coherente con las acciones que se llevan a cabo, siendo la mejor manera de conseguirlo la creación de un Sistema de Indicadores para la Sostenibilidad. (OSE, 2008)

Este Sistema de Indicadores, dado que su función es la de proporcionar un conjunto de instrumentos de control y evaluación para el cumplimiento de un objetivo a lo largo del tiempo, información sobre los avances en el campo del desarrollo sostenible, y a su vez poder dar a conocer a los ciudadanos estos avances deben de cumplir las siguientes características básicas (OSE, 2008):

- Ser exactos, inequívocos y específicos
- Ser comprensibles y fáciles de interpretar
- Ser accesibles y sencillos de obtener, evitando aquellos cuya interpretación requiera de infinidad de cálculos estadísticos y matemáticos
- Ser significativos y relevantes; representar la realidad de un sistema para poder actuar en consecuencia
- Ser sensibles a los cambios, sólo así se podrá evaluar de una manera rápida, sencilla y continua el desarrollo de las actuaciones ambientales
- Ser válidos, científicamente solventes, verificables y reproducibles
- Ser herramientas útiles para la acción. Como conjunto deben poder proporcionar una visión rápida de la situación real.

Esta batería de indicadores básica presenta un desarrollo basado en un modelo de pirámide jerárquica en función de su alcance, y que ha de ser extrapolable a todos los países miembros:

- Nivel 1: en la cima de la pirámide; se deben contemplar aquellos indicadores apropiados para cubrir el análisis de los problemas más importantes de desarrollo sostenible en el marco de la Unión Europea
- Nivel 2: el segundo nivel de la pirámide lo constituyen indicadores relacionados con alguna actuación de la política general, dando información más detallada sobre el cumplimiento de políticas
- Nivel 3: el tercer nivel incluye un mayor número de indicadores que ofrecen información más detallada y que permitan supervisar la efectividad de las medidas para la consecución de objetivos específicos y el nivel alcanzado teniendo en cuenta las interacciones.

La Estrategia de Desarrollo Sostenible (EDS) de la UE contempla el mandato de que los Estados Miembros remitan un informe sobre el avance de la implantación de la EDS dada la necesidad de medir mediante indicadores su aplicación y efectividad.

Así pues, el OSE ha tomado la lista europea de indicadores de desarrollo sostenible como instrumento de medida y los ha adaptado a la realidad de España. Este proceso de asimilación ha llevado a que en algunos casos se hayan desestimado algunos por no poder realizarse a una escala nacional (aunque sí europea) y en otros casos se han

añadido una serie de indicadores no incluidos en la lista inicial, motivado por las características específicas tanto físicas, como geográficas, estructurales y socioculturales de España como de prioridad estratégica.

7. Conclusiones.

Como se ha venido demostrando mediante el trabajo realizado, tanto a nivel de la UE, como de los países miembros, los indicadores se han destacado como una importante herramienta de seguimiento y control de los avances en el campo del desarrollo sostenible, así como una potente herramienta de comunicación, y de ayuda a la toma de decisiones.

Para el futuro, aparte de seguir mejorando estos indicadores globales, será necesaria una adaptación de los mismos a escala regional – local, de forma que puedan también ayudar a la monitorización del avance del desarrollo a estos niveles; puesto que el enfoque Leader (abajo-arriba) es una de las partes integrantes de los planes de desarrollo rural para el presente periodo 2007-2013. Asimismo, por ser una importante herramienta de comunicación, pueden ayudar a que exista un intercambio fluido y coherente de información entre distintas zonas de la UE, así como con los propios moradores de las áreas de aplicación.

Profundizar en el desarrollo de los indicadores: selección, testaje y estructuración, permitirá, a medio/largo plazo, identificar aquellas acciones a nivel local que ayudan a obtener resultados sostenibles tanto a nivel local como global.

Referencias

Comisión Europea and Eurostat: *“Measuring progress towards a more sustainable Europe. Sustainable development indicators for the European Union. Data 1990-2005”*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005.

Comisión Europea. *“Guía para la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible. Un futuro sostenible a nuestro alcance”*. Secretaría General, Bruselas, 2007.

Comisión Europea. *“Measuring progress towards a more sustainable Europe. Proposed indicators for sustainable development”*. Luxembourg, 2001.

Comisión Europea. *“Sustainable development indicators to monitor the implementation of the EU sustainable development strategy, Communication from Mr. Almunia to the members of the Commission”*. SEC(2005) 161. Brussels, 2005.

Consejo Europeo, 2005: *“Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo de 20 de septiembre de 2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)”*

Consejo Europeo, 2006 *“Decisión del Consejo de 20 de febrero de 2006 sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (periodo de programación 2007-2013)”* 2006/144/CE

European Communities. *Indicators of sustainable development. A pilot study following the methodology of the United Nations Commission on Sustainable Development*. Luxembourg, 1998.

Observatorio de la Sostenibilidad en España. *“Sostenibilidad en España 2007”*. Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares, 2008.

United Nations Division for Sustainable Development. *“Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies”*. UN, New York, 2001.

United Nations. *“Indicators of sustainable development: framework and methodologies”*. UN, New York, 1996.

Agradecimientos

Los autores agradecen al Ministerio de Educación y Ciencia Español, por la financiación de esta investigación a través del proyecto "Integración de información en un modelo metodológico aplicado a la toma de decisiones en la gestión de la ordenación productiva agraria", con referencia: AGL2006-04789/AGR, así como al Programa de Formación de Profesorado Universitario.

Correspondencia (Para más información contacte con):

Marta Cardín Pedrosa
G.I. Proyectos y Planificación
Escuela Politécnica Superior. Universidad de Santiago de Compostela.
Departamento de Ingeniería Agroforestal.
Campus Universitario s/n, 27002, Lugo, Spain.
Phone: +34 982 285900 ext 23323
Fax: +34 982 285926
E-mail: marta.cardin1@rai.usc.es