

Desarrollo sustentable: una propuesta de indicadores sociales para Uruguay

Felipe Arocena¹

En este trabajo se analiza el concepto de desarrollo sustentable y el estado del arte de los indicadores para medirlo; se presentan cinco estrategias nacionales de desarrollo sustentable: Costa Rica, Argentina, Chile, Colombia y Nueva Zelanda; y finalmente se propone un conjunto de indicadores sociales de desarrollo sustentable para la zona costera uruguaya. Las ideas propuestas en este trabajo forman parte de un estudio de mayor alcance realizado en el marco del Programa ECOPLATA con financiación de Naciones Unidas para el Proyecto “Conectando el Conocimiento con la Acción. La Gestión Integrada de la Zona Costera (GIZC) del Río de la Plata, 2007-8.”

I. Desarrollo sustentable e indicadores internacionales

La definición canónica y más aceptada de desarrollo sustentable es la que se presenta en el “Informe Bruntland” *Nuestro futuro común*: “asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”, con seguridad un definición ambigua. Pero el Informe Bruntland no es solo ambiguo sino que además es exhaustivo porque incluye entre las dimensiones del desarrollo sustentable todas éstas: crecimiento económico; cambiar la calidad del crecimiento; satisfacer las necesidades esenciales de trabajo, alimentos, energía, agua, higiene; asegurar un nivel de población sostenible; conservar y acrecentar la base de recursos; reorientar la tecnología y controlar los riesgos; y tener en cuenta el medio ambiente y la economía en la adopción de decisiones” (p. 74). Crecimiento económico por sí solo no es suficiente, y por eso el informe explicita que éste debe ser cualitativamente distinto: medioambientalmente responsable, distributivo para disminuir la desigualdad, con pautas de consumo diferentes, en un contexto democrático, y satisfaciendo las necesidades básicas de las generaciones actuales y futuras. Es por eso que dentro del concepto de desarrollo sustentable están incorporadas “variables no económicas” de desarrollo social, tales como la educación y la salud, el derecho básico al trabajo, a tener agua limpia e infraestructura sanitaria, vivienda y, en los lugares donde el crecimiento poblacional no es compatible con los recursos existentes, tasas de natalidad controladas.

Si bien el Informe Brundtland lanzó el desafío del desarrollo sustentable, la manera como lo hizo ha sido interpretada como excesivamente centrada en la preocupación por compatibilizar los problemas medioambientales con los económicos, dejando en un lugar menos relevante a los proble-

1 Profesor Agregado. farocena@fcs.edu.uy. Este trabajo contó con la colaboración del sociólogo Rafael Porzecanski.

mas sociales. Debido a esta percepción la Agenda 21 de Río 1992 saca de la sombra esta dimensión social y proporciona otra de las formas ya clásicas de definir el desarrollo sustentable a partir de los llamados tres pilares: el económico, el ambiental y el social. Más aun, en el *Memorándum para Johannesburgo* (2002) se anticipó que “Los países del Sur –especialmente Sudáfrica– pretenden que Johannesburgo sea una cumbre de desarrollo, y no una cumbre ambiental. Este hecho se justifica plenamente debido al descuido sistemático por la equidad y la justicia de la política mundial (...) Pero si en Johannesburgo se continúa descuidando el estado de la Biosfera, resultará un retroceso y un alejamiento de la agenda de Río (...) De hecho, no se puede erradicar la pobreza si no aseguramos la protección del ambiente.” A lo que hay que agregar que tampoco se puede erradicar la pobreza si la economía no crece.

Debido a la amplitud del concepto y a su multidimensionalidad, se ha generado una enorme polémica cuyo centro es la pregunta acerca de cuáles son los aspectos específicos que quedan comprendidos dentro del desarrollo sustentable y cómo se hace para medirlos. Por esto han surgido varios intentos, literalmente cientos de ellos, de definir el concepto a través de la operacionalización de indicadores de sustentabilidad.

La pluralidad de perspectivas sobre el desarrollo sustentable es tal que, de acuerdo al Compendio de Desarrollo Sustentable del International Institute for Sustainable Development (IISD), existen alrededor de 500 indicadores propuestos para medirlo. No es improbable, incluso, que esta lista continúe engrosándose en el futuro, en la medida que la mayoría de las organizaciones competentes se mantienen aferradas a sus propios criterios metodológicos y conceptuales y, al mismo tiempo, los relativamente recién llegados al mundo de la medición del desarrollo sustentable, más que acoplarse a alguno de los métodos ya existentes, desarrollan nuevos sistemas de medición (Parris y Kates, 2003).

La multiplicidad de esfuerzos de medición del desarrollo sustentable se refleja en el desacuerdo tanto en torno al concepto de desarrollo como de sustentabilidad. Con respecto a ambos términos, hay fuertes disensos en torno a “qué debe ser sustentado” y “qué debe ser desarrollado”. En referencia al desarrollo, mientras algunos autores han dado una interpretación fuertemente economicista al término (ligándolo así a variables tales como el PBI o el consumo), una línea más reciente de pensamiento ha incluido una variedad de dimensiones socio-demográficas tales como la esperanza de vida, la pobreza y la educación. En referencia al término sustentabilidad, entretanto, mientras una corriente de trabajos la asocian fundamentalmente a cuestiones medio-ambientales, otros autores defienden una versión más abarcativa y consideran necesaria la incorporación de indicadores de “sustentabilidad social” como por ejemplo la preservación de comunidades culturales, o la existencia de instituciones representativas y transparentes.

Podría resultar sorprendente, a primera vista, que en el marco de tantas perspectivas divergentes sobre el alcance conceptual y los criterios de medición del desarrollo sustentable, al mismo tiempo exista una fuerte búsqueda hacia la generación de un índice de desarrollo sustentable que resuma en forma compacta el estado global de una unidad de análisis determinada (generalmente naciones), ordene a dichas unidades de análisis consecuentemente y logre el apoyo de la mayoría de actores estratégicos. Es así que en los últimos años han surgido índices de desarrollo sustentable tales como el Human Development Index (HDI) del Programa para el Desarrollo de las Naciones Uni-

das, el Environmental Sustainability Index (ESI) desarrollado por Foro Económico Mundial, el Genuine Progress Index (GPI) y el Wellbeing Index.

II. La dimensión social del desarrollo sustentable en cinco experiencias nacionales

El uso de indicadores de desarrollo sustentable recién ha comenzado en América Latina sobre finales del siglo pasado y existen países más avanzados que otros. Aquellos “que lideran el desarrollo de los indicadores en la región son México, Chile, Colombia, Costa Rica y Brasil” (Quiroga 2001) y algunos ya han generado un sistema de indicadores de desarrollo sustentable. En los últimos años Argentina ha evolucionado muy positivamente y Chile, que parecía muy promisorio, no termina de concretar una propuesta equilibrada de desarrollo sustentable. A continuación se presentará el estado de la situación en cuatro países latinoamericanos: Costa Rica, Colombia, Argentina, y Chile, a los que se agrega el caso de Nueva Zelanda, un país que siempre vale la pena comparar con Uruguay porque su economía, de base agropecuaria, y su presión demográfica, son parecidas.

Costa Rica

Costa Rica ha elaborado un sistema de indicadores de desarrollo sustentable reconocido por su calidad. Este sistema se nutre del trabajo de dos instituciones clave: i) el Observatorio del Desarrollo-OdD, que depende de la Universidad de Costa Rica y ii) el Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible-SIDES, que depende del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica-MIDEPLAN.

El Observatorio del Desarrollo fue creado en 1997 a raíz de un convenio entre la Universidad de Costa Rica y el PNUD con el “objetivo de llenar un vacío de información para la investigación, la toma de decisiones en todos los niveles de la sociedad y además, como instrumento para la rendición de cuentas en beneficio de la educación para la democracia. Para octubre del año 2002, el OdD se estableció como una unidad de apoyo a la investigación, adscrita a la Vicerrectoría de Investigación de la UCR. Sus ingresos, aparte de las contrapartidas institucionales, provienen mayoritariamente de organismos internacionales así como del patrocinio de algunas instituciones públicas y privadas” (OdD 2007). Entre sus productos ha elaborado el Portal del Desarrollo-Tendencias del Desarrollo Costarricense, donde presenta una vasta información estadística para más de mil indicadores organizada en diferentes niveles y dimensiones. El primer Nivel 1 se abre en 4 áreas: 1.1 Económico, 1.2 Social, 1.3 Ambiental y 1.4 Institucional. Cada una de estas 4 áreas tiene el Nivel 2 y luego se sigue ampliando hasta llegar al indicador específico, cuya información se puede obtener para todo el país, para las regiones, cantones y distritos. El Nivel 2 económico se abre en 24 dimensiones, y cada una se multiplica en centenares de indicadores, el Nivel 2 social en 16 dimensiones, el Nivel 2 ambiental se abre en 6 dimensiones, y el Nivel 2 institucional en 6 dimensiones. A su vez cada dimensión del Nivel 2 se ramifica en decenas de indicadores en los Niveles 3, llegando así a un vastísimo mapa estadístico con información detallada para cada región.

La otra institución de Costa Rica que contribuye a que este país tenga tan buena información es el Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible-SIDES, que depende del Ministerio de

Planificación Nacional y Política Económica-MIDEPLAN. “El Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible (SIDES), tiene los siguientes objetivos: Contribuir a la difusión de información que permita ampliar y profundizar el análisis del desarrollo nacional por parte de los diferentes actores sociales. Servir de enlace entre productores y usuarios de información. Avanzar en la elaboración de indicadores agregados sobre desarrollo sostenible.” (SIDES 2007). El SIDES organiza sus indicadores en los tres niveles del desarrollo sustentable: variables e indicadores sociales, variables e indicadores económicos y variables e indicadores ambientales. Específicamente para los indicadores sociales y económicos se utilizan 10 dimensiones diferentes y para los ambientales 14.

En el trabajo del SIDES hay una particularidad en las variables e indicadores sociales puesto que uno de los propios indicadores sociales de desarrollo sustentable, el número 10, es él mismo un Índice de Desarrollo Social, compuesto por 4 dimensiones (educación, participación, salud y economía) y 11 indicadores que provienen de una lista mayor de 38 reducida a 11 a través de una “selección rigurosa”.

El problema en Costa Rica parece ser su dificultad para seleccionar un número reducido de indicadores sociales de desarrollo sustentable con alta representatividad, que puedan monitorearse regularmente y combinarse con otro grupo igualmente reducido de indicadores económicos y medio-ambientales para que de manera más sencilla y comprensible se pueda saber si se avanza o retrocede hacia las metas planteadas. Si bien miles de mediciones ayudan a tener información detallada y específica sobre aspectos vinculados al desarrollo sustentable, un número tan elevado impide ver con claridad el camino por el que se transita. El Índice de Desarrollo Social del 2007 puede ser una buena solución al problema mencionado, porque justamente intenta sintetizar con un conjunto de medidas reducidas y representativas la dimensión social del desarrollo sustentable.

Chile

Chile constituye uno de los casos pioneros en América Latina de generación de estadísticas sobre medio ambiente y desarrollo sustentable y uno de los países que, a juicio de los expertos, se encuentra actualmente en la vanguardia regional en la materia. Dos organismos han sido particularmente importantes para que Chile ocupe un lugar destacado en materia de indicadores de desarrollo sustentable.

Por un lado, desde los primeros años de la década del ochenta el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) ha promovido la generación y difusión de estadísticas ambientales, organizando a principios de dicha década las primeras jornadas sobre el “Estado de las estadísticas del Medio Ambiente en Chile” y publicando en 1986 el primer *Anuario de Estadísticas Ambientales*, mucho antes de lo que lo hicieran algunos de sus vecinos latinoamericanos. Esta publicación, la más importante en materia de indicadores a escala nacional de desarrollo sustentable, se ha mantenido hasta el presente.

En tiempos recientes, INE Chile también ha promovido la generación de instancias regionales de intercambio y debate en la materia. En especial, fue un factor fundamental para la concreción de la Conferencia de Estadísticas de las Américas (CEA) y trabajó en conjunto con la CEPAL en la elaboración de una propuesta para un sistema de estadísticas ambientales que sirviera de base a los demás países de la región. INE Chile, finalmente, firmó en 2001 un convenio con el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (MINECON) y la Corporación de Investigación Tecnológica

(INTEC). Mediante este acuerdo, INE desarrolló la Primera Encuesta sobre gestión Ambiental de la Industria, incrementando el acervo de información estadística sobre el tema a nivel nacional y nuevamente poniéndose a la vanguardia entre sus pares regionales.

En cuanto a la generación específica de indicadores sociales de desarrollo sustentable, un examen de una reciente versión del *Anuario de Estadísticas Ambientales* (INE Chile, 2006) permite observar que los mismos están divididos en dos grandes dimensiones: características de la población y asentamientos humanos (ver tabla 4). Un examen a dichos indicadores permite observar la preponderancia de variables de corte demográfico y variables vinculadas a condiciones de vida. Más allá de la indudable contribución que INE Chile realiza con dicho producto, puede concluirse que en materia del componente social del desarrollo sustentable, el listado de variables relevadas por el organismo es claramente incompleto, si nos guiamos de acuerdo a los criterios conceptuales predominantes.

La otra institución que junto al INE ha cumplido un papel insoslayable en materia de generación de IDS es la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA). Esta institución se funda como consecuencia de la promulgación de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente en 1994. La CONAMA es el primer organismo público en la historia chilena que se dedica específicamente al tema medio-ambiental, habiendo sido diseñada para operar como el corazón de las instituciones ambientales nacionales, promover “la sostenibilidad ambiental del proceso de desarrollo” y coordinar “las acciones derivadas de las políticas y estrategias definidas por el gobierno en materia ambiental.” (Quiroga 2005 p.21) En el marco de la CONAMA tiene a su vez lugar la creación del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), cuyo objetivo tal como el mismo organismo establece en su sitio Web es el de “fortalecer el acceso ciudadano a la información y apoyar la toma de decisiones que involucren materias ambientales, a nivel nacional y regional” basado en la mencionada ley de medio ambiente de 1994”.

Un elemento particularmente interesante desde la creación de la CONAMA es su énfasis en la generación de indicadores regionales. En efecto, la CONAMA y otras entidades han impulsado la generación de un sistema de indicadores ambientales para cada una de las trece regiones político-administrativas que conforman a Chile. En 1997, por ejemplo, la Universidad Bolivariana diseñó un conjunto tentativo de indicadores regionales de desarrollo sustentable tras un diagnóstico de los principales problemas y desafíos de cada región. Esta propuesta fue debatida con grupos locales para su enriquecimiento y validación (Quiroga, 2001). En la actualidad, el énfasis por la generación de indicadores regionales puede observarse, por ejemplo, en la página web del SINIA, ya que la misma ofrece datos y documentos sobre medio ambiente para todas las regiones del país.

Más allá de la originalidad y evidentes avances en materia de desarrollo sustentable, Chile aún tiene algunos desafíos clave que cumplir para consolidarse en una posición de avanzada en la materia. En particular, llama la atención que pese a los progresos realizados y a las propuestas de sistemas de indicadores de desarrollo sustentable elevadas al gobierno, no se disponga aún de informes nacionales sobre la situación de desarrollo sustentable, con información tanto desagregada por regiones como representativa de todo el país y basada en un marco teórico fundamentado. En este sentido, si bien el SINIA ofrece una variedad de documentación sobre la situación medio-ambiental de las diferentes regiones, no dispone de informes con información agregada a nivel nacional sobre las diferentes dimensiones del desarrollo sustentable. Al mismo tiempo, en los documentos de SINIA disponibles

vía electrónica, no se hallaron ni informes que sinteticen la situación del desarrollo sustentable en cada región ni documentos que se refieran a la dimensión social del desarrollo sustentable mediante un análisis de un conjunto de indicadores pertinente. En cuanto al *Anuario de Estadísticas Ambientales* publicado por INE, el mismo debería ser reformulado o complementado por un genuino informe nacional de desarrollo sustentable, de publicación periódica, sostenido en el tiempo, anclado en un marco teórico explicitado y con un listado de indicadores que capture adecuadamente las diferentes dimensiones del desarrollo sustentable.

Argentina

Argentina ha sido uno de los países que más ha avanzado en la generación de IDS. Pese a que en comparación al caso chileno, la preocupación por el tema se da mucho más tardíamente, hoy Argentina ya tiene dos informes nacionales sobre desarrollo sustentable publicados en 2005 y 2006, mientras que en Chile esto aún constituye una asignatura pendiente. Para entender el caso argentino resulta fundamental mencionar su participación en el proyecto “Evaluación de la Sostenibilidad Ambiental de América Latina y el Caribe” (ESALC) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Tras la participación en este proyecto, Argentina adopta oficialmente como marco teórico-metodológico de desarrollo sustentable, el llamado “sistema socioecológico”. Este paradigma parte de la presunción de que el desarrollo sustentable se vincula a la interrelación entre cuatro subsistemas fundamentales: social, económico, institucional y ambiental (esto se halla en sintonía con las cuatro dimensiones de desarrollo sustentable identificadas por la Comisión de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas, CSD). Al mismo tiempo, este marco considera necesario no sólo registrar indicadores sobre el estado de cada uno de estos subsistemas sino también diferenciar entre indicadores de desarrollo y sostenibilidad en cada sub-sistema, elaborar indicadores que reflejen las interrelaciones y flujos entre cada subsistema, identificar indicadores de intensidad y eficiencia y capturar las relaciones entre lo nacional y lo global (Gallopín, 2006; Canal, 2006).

Basado en este paradigma, con el liderazgo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Salud y Ambiente y tras el trabajo conjunto de 28 organismos estatales durante 2004 y 2005, Argentina crea su propio Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible para la República Argentina (SIDSA), publicando su primer informe oficial en 2005 (“Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible”) a través de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y realizando una nueva publicación a fines de 2006. Como fruto de este trabajo, también se ha capacitado a todas las provincias que componen el país, que se encuentran desarrollando sus propios indicadores a escala provincial. Así, hoy día, a juicio de los expertos, Argentina ha pasado de ocupar un lugar rezagado a ser uno de los contados países en la región con una producción destacable en materia de IDS (Canal 2006; Gallopín, 2006).

En el último informe nacional de desarrollo sustentable, es posible identificar un total de 67 indicadores principales de desarrollo sustentable, divididos en:

- 13 indicadores sobre el subsistema social (10 de desarrollo y 3 de sostenibilidad)
- 8 indicadores sobre el subsistema ambiental (3 de desarrollo y 5 de sostenibilidad)

- 5 indicadores sobre el subsistema institucional (3 de desarrollo y 2 de sostenibilidad)
- 7 Indicadores sobre el subsistema económico (3 de desarrollo y 4 de sostenibilidad)
- 30 indicadores de interrelación entre los subsistemas
- 4 indicadores de intensidad y eficiencia

En cuanto a los indicadores de desarrollo y sostenibilidad social utilizados, puede observarse que están en sintonía con varios de los indicadores propuestos por las agencias internacionales y que ofrecen un panorama más completo de lo que, por ejemplo, recopilan las estadísticas ambientales del INE de Chile. Al igual que la Comisión de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas, por ejemplo, la propuesta de Argentina incluye entre sus indicadores sociales los porcentajes de población por debajo de la línea de pobreza e indigencia, la tasa de mortalidad infantil y la esperanza de vida, la tasa de desocupación y la población con acceso a agua y saneamiento. No obstante, hay también algunas diferencias apreciables entre la CSD y el caso argentino, siendo quizás la más importante la presencia de una batería de indicadores importantes para Argentina sobre “desarrollo y sostenibilidad institucional”.

Colombia

Colombia es otro de los casos regionales con avances más destacables en materia de IDS durante la última década, aunque su particular evolución no está exenta, como veremos, de procesos polémicos. De acuerdo a Quiroga (2001), los primeros pasos hacia la generación de un sistema de indicadores propios se dan en el marco del Departamento de Planificación Nacional sobre 1996-1997. Esta institución, siguiendo el modelo de la OCDE, identificó más de cien indicadores, aunque luego se encontraran dificultades apreciables para obtener los datos correspondientes.

En una segunda etapa, en 2001-2002 bajo la órbita del Sistema Nacional Ambiental (SINA, fundado en 1993), y con el apoyo de CEPAL y el Programa de Naciones Unidas, Colombia genera su Sistema de Indicadores de Sostenibilidad Ambiental (SISA), basado en los parámetros y conceptos de la Comisión de Desarrollo Sostenible (CSD). Si bien el SISA fue elaborado y respaldado por una amplia variedad de organizaciones tanto gubernamentales como civiles, cambios en la conformación de los equipos gubernamentales vinculados al medio ambiente y desarrollo sustentable dieron un giro importante en el proceso y definieron nuevos criterios de medición. Es así que en 2004 el gobierno de Colombia emite el Decreto 1200, reformulando sustantivamente el SISA y estableciendo la necesidad de contar con información sobre tres tipos de indicadores: de desarrollo sostenible, ambientales y de gestión. Este proceso ha despertado importantes críticas por parte de algunos especialistas en el tema, en la medida que se considera que se ha tirado por la borda el trabajo que derivó en el SISA y se ha creado un nuevo marco de medición que se aleja de las definiciones e indicadores de desarrollo sustentable que prevalecen en el mundo (Canal, 2006).

El producto publicado más importante de la nueva política de medición de IDS es la Iniciativa para Latino América y el Caribe (ILAC Colombia, 2007). La ILAC nace en una reunión extraordinaria del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe en agosto de 2002 y dentro del marco de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. Para el gobierno colombiano, en el tema de indicadores y estadísticas ambientales la ILAC refleja adecuadamente la necesidad de adoptar

acciones efectivas en la búsqueda de soluciones para los nuevos desafíos del desarrollo sostenible. Es así que el Ministerio de Vivienda y el Instituto de Estadísticas (DANE) lideran la elaboración y publicación del ILAC Colombia 2007. En dicho informe se consolida información correspondiente a 26 de los indicadores destacados en el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe en el 2006. Dichos indicadores se encuentran divididos en seis temáticas principales: Diversidad Biológica; Gestión de Recursos Hídricos; Vulnerabilidad, Asentamientos Humanos y Ciudades Sostenibles; Temas Sociales; Aspectos Económicos; y Aspectos Institucionales. Lógicamente, la mayoría de indicadores vinculados a la dimensión social del desarrollo sustentable se encuentran bajo la dimensiones Vulnerabilidad y Temas Sociales.

Como puede observarse, la cantidad de indicadores sociales capturados por dicho informe es más bien baja y, al igual que lo que sucede con el informe de Medio Ambiente de Chile, debería ser reformulado a fin de reflejar una visión más integral de la situación nacional en la temática del desarrollo y la sustentabilidad social. Llama en especial la atención que bajo la dimensión “Temas Sociales” (que aclara explícitamente que incluye dimensiones como la pobreza y la desigualdad) sólo se cuente con cinco indicadores, tres de ellos de salud, uno referido a la condición de la vivienda y el restante vinculado al crecimiento de pequeñas empresas. Indudablemente, en el caso de que el ILAC Colombia se consolide como el informe oficial de desarrollo sustentable más importante, sería deseable que la dimensión social integrara nuevos indicadores, ampliamente reconocidos como insoslayables para capturar el nivel de desarrollo social de un país, tales como la proporción de personas bajo la línea de pobreza, la tasa de mortalidad infantil, el desempleo y la brecha de ingresos entre los sectores más ricos y pobres de la población.

Nueva Zelanda

Este es otro pequeño país de dimensiones similares al Uruguay que ha avanzado mucho en materia de desarrollo sustentable. En el año 2003 el gobierno neozelandés se embarcó decididamente en un proceso de desarrollo sustentable con su programa de acción gubernamental denominado *Sustainable Development Program of Action-SDPA*. Este programa fue elaborado en base a tres informes que aparecieron en el año 2002 y se constituyeron en sus principales antecedentes. Uno de ellos fue el documento *The Government's Approach to Sustainable Development*, escrito a propósito de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable que se celebraba en Johannesburgo; el segundo antecedente fue otro informe de 2002 sobre indicadores de desarrollo sustentable *Monitoring Progress Towards a Sustainable New Zealand*; y el tercer antecedente fue un reporte creado ese mismo año por el comisionado parlamentario para el medioambiente *Creating Our Common Future: Sustainable Development for New Zealand*. El SDPA sigue la definición clásica de desarrollo sustentable del Informe Brundtland, que cita explícitamente. Para la determinación del conjunto de indicadores a utilizar se reconoce la importancia del modelo propuesto por la OECD y la organización de la División de Desarrollo Sustentable de Naciones Unidas. Sin embargo, también se agregan otros indicadores no usados por estas experiencias que fueron evaluados necesarios para la experiencia singular neozelandesa. “Existen innumerables interacciones individuales entre el medioambiente, la sociedad y la economía. El tipo de marco a usar depende de muchos factores, incluyendo las relaciones que uno desee medir. Existen numerosos modelos que han sido usados a nivel nacional e internacional para desarrollar indicadores que midan estas interacciones. El modelo neozelandés para seleccionar y

desarrollar los indicadores incorpora el modelo central de la OECD y el abordaje en base a temas utilizado en 2001 por Naciones Unidas” (*Statistics New Zealand*).

La selección de los indicadores neozelandeses ya es original en el comienzo puesto que entre las 4 áreas que los agrupan se incluye la dimensión Cultura. Su inclusión responde a una realidad propia de ese país relacionada con el multiculturalismo que compone esa sociedad y la importancia y reconocimiento de la comunidad maorí y el derecho a mantener su identidad cultural. Entre los cinco indicadores culturales de desarrollo sustentable se incluyen dos vinculados a esta realidad: la proporción de la población que habla la lengua materna y el número de personas que hablan maorí, ambos representativos del grado del vínculo de una persona con su comunidad; los restantes tres tienen que ver con el impacto de la globalización sobre la cultura neozelandesa, o con las expresiones de identidad: la cantidad de personas que están empleadas en la industria cultural, el porcentaje de contenido local neozelandés en el horario principal de la televisión, y la destrucción del patrimonio histórico.

La originalidad de los indicadores neozelandeses de desarrollo sustentable no termina apenas con la inclusión de los indicadores culturales, también hay una adaptación muy fuerte de los otros indicadores a su contexto nacional. Por ejemplo entre los indicadores sociales se incluyen temas como participación política, ocio y recreación; y entre los 13 indicadores sociales se incluyen dos sobre accidentes o muertes en accidentes de tránsito (uno vinculado a la salud y el otro a la seguridad) y además se incorpora la percepción de los ciudadanos sobre su calidad de vida, medida a través de encuestas de opinión.

Casi todos los indicadores incluidos en el programa de desarrollo sustentable fueron seleccionados con un criterio metodológico, práctico y consensuado. Cada uno de los indicadores debe cumplir con los siguientes requisitos: ser relevante para las políticas públicas (que sirva para monitorear impactos de política ambiental, mida procesos socioeconómicos que impactan directamente sobre el medioambiente y ayuden con su información al diseño de políticas); ser medible y además tener capacidad predictiva; ser analíticamente claro; ser informativo acerca del medioambiente (que ayude a establecer causas, efectos y respuestas, y permita establecer tendencias en el tiempo); utilizar información disponible si existe y que sea fácil de monitorear; y además ser fácil de entender por el público. Todos ellos fueron acordados con un fuerte consenso entre autoridades neozelandesas centrales y locales que los respalda (por ejemplo no se incluyó la cantidad de fumadores como un indicador de salud porque aún no se había alcanzado un acuerdo entre los representantes del gobierno central y las autoridades locales).

El conjunto de IDS de Nueva Zelanda² deja de lado muchos indicadores que son necesarios para contextos de mayor vulnerabilidad económica y social como son la pobreza, la indigencia, la desigualdad, el desempleo, la mortalidad infantil, o el acceso a la salud. Reflejan, sin embargo, las prioridades de una sociedad altamente desarrollada que ya ha superado estos problemas. Esta es una de las grandes virtudes del programa neozelandés: por detrás existe una buena reflexión sobre los

2 Además de los IDS mencionados, Nueva Zelanda elabora regularmente *The Social Report*, que constituye un excelente monitoreo del estado de la calidad de vida de los neozelandeses. El último de estos informes se publicó en 2007 y es el sexto que se elabora.

modelos más conocidos internacionalmente de IDS, luego éstos se adaptan con criterio a la realidad propia de ese país, descartando algunos e incorporando otros.

III. Indicadores sociales de desarrollo sustentable para la zona costera del Uruguay

A diferencia de otros países de América Latina, en Uruguay no hay todavía emprendimientos sistemáticos y completos que analicen la información disponible, o generen la necesaria, para saber el estado actual del país en materia de desarrollo sustentable. Ante dicha carencia, sin embargo, es posible utilizar algunos indicadores estratégicos que nos permitan diseñar un panorama muy general del país en esta materia.

En primer lugar debemos destacar que el país se ubica en el puesto 43 dentro del Índice de Desarrollo Humano elaborado por Naciones Unidas (2006), lo cual lo sitúa en el conjunto de los países con “alto desarrollo humano”, solamente por debajo de Argentina y Chile de la región latinoamericana. Recordemos que este índice toma en cuenta el nivel educativo, la esperanza de vida y el PBI per cápita. Sin embargo, el crecimiento del PBI per cápita uruguayo entre 1990 y 2002, año de la peor crisis económica del país, fue de apenas 1,4%, absolutamente insuficiente para reducir la pobreza. Actualmente los ritmos de crecimiento son muy altos para los últimos cuatro años llegándose al 12% en 2004 y al 7,5% en 2007, ritmos que no se daban en el país desde hacía sesenta años.

La desigualdad medida según el Coeficiente Gini era de 44,6 en 2000, y está en valores bajos para el concierto latinoamericano, aunque este continente es el más desigual del mundo. En términos internacionales el país está en el medio de la escala mundial, cerca de Estados Unidos, bastante peor que los países europeos, y mejor que los países africanos. Por otro lado, la pobreza, dimensión asociada pero diferente de la desigualdad, llegó a sus picos históricos en 2002 y ahora está en el 25% de la población urbana, según datos de CEPAL (2007), siendo la población infantil y la menor de dieciocho años de edad las más afectadas con tasas de pobreza que llegan a la mitad de estos grupos poblacionales. El desempleo abierto alcanzó el 17% en 2002 y ahora se encuentra en el entorno del 9%.

En materia ambiental el Environmental Sustainability Index (2005) ubicó al país en el lugar número 3 entre todos los países del mundo, apenas después de Finlandia y Noruega. Es el país latinoamericano mejor ubicado según este índice y mejoró su posición desde la medición anterior. La evaluación del público uruguayo también lo percibe así puesto que en 1997 el 32% de la población calificaba positivamente el estado del medioambiente y en el 2003 ese porcentaje subió al 44%. La preocupación por el medio ambiente es un tema que sistemáticamente viene captando la opinión pública uruguaya y en el 2006 el 92% de la población manifestó que los temas ambientales eran muy (60%) o bastante (32%) importantes (Vincent et al 2007).

Finalmente, desde el punto de vista democrático, el país está en los niveles más altos de la región según diversos índices. El Democracy Index 2006 de la revista *The Economist* lo ubicó en el lugar 27 entre 167 países, y lo coloca en el grupo de “democracias plenas”, posición que solamente comparte con Costa Rica entre los países latinoamericanos. El ranking elaborado por Freedom House

también lo clasifica inequívocamente en el conjunto de países del mundo considerados “libres” (en contraposición con los “parcialmente libres” y los “autoritarios”).

En suma, con luces amarillas para ciertas áreas de la economía, la sociedad y el medioambiente, que en algunas circunstancias se vuelven rojas, Uruguay presenta muy buenos resultados cuando se lo compara con sus vecinos latinoamericanos³.

A lo largo de este informe se analizaron diferentes concepciones acerca del desarrollo sustentable y la implicancia del desarrollo social como una de sus dimensiones necesarias, junto a la económica y la medioambiental; se relevaron experiencias de desarrollo sustentable de diferentes países y se presentaron los indicadores sociales de estas experiencias. Luego de realizado este recorrido queda muy claro que no hay una manera única de decidir cuáles son los indicadores sociales de desarrollo sustentable y que hay casi tantas opciones como países que los han implementado, aunque en casi todos ellos el esfuerzo de la División de Desarrollo Sustentable de Naciones Unidas ha tenido una enorme influencia. Una excepción regional importante es la Unión Europea que ha logrado que casi todos los países miembros utilicen el mismo sistema de indicadores de desarrollo sustentable para su GIZC.

Estamos ahora en condiciones de proponer un sistema de indicadores sociales de desarrollo sustentable para la GIZC uruguaya que tome en cuenta los siguientes 10 criterios:

1. Expresar correctamente la dimensión social del desarrollo sustentable, porque este último es el principal objetivo que debe guiar toda GIZC;
2. Reconocer la especificidad socioeconómica de la sociedad uruguaya y de su zona costera;
3. Tener respaldo en otras experiencias internacionales;
4. Estar alineado con el abordaje que las Naciones Unidas hacen del desarrollo sustentable incluyendo las dimensiones de la pobreza, empleo, salud, vivienda, seguridad, educación, acceso a tecnologías de la información, desigualdades económicas, gobernanza y democracia;
5. Integrar al máximo posible los esfuerzos de las instituciones ya existentes en el país para crear indicadores sociales;
6. Incluir un número de indicadores reducido que represente las principales dimensiones sociales consideradas necesarias para el desarrollo, tomando en consideración que el listado total de indicadores incluirá además indicadores económicos y ambientales;
7. Incluir indicadores que sean claros en su significado, con sustento científico que los respalden y capacidad de detectar variaciones significativas en períodos de corto y mediano plazo;
8. Ser factible de implementar en la práctica;
9. Tener capacidad de generar un amplio consenso en las autoridades locales y los propios habitantes de la zona costera;
10. Que sea de fácil integración en un sistema nacional de indicadores de desarrollo sustentable en caso de que se implemente uno en el país.

3 Para un diagnóstico social detallado del desarrollo social del país y de su zona costera en particular ver el “Segundo informe preparado para ECOPLATA. Indicadores sociales para la GIZC y diagnóstico social de las comunidades que integran las zonas costeras uruguayas (de Colonia a Rocha)”, abril 2008.

**Indicadores sociales de desarrollo sustentable propuestos para
la gestión integrada de la zona costera del Uruguay**

Tema	Subtema	Indicador central
1. Desarrollo	Pobreza	1. % de pob. debajo de la línea de pobreza
		2. % de pob. debajo de la línea de indigencia
	Desigualdad	3. Relación entre ingresos del 10% más rico y pobre
		4. Brecha salarial entre hombres y mujeres
	Empleo	5. Tasa de desempleo
	TICS	6. % Usuarios de Internet
		7. % población con acceso a teléfono fijo
		8. % población con acceso a celular
2. Democracia	Participación social	9. % pob. que participa en organizaciones civiles
	Evaluación democracia	10. % pob. satisfecha con democracia
	Crimen	11. Evolución población carcelaria
3. Condiciones de vida	Sanidad	12. % de pob. conectada a red de saneamiento
		13. % de pob. con baño con cisterna
	Agua potable	14. % de pob. con fuentes mejoradas de agua
	Electricidad	15. % de hogares sin energía eléctrica o similar
Condiciones de vivienda	16. % de pob. en asentamientos irregulares	
4. Salud	Mortalidad	17. Tasa de mortalidad infantil menores de 1 año y 5 años
		18. Esperanza de vida al nacer
	Cobertura	19. % de pob. con acceso a servicios básicos de salud
5. Educación	Nivel	20. Tasa neta de matriculación en primaria
		21. Tasa neta de matriculación en secundaria
		22. Nivel educativo población adulta
	Alfabetización	23. % pob. adulta alfabetizada
6. Demografía	Población	24. Tasa de crecimiento poblacional
		25. Tasa de dependencia demográfica
		26. Densidad poblacional

Fuente: elaboración propia.

Este conjunto de 26 indicadores sociales de desarrollo sustentable para la GIZC ha sido seleccionado siguiendo estrictamente los diez criterios mencionados anteriormente. Sin embargo, es probable que sea un número todavía excesivo dado que a éstos se le sumarán los indicadores económicos y ambientales. Por esta razón se propone que cada uno de los tres pilares: social, económico y ambiental, no sobrepase los 20 indicadores, llegándose entonces a un total de 60 in-

dicadores por lo cual en futuras instancias y tras la participación de varios actores, la lista se puede hacer más pequeña.⁴

Lo construcción del sistema de indicadores de desarrollo sustentable debe considerarse el principal lineamiento de una estrategia de desarrollo sustentable para la zona costera uruguaya, porque, como se ha observado con razón, probablemente el desafío fundamental de la GIZC es contar con un instrumento de evaluación claro y reconocido para saber si se mejora o no en el objetivo fundamental (Ehler, citado en Gallagher et al 2004).

Principales conclusiones

En este trabajo he analizado el concepto de desarrollo sustentable, enfatizando la dimensión social que lo compone. No es posible hablar de desarrollo sustentable si no se lo interpreta como un concepto multidimensional que incorpora el crecimiento económico, la sustentabilidad medioambiental y el desarrollo social que apunte a disminuir la pobreza y la desigualdad socioeconómica.

La definición canónica del desarrollo sostenible del Informe Bruntland como “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” es ambigua y genérica y por eso mismo se la ha interpretado de múltiples maneras. Puesto que además el concepto es multidimensional, hay muchas interpretaciones diferentes de cómo medirlo en la práctica.

Esas diversas interpretaciones han dado lugar a cientos de esfuerzos por crear sistemas de indicadores de desarrollo sustentable a nivel mundial o internacional; a nivel supranacional como la Unión Europea; a nivel nacional o de países; y a nivel sub regional. No existe por lo tanto un sistema único de indicadores sociales de desarrollo sustentable.

La 3ª edición de indicadores de desarrollo sustentable del año 2007 de las Naciones Unidas (50 indicadores principales y 48 secundarios) es el esfuerzo más completo e influyente a nivel mundial para monitorear los avances o retrocesos de cada país y ha sido tomado en cuenta en múltiples experiencias.

Se han estudiado en este trabajo experiencias de desarrollo sustentable de cinco países diferentes: Costa Rica, Chile, Colombia, Argentina y Nueva Zelanda. Para cada uno de estos casos se analizó en detalle el sistema de indicadores sociales de desarrollo sustentable, dejando de lado los indicadores económicos y ambientales. Costa Rica cuenta con un sistema de información estadística muy bueno en esta materia, pero carece de síntesis en el procesamiento y análisis de la misma. Chile aparentemente ha perdido el ritmo inicial en materia de desarrollo sustentable y no ha generado informes en esta materia que se encuentren disponibles. Los indicadores de sustentabilidad de Chile

4 Para todos los indicadores propuestos se elaboró la información metodológica necesaria para medirlos, destacando si actualmente está disponible en el país; si es necesario llevar adelante una medición específica en caso de que no se registre; si el indicador es utilizado por la CSD y en caso de que haya alguna diferencia señalándola; explicitando sus limitaciones; y justificando conceptualmente su inclusión en el marco teórico de la GIZC. (Ver el Documento Arocena-Porzecanski. “Producto 3. Lineamientos de una estrategia de desarrollo sustentable de la zona costera en su dimensión social tomando como referencia estrategias que han sido implementadas en otros países”, 2008, ECOPLATA, Montevideo).

y Colombia, además, expresan una concepción de desarrollo sustentable demasiado sesgada hacia el medio ambiente y descuidan las dimensiones social y económica. Argentina ha creado un excelente sistema de indicadores sociales de sustentabilidad y en pocos años se ha colocado en primer plano a nivel latinoamericano. Nueva Zelanda, por su parte, cuenta con una planificación muy coherente y organizada en materia de desarrollo sustentable y ha diseñado un sistema de indicadores sociales original y adaptado a su propia realidad nacional, aunque inspirado en el sistema de indicadores de la Comisión de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas-CSD.

El aporte central del trabajo para la estrategia de ECOPLATA fue la creación de un sistema de indicadores sociales de desarrollo sustentable para la GIZC uruguaya. El sistema que se propone incluye un total de 26 indicadores sociales. Todos fueron seleccionados mediante un conjunto de diez criterios que, entre otras cosas, toma en consideración otras experiencias nacionales e internacionales, reconoce el liderazgo de la CSD en materia de indicadores de desarrollo sustentable, y se adapta a la especificidad de la realidad uruguaya.

Referencias

- BÖHRINGER, Christoph y JOCHEM, Patrick. (2007). "Measuring the immeasurable – A survey of sustainability indices"; en *Ecological Economics* 63, 1-8.
- BRUNDTLAND, Go. Harlem y la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (1988). *Nuestro futuro común*, ("Informe Brundtland"), Alianza Editorial, Madrid.
- CANAL, Francisco (2006). "Situación Latinoamericana y Caribeña de los Indicadores de Desarrollo Sostenible", Ponencia Presentada en el Seminario de Expertos sobre Indicadores de Sostenibilidad, Santiago de Chile.
- CEPAL (2007). <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/31993/Uruguay.pdf>.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2007). "Informe al Parlamento Europeo y al Consejo: evaluación de la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en Europa", COM (2007) 308 final, Bruselas.
- DALY, Herman E. (1990). "Sustainable Development: From Concept and Theory to Operational Principles", en *Population and Development Review*, Vol. 16.
- ESI-ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY INDEX (2005), www.yale.edu/esi.
- EPI-ENVIRONMENTAL PERFORMANCE INDEX (2008), www.yale.edu/eipi.
- GALLAGHER, Anthony; JONSON, David; GILIAN, Glegg y TRAER, Colin (2004). "Constructs of Sustainability in Coastal Management", en *Marine Policy* 28: 249-255.
- GALLOPÍN, Gilberto (2006). "Los Indicadores de Desarrollo Sostenible: Aspectos Conceptuales y Metodológicos", Ponencia Presentada en el Seminario de Expertos sobre Indicadores de Sostenibilidad, Santiago de Chile.
- ÍNDICE DE DESARROLLO SOCIAL (2007). Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica, <http://www.mideplan.go.cr/sides/social/indx10.htm>.
- INE Chile (2006). *Medio Ambiente Informe Anual 2005*, INE Chile, Santiago de Chile.
- MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO TERRITORIAL; DANE (2007). *Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible: Indicadores de Seguimiento (Colombia 2007)*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, Bogotá.

- OBSERVATORIO DEL DESARROLLO (2007), Universidad de Costa Rica. <http://www.odd.ucr.ac.cr/sobreodd/index.htm>.
- PARRIS, Thomas y KATES, Robert (2003). "Characterizing and Measuring Sustainable Development"; en *Annual Review of Energy & the Environment*, August 14, 28: 559-86.
- PARRIS, Thomas; KATES, Robert y LEISEROWITZ, Anthony (2005). "What is Sustainable Development?"; en *Environment: Science and Policy for Sustainable Development* volume 47, number 3 pags 8-21.
- PIERRI, Naína y FOLADORI, Guillermo (Eds.) (2001). *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable, Trabajo y capital*, Montevideo.
- PINTER, Lászlo; HARDI, Peter y BARTELMUS, Peter (2005). *Sustainable Development Indicators. Proposals for the Way Forward*, IISD-International Institute for Sustainable Development, New York.
- QUIROGA, Rayén (2001). *Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas*, CEPAL, Santiago de Chile.
- QUIROGA, Rayén (2005). *Estadísticas del Medio Ambiente en América Latina y el Caribe: Avances y Perspectivas*, CEPAL, Santiago de Chile.
- REDCLIFT, Michael y WOODGATE, Graham. (Eds) (1997). *The International Handbook of Environmental Sociology*, Edgard Elgar Publishing Limited, UK.
- SACHS, Wolfgang (Coordinador) (2002). *Equidad en un mundo frágil. Memo para Johannesburgo*, Fundación Heinrich Böll, Chile.
- SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE (2006). *Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible: República Argentina*. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Buenos Aires.
- SIDES (2007). Sistema de Indicadores Sobre Desarrollo Sostenible, MIDEPLAN, Costa Rica. <http://www.mideplan.go.cr/sides/>.
- STATISTICS NEW ZEALAND. Linked Indicators. <http://www.stats.govt.nz/analytical-reports/linked-indicators/default.htm>.
- UNESCO (2006) *A Handbook for Measuring the Progress and Outcomes of Integrated Coastal Management. Intergovernmental Oceanographic Commission, Manuals and Guides, 46; ICAM Dossier, 2*, Paris.
- UNITED NATIONS DIVISION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (UNSD) (2007) "CSD Indicators of Sustainable Development" - 3rd Edition.
- UNITED NATIONS DIVISION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (UNSD) (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/riodeclaration.htm>.
- UNITED NATIONS DIVISION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (UNSD) (2002). Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible. http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/WSSDsp_PD.htm.
- VINCENT, Paula; MARIANOVICH, Pablo; OGUES Leticia; ALESINA, Lorena (2007). "Zona costera uruguaya: percepción de los asuntos prioritarios", Programa EcoPlata, Montevideo.
- WILLERS, Bill. "Sustainable Development: A New World Deception", en *Conservation Biology*, Vol. 8, No. 4 (Dec., 1994), pp. 1146-1148.