

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Normas de calidad que, desde el punto de vista de los interlocutores sociales y demás protagonistas de la sociedad civil, deben cumplirse en materia de contenidos, procedimientos y métodos de los estudios de impacto social»

(2007/C 175/06)

Mediante carta del 19 de septiembre de 2006, Wilhelm SCHÖNFELDER, Embajador extraordinario y plenipotenciario, representante permanente de Alemania ante la UE, solicitó, en nombre de la Presidencia alemana del Consejo, al Comité Económico y Social Europeo que elaborase un dictamen sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de mayo de 2007 (ponente: Sr. RETUREAU).

En su 436º Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 31 de mayo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 102 votos a favor, 3 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

La Presidencia alemana presentó una solicitud para la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema «Normas de calidad que, desde el punto de vista de los interlocutores sociales y demás protagonistas de la sociedad civil, deben cumplirse en materia de contenidos, procedimientos y métodos de los estudios de impacto social» que ilustra la voluntad del Gobierno alemán de hacer hincapié en la mejora de la legislación (*better regulation*), en cooperación con las Presidencias portuguesa y eslovena, y como seguimiento de la declaración de las seis presidencias de 2004. De conformidad con ella, «el recurso coherente al seguimiento del impacto ⁽¹⁾ para los nuevos proyectos será un importante elemento del plan de acción alemán, con vistas a tener en cuenta las repercusiones sociales desde el procedimiento legislativo» ⁽²⁾. «Un estudio de impacto puede definirse simplemente como un método para determinar los efectos probables o reales de una intervención. Su objetivo es mejorar la base de la información probatoria que sirve de fundamento para tomar decisiones y, así, mejorar la calidad de la toma de decisiones» ⁽³⁾.

2. Observaciones generales

La conferencia sobre el seguimiento del desarrollo de los estudios de impacto en la Unión Europea, organizada por la Comisión Europea el 20 de marzo de 2006 en Bruselas, reveló que hay consenso general en que el sistema de estudios de impacto de la Comisión Europea reposa sobre sólidos principios y que, además, esos análisis pueden determinar las incidencias económicas, sociales y medioambientales ⁽⁴⁾. Los estudios de impacto fueron introducidos, en primer lugar, en el contexto de la mejora del marco reglamentario de la Unión Europea. La consideración de la dimensión social o de las consecuencias de la

legislación comunitaria se inscribe en el respeto de la Agenda Social. Los ciudadanos europeos esperan que Europa sea social (o que el mercado único sea socialmente compatible) y expresan de diversas formas sus deseos de participar en el proceso de acercamiento a la UE.

2.1 Iniciativa de la Comisión Europea para aplicar los estudios de impacto (breve presentación retrospectiva)

La iniciativa de la Comisión Europea, adoptada en 2003 y encaminada a aplicar un procedimiento de estudio de impacto para todas las propuestas importantes, es decir, las que se presentan en su estrategia política anual o en su programa de trabajo, se basa en el hecho de que estas propuestas pueden ser objeto de un estudio de impacto, «siempre que tengan una potencial incidencia económica, social o medioambiental y que su aplicación exija algún tipo de medida reglamentaria» ⁽⁵⁾. Dicha iniciativa fue lanzada con el fin de integrar progresivamente los estudios de impacto en el proceso legislativo desde 2005 ⁽⁶⁾.

A partir de 2003 se dijeron muchas cosas sobre los estudios de impacto en general, pero poco sobre los aspectos sociales de dichos estudios en particular.

2.2 Aspectos sociales de los estudios de impacto: breve resumen del trabajo de la Comisión Europea

2.2.1 Como es lógico, la DG de «Educación y Cultura» y la DG de «Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades» incluyen aspectos sociales en sus estudios de impacto. Además, el «principio del análisis proporcional» ⁽⁷⁾ hace que el grado de integración de los elementos sociales en otros ámbitos varíe. Así se plantea la cuestión de si conviene considerar los aspectos sociales (incluidos los puntos relativos a la Agenda Social

⁽¹⁾ En lo sucesivo: EI.

⁽²⁾ «Europa puede tener éxito si todos nosotros trabajamos juntos», programa de la Presidencia, 1 de enero — 30 de junio de 2007 — elaborado por el Gobierno Federal de Alemania (véase igualmente <http://www.eu2007.de>).

⁽³⁾ Extracto de «European Governance Reform: The Role of Sustainability Impact Assessment», C. Kirkpatrick, S. Mosedale, Universidad de Manchester, 2002 [NdT: traducción libre].

⁽⁴⁾ El Parlamento propone un cuarto pilar para las evaluaciones de impacto, el de los derechos fundamentales. La cuestión sigue pendiente: distinción de los derechos fundamentales o integración en el seno de los tres pilares propuestos. En cualquier caso, es preciso evaluar el impacto en los derechos fundamentales.

⁽⁵⁾ «The inclusion of social elements in Impact Assessment», p. 13. Documento realizado por el Istituto per la ricerca sociale, enero de 2006. Este Instituto recopiló documentos de la Comisión (decisiones, reglamentos, comunicaciones y directivas) durante un periodo de tres años (es decir, entre 2003 y 2005).

⁽⁶⁾ En junio de 2005, la Comisión Europea publicó un documento titulado «directrices sobre la evaluación del impacto», con la referencia SEC (2005) 791. Véase también:

http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/impact_assessment/docs/sec_2005_791_guidelines_annexes.pdf.

⁽⁷⁾ El principio del análisis proporcional implica que «el grado de detalle varía en función de los posibles impactos de la propuesta. Esto significa que la profundidad del análisis será proporcional a la importancia de los posibles impactos». COM(2002) 276.

Europea) como un criterio fundamental (*bottom line*), es decir, decidir lo que se debe hacer con las propuestas que no afecten a cuestiones sociales o cuyas repercusiones sociales posiblemente estén limitadas. Desde un punto de vista empírico, el estudio elaborado por el *Istituto per la ricerca sociale* (véase la nota a pie de página 4) revela que «los estudios de impacto que no tienen en cuenta los aspectos sociales se refieren fundamentalmente al sector económico. En este caso, un tercio de los estudios de impacto no incluye aspectos sociales o sólo los incluye de forma superficial» ⁽⁸⁾.

2.2.2 Es evidente que «cuando la pertinencia social de la medida está clara (...), se tienen suficientemente en cuenta los aspectos sociales que, entonces, son debidamente desarrollados en todo el documento de estudio de impacto» ⁽⁹⁾. «La cuestión del empleo surge claramente como la consecuencia social más recurrente y más destacada» ⁽¹⁰⁾.

2.2.3 Según el *Istituto per la ricerca sociale*, «el grado de toma en consideración de los elementos sociales no es forzosamente proporcional (...) al contenido político y a su posible incidencia. (...) Muy frecuentemente, estos impactos sólo son descritos de manera general (...)» y «reposan sobre (...) hipótesis comunes (...)». Estas relaciones no suelen ser discutidas cuando se toma en consideración el contenido específico de la medida, la población destinataria y las circunscripciones territoriales afectadas, la elección particular de los instrumentos políticos y el efecto del proceso de aplicación» ⁽¹¹⁾. El estudio realizado por este instituto revela igualmente que «varios estudios de impacto no prevén ninguna correlación con otros ámbitos de acción o políticas comunitarias». Los análisis de impacto representan una importante carga, pero no deben ser incompletos o superficiales, puesto que, si no, sus carencias cuestionarán el valor de la legislación.

2.3 El papel de las partes interesadas en los estudios de impacto

2.3.1 La evaluación del impacto de una propuesta legislativa no se limita a marcar casillas. También debe ser objeto de seguimiento, preferiblemente por los usuarios de la legislación, o en estrecha cooperación con ellos, en particular aquellos usuarios que resulten afectados de manera más directa. Puesto que la dimensión social es uno de los tres criterios de evaluación para las políticas de la UE, convendría elaborar un procedimiento estandarizado (es decir, simultáneamente transparente y simple) para recoger datos específicos en el contexto de los estudios de impacto. A este respecto cabe mencionar algunas opciones:

- La consulta a través de Internet: una consulta en línea de gran envergadura no es adecuada para propuestas jurídicas específicas que tengan consecuencias sociales. La consulta en línea debe limitarse a las partes directamente afectadas. Una consulta específica exige redes temáticas (¿comunidades virtuales para los estudios de impacto temáticos?) y un nivel mínimo de estructuras y coordinación, así como de seguimiento.
- La consulta a través de los foros de las partes interesadas: debido a las restricciones temporales, esta opción puede no ofrecer el grado de precisión necesario.

⁽⁸⁾ «The inclusion of social elements in Impact Assessment», p. 28 [NdT: traducción libre].

⁽⁹⁾ *Ibidem*, p. 30 [NdT: traducción libre].

⁽¹⁰⁾ *Ibidem*, p. 31 [NdT: traducción libre].

⁽¹¹⁾ *Ibidem*, p. 77 [NdT: traducción libre].

- La consulta de las plataformas consultivas oficiales: esta opción plantea la cuestión de la participación de órganos como el Comité Económico y Social Europeo en el proceso de estudio de impacto social (esta observación sirve igualmente para los estudios de impacto en el ámbito del desarrollo sostenible). Por definición, estos órganos han sido instituidos para velar por la pluralidad de intereses y la correlación entre las políticas.
- La consulta específica de las partes interesadas: esta opción es recomendada por un determinado número de organizaciones de la sociedad civil.

3. Consideraciones básicas en materia de metodología

3.1 Es necesario plantear una serie de preguntas para determinar la metodología que conviene recomendar:

- ¿Cuál es la situación o, dicho en otras palabras, qué ha conseguido la Comisión Europea en términos de integración de los aspectos sociales en sus estudios de impacto?
- ¿Se puede aplicar un estudio de impacto social de un proyecto a todas las propuestas legislativas o cada proyecto exige un estudio ad hoc?
- ¿Cuál es el papel de las partes interesadas? ¿Cómo se puede mejorar su participación en el proceso?
- ¿Qué papel podría desempeñar el Comité Económico y Social Europeo como asamblea de representantes de la sociedad civil organizada y como «eje» idealmente situado en el plano estratégico para los contactos y la creación de redes?
- ¿En qué medida ha tenido la Comisión en cuenta las contribuciones de los interlocutores sociales y de las principales ONG en los estudios de impacto social de sus propuestas? ¿Cómo mejorar su participación?
- ¿Será necesario prever un código de conducta más preciso que el utilizado actualmente por la Comisión o normas éticas para la realización de esos estudios de impacto social?
- ¿Qué modalidades deberían existir para la elaboración de los estudios de impacto social (elaboración interna o externa a través de licitaciones, y en ese caso, según qué criterios)?

4. Consideraciones internas

4.1 En vista de la complejidad y la importancia de la evaluación de las consecuencias sociales de las propuestas legislativas, todas las partes afectadas, es decir, los interlocutores sociales y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, deberían reflexionar sobre las siguientes cuestiones de metodología:

- ¿Qué forma debería adoptar ese estudio y cuál debería ser su alcance?

- ¿Cubre el estudio un amplio abanico de temas (por ejemplo, «Legislar mejor», el Libro Verde sobre los regímenes matrimoniales, incluido el reconocimiento mutuo) o conviene que se concentre en temas de contenido social evidente (por ejemplo, los servicios portuarios, la seguridad marítima, el Libro Verde sobre la modernización del Derecho de trabajo)?
- ¿Qué implicaciones tiene en términos de preparación de los trabajos y de su elaboración?
- En el caso de que se precise un enfoque «científico» (el título menciona «normas de calidad»), ¿procede determinar normas implícitas basada en casos y experiencias prácticas, o conviene elaborar esas normas en primer lugar?

4.2 Una audiencia pública del Comité brindó la oportunidad a las ONG sociales, a los interlocutores sociales y a otros actores de la sociedad civil organizada, así como a expertos, de expresar sus puntos de vista y debatir el proyecto de dictamen, para así transmitir mensajes claros a las instituciones europeas, en general, y a la Comisión Europea, en particular.

4.3 Por último, habida cuenta de que los estudios de impacto social revisten una importancia capital en el proceso decisorio de la UE, el Comité debería formular propuestas sobre la manera de realizar mejoras y de integrar mejor a las organizaciones de la sociedad civil en este procedimiento.

5. Los indicadores sociales: consideraciones generales y problemas metodológicos

5.1 Existen varios sistemas de indicadores sociales a nivel nacional e internacional, pero conviene verificar su validez y su adecuación a las necesidades específicas de los análisis de impacto.

5.2 Hace unos treinta años varios países empezaron a desarrollar estos indicadores para evaluar la oportunidad y las consecuencias de las políticas económicas en términos diferentes de los de los simples datos cuantitativos, con el fin de «guiar» el desarrollo social paralelamente al desarrollo económico y tener recursos para evaluar el bienestar social y su evolución.

5.3 Como resultado, las estadísticas sociales experimentaron un importante desarrollo, en primer lugar en lo relativo a las principales funciones colectivas: educación, salud, protección social, medio ambiente, vivienda, transportes, investigación, desempleo, etc. Pero esta información no procede automáticamente de los indicadores sociales si no se organizan, sintetizan e interpretan estos datos.

5.4 Un indicador es sólo «una estadística a la que se concede una importancia particular para el conocimiento, la evaluación y la acción»⁽¹²⁾. Desde la perspectiva de los análisis del impacto, no se trata sólo de recoger las estadísticas sociales de cada país, procedentes de diferentes fuentes, sino de configurar esos datos para evaluar la situación de los temas seleccionados según su grado de pertinencia para el análisis de impacto.

5.5 Puede ser que en ciertos ámbitos sólo existan estudios fragmentarios, encuestas dispersas y que no se pueda realizar un análisis de los costes y beneficios; por ejemplo, se sabe que ciertas categorías de pesticidas tienen efectos nefastos para la salud y que su acumulación provoca graves enfermedades a partir de cierto nivel. Una decisión destinada a reducir la utilización de los pesticidas químicos tendrá un impacto positivo en la salud de la población y de los trabajadores que utilizan pesticidas, sin que, en el marco de un estudio de impacto, se puedan anticipar cifras exactas sobre los beneficios a largo plazo de esa política.

5.6 No obstante, está claro que la dimensión social «salud» justifica la medida propuesta y refuerza considerablemente el razonamiento económico (como la reducción de los costes de producción para la agricultura y el consiguiente aumento de la competitividad). Además, para respaldar la propuesta se puede alegar el derecho fundamental a vivir en un entorno sano.

5.7 En la práctica, se dispone de una importante cantidad de estadísticas sociales que se han diversificado en función de las realidades cambiantes de los debates públicos en los diferentes países (por ejemplo, condiciones de trabajo, empleo de los jóvenes y de las personas de edad, empleo de las mujeres, delincuencia, desigualdad de ingresos, discriminación en el trabajo, deslocalizaciones); pero hasta hace poco apenas se han extraído indicadores sociales del conjunto de las estadísticas; afortunadamente, han vuelto a adquirir actualidad en el nuevo contexto socioeconómico en el que vivimos desde hace una década, en el cual se vuelve a destacar el papel desempeñado por el Estado en la política social y en la regulación sobre el terreno económico.

5.8 Pero esos indicadores sociales no siempre son suficientemente útiles si siguen siendo autónomos, y adquieren mayor sentido cuando se integran en un concepto más amplio, el del desarrollo social y económico, o del desarrollo sostenible; ahora se han diversificado sus fuentes; ya no sólo emanan de la administración central del Estado, sino también de las ONG, de los «clubes» de reflexión (*think tanks* de las grandes fundaciones); la presentación de estos indicadores también está muy diversificada, yendo desde la selección de estadísticas hasta las encuestas temáticas, pasando por ejercicios de agregación de datos para configurar indicadores temáticos o generales variados.

5.9 Muchos organismos internacionales publican indicadores y estadísticas sociales y realizan comparaciones entre sus países miembros. Los principales órganos que pueden servir de apoyo en la materia y que tienen importancia para los países de la UE proceden (sin un orden particular) de la OCDE, del PNUD, de la Comisión Europea (en particular de Eurostat), de la UNESCO, del Banco Mundial o de la OIT.

5.10 Esta diversidad de fuentes plantea problemas en términos de calidad de las estadísticas (no todos los países tienen oficinas estadísticas sofisticadas), comparabilidad y armonización de los conceptos; «la elección de los indicadores que evalúan la convergencia social de los países de la Unión Europea constituye un auténtico desafío político. Los indicadores

⁽¹²⁾ Bernard PERRET, «Indicadores sociales, situación y perspectivas», los Documentos del CERC, nº 2002/01, www.cerc.gouv.fr.

utilizados en las comparaciones no son neutros: reflejan jerarquías de prioridades y, a veces, concepciones del tipo de sociedad que se quiere conseguir, que pueden diferir legítimamente de un país a otro. El ejemplo del desempleo muestra que ciertos indicadores pueden tener repercusiones reales, en su caso nocivos, en la orientación de las políticas ⁽¹³⁾. No obstante, es preciso constatar que actualmente se deja en manos de los técnicos la elaboración de los sistemas de indicadores» ⁽¹⁴⁾.

5.11 Las críticas dirigidas al PIB y al crecimiento como indicadores del bienestar social han sido objeto de un desarrollo particular en el seno del PNUD, con el establecimiento del IDH (indicador del desarrollo humano) y, en particular, con el impulso de los trabajos de Amartya Sen sobre la pobreza, el hambre, la democracia y la crítica de los indicadores cuantitativos meramente económicos, gracias a los cuales recibió el Premio Nóbel de Economía.

5.12 Los datos relativos al acceso al agua potable, los niveles de alfabetización de hombres y mujeres, los sistemas sanitarios y los resultados de las luchas contra las pandemias, la participación en el proceso democrático, la esperanza de vida según el sexo, la mortalidad perinatal e infantil, etc., son otros tantos datos igualmente pertinentes para evaluar el estado de bienestar de una sociedad, así como la situación del medio ambiente. No obstante, tales datos no se correlacionan directamente con el PIB.

5.13 Así, por ejemplo, los primeros indicadores agregados IDH del PNUD provocaron amplios debates y controversias, porque los países «ricos» a veces se encontraban lejos del primer puesto en la clasificación de la «felicidad nacional bruta». Pero, debido a su solidez (educación, esperanza de vida, ingresos ajustados para tener en cuenta la pobreza), este indicador se ha convertido en la alternativa más aceptada frente a los indicadores meramente económicos.

5.14 Las estadísticas sociales constituyen el complemento indisoluble de las estadísticas económicas, y la importancia que tienen para la opinión pública las principales cuestiones sociales les confieren una importancia política que los gobiernos tienen que tener imperativamente en cuenta.

5.15 Entre los obstáculos que afronta este enfoque, aparte de los prejuicios economistas o del enfoque contable a corto o medio plazo, cabe señalar también, objetivamente, la diversidad de cuestiones sociales y la dificultad de asociarlas entre ellas y cuantificarlas para integrarlas en las orientaciones de la política económica.

5.16 De manera intuitiva se podría llegar a las mismas conclusiones para el establecimiento de indicadores medioam-

⁽¹³⁾ «La lucha contra el desempleo, siempre corre el peligro de derivar en una lucha contra las cifras del desempleo» Jean-Baptiste de FOUCAULT, en Joelle AFFICHARD, «La pertinencia de los indicadores estadísticos para orientar las políticas sociales», Instituto La Défense de París.

⁽¹⁴⁾ Bernard PERRET, «Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives», les Papiers du CERC, n° 2002/01, www.cerc.gouv.fr.

bientales destinados a reintegrar los factores externos en el crecimiento económico. En el peor de los casos, un modelo de crecimiento asociado a la deforestación de un bosque virgen debería conducir a rechazar esa forma de crecimiento si el estudio de impacto integra todos los factores sociales y medioambientales, que, tal y como se sabe actualmente, contrarrestan superándolos los factores económico-monetarios. Pero es extraordinariamente difícil cifrar en términos monetarios el importe de esos factores externos: cambios climáticos, pérdida de la biodiversidad, destino de las personas que viven de la recolección o de la explotación de plantas medicinales, rápido agotamiento del suelo y consiguiente erosión, por ejemplo. Un balance contable a corto plazo podría ser muy positivo, mientras que a largo plazo, al reconsiderar esos factores externos, sería profundamente negativo, no solamente para la región o el país en cuestión, sino para todo el planeta.

5.17 El ejercicio que sirve de base para una serie de evaluaciones de la «mejor legislación» en términos de balance costes-beneficios y que se practica en los estudios comunitarios de impacto revela límites objetivos respecto a las dimensiones sociales y medioambientales del impacto ⁽¹⁵⁾. Aunque se evalúa sobre la base de un indicador pertinente (número de empleos perdidos, ausencia de posibilidades de reclasificación), el impacto social no siempre es necesariamente determinante en el proceso de decisión política. Frecuentemente comporta elementos imposibles de cifrar, sobre todo cuando los estudios de impacto establecen un balance en términos monetarios a corto plazo, y en el mejor de los casos a medio plazo; el balance a largo plazo es más difícil de establecer, y ¿cómo evaluar el beneficio económico previsible de un descenso de la mortalidad asociado a la contaminación de los carburantes marítimos? ⁽¹⁶⁾.

5.18 Por último, el debate social implica conceptos que no siempre están bien definidos; un indicador relativo a la flexibilidad, por ejemplo, será concebido de manera distinta según el país, ya sea porque exista una experiencia determinada en la materia o porque se intente introducir el concepto en el debate europeo ⁽¹⁷⁾ o nacional con referencia a los «modelos» nacionales, formados en un contexto particular y difícilmente trasladables a otras realidades sociales; ¿Qué elementos habrá que tener en cuenta y, sobre todo, qué valor positivo o negativo habrá que atribuirles? «La inclusión o exclusión de ciertos indicadores puede ser reveladora de valores e ideologías no explícitas» ⁽¹⁸⁾. Y el problema se multiplica aún más con la elaboración de índices compuestos: ¿qué índices se deben incluir? ¿Qué coeficiente hay que adjudicarles? ¿Qué significado real tiene el índice compuesto obtenido?

⁽¹⁵⁾ Por ejemplo, el estudio de impacto de la reforma OCM Plátano de la PAC muestra que se perdería irremediamente el equivalente a decenas de miles de empleos a tiempo completo si no existen alternativas de empleo en las regiones ultraperiféricas productoras de la UE en las que ya existe una importante tasa de desempleo. Se tomó la decisión de proceder a una reforma OCM por solicitud de la OMC a pesar de su enorme coste social.

⁽¹⁶⁾ Véase el estudio de impacto sobre este tema consagrado a cifrar el valor económico de las vidas salvadas y de las enfermedades evitadas; un estudio de impacto más reciente renuncia a ello (proyecto de directiva sobre los plaguicidas).

⁽¹⁷⁾ Libro Verde sobre la evolución del Derecho del trabajo.

⁽¹⁸⁾ Los Asociados de Investigación EKOS Inc., «La utilización de indicadores sociales como instrumentos de evaluación», 1998 (informe elaborado por el Gobierno de Canadá).

5.19 No obstante, los índices compuestos pueden integrar tanto dimensiones cuantitativas como cualitativas, pueden ser divididos por edades, por sexo y por otros criterios importantes, pero deben ser de fácil comprensión; por ejemplo, ¿cómo elaborar un índice de la calidad de vida en Europa? Se podría prever la inclusión de los ingresos, la esperanza de vida, la percepción de la eficacia del sistema sanitario, las pensiones de jubilación, el nivel educativo medio, la percepción de la satisfacción laboral, etc. Pero, ¿por qué no incluir igualmente la tasa de desempleo, de subempleo o las condiciones de la vivienda? Y ¿qué importancia se debe conceder a cada elemento?

5.20 Está claro que esta construcción no es una cuestión meramente técnica y que remite a un sistema de valores compartidos o de tradiciones todavía vivas en una sociedad, que exige consultas de las organizaciones sociales y que al final reflejará una opción ideológica y política. Actualmente, «es poco frecuente que los métodos sobre los indicadores sociales incluyan realmente objetivos de sociedad, que traduzcan los valores y las normas sociales ... Un elemento primordial del (...) método es la identificación y la clasificación, con la ayuda de consultas y de consenso, de referencias (...) en diversos ámbitos sociales; también se determinan en este proceso (...) los datos y los resultados, así como los vínculos entre los dos. Dicho en otras palabras, para que los indicadores sociales puedan inspirar políticas, el proceso debe formar parte del producto». (Associés EKOS Inc. 1998).

5.21 También se plantea la cuestión de elección del tema sobre el que se efectuarán los análisis estadísticos; ¿habrá que considerar a las personas, las comunidades o las unidades económicas y sociales mínimas que componen una familia (*household*)? La inclusión de grupos étnicos plantea problemas debido a la exigencia de no discriminación, pero sería útil para precisar la naturaleza y la magnitud de las discriminaciones, con el fin de proponer políticas que reduzcan esas discriminaciones y las supriman en un plazo más o menos largo.

5.22 La selección de las estadísticas y la elaboración de indicadores pueden ser realizadas para evaluar una política ya aplicada, o para esclarecer *ab initio* las posibilidades de elección; sin duda, será preciso contar con un abanico más amplio de datos estadísticos para decidir una política (objetivos y medios para alcanzarla), datos que a continuación podrían ser reajustados cuando se elaborasen las estadísticas y los indicadores más pertinentes; a pesar de todo, estas selecciones tienen una fuerte connotación empírica: no se trata de una ciencia exacta y se pueden realizar diversas interpretaciones de los mismos datos estadísticos, las cuales comportarán datos monetarios y no monetarios.

5.23 A título de ejemplo, los datos brutos recogidos por la OCDE para los indicadores sociales de su «Panorama de la Sociedad, 2005» (véase la breve bibliografía) son, para cada indicador:

- indicadores de contexto: ingresos nacionales por habitante, porcentaje de dependencia demográfica, tasa de fecundidad, extranjeros y población nacida en el extranjero, matrimonios y divorcios;
- indicadores de autonomía: empleo, desempleo, familias sin empleo, madres de familia activas, prestaciones de desempleo, prestaciones mínimas sociales, nivel de formación,

edad de jubilación, inactividad de los jóvenes, alumnos con deficiencias;

- indicadores de equidad: pobreza, desigualdad de ingresos, pobreza infantil, ingresos de las personas de edad, gasto social público, gasto social privado, gasto social total, pensión de vejez, promesa de pensión;
- indicadores de salud: esperanza de vida, esperanza de vida corregida en función de la salud, mortalidad infantil, gasto total sanitario, cuidados de larga duración;
- indicadores de cohesión social: bienestar subjetivo, aislamiento social, participación en la vida asociativa, madres adolescentes, utilización de estupefacientes y consiguientes fallecimientos, suicidios.

5.24 A su vez, Eurostat recurre a los siguientes indicadores sociales:

— indicadores estructurales:

- empleo: tasa de empleo, tasa de empleo de los trabajadores de edad, edad media de jubilación, diferencia de remuneración entre hombres y mujeres, tasas impositivas de los salarios bajos, carga fiscal sobre el coste de la mano de obra, espiral del desempleo, espiral de los salarios bajos, formación permanente, accidentes de trabajo (graves o mortales), tasa de desempleo (total o por sexos);

- cohesión social: reparto desigual de los ingresos, tasa del riesgo de pobreza, tasa del riesgo de persistencia de la pobreza, dispersión de las tasas de empleo regional, jóvenes que abandonan prematuramente los estudios, tasa de desempleo de larga duración, número de miembros en las familias sin empleo;

— desarrollo sostenible:

- pobreza y exclusión social: tasa de riesgo de pobreza después de recibir ayudas sociales, pobreza económica, acceso al mercado de trabajo, otros aspectos de la exclusión social,

- envejecimiento de la sociedad, tasa de dependencia de las personas de edad, suficiencia de las pensiones, cambios demográficos, estabilidad de las finanzas públicas;

- salud pública: número de años de vida con buena salud desde el nacimiento según sexo, protección de la salud humana y modos de vida, seguridad y calidad alimenticia, gestión de los productos químicos, riesgos para la salud debidos a las condiciones medioambientales;

— mercado de trabajo:

- tasa armonizada de desempleo,

- índice del coste laboral.

5.25 ¿En qué medida pueden integrarse eficazmente estos ejemplos no exhaustivos de indicadores en los objetivos generales del Método Abierto de Coordinación (MAC) de marzo de 2006? Es decir:

- fomentar la cohesión social, la igualdad entre hombres y mujeres, y la igualdad de oportunidades para todos mediante sistemas de protección social y políticas de inclusión social adecuadas, accesibles, financieramente viables, adaptables y eficaces;
- interactuar de manera eficaz y recíproca con los objetivos de Lisboa dirigidos a estimular el crecimiento económico, a mejorar cualitativa y cuantitativamente el empleo y a reforzar la cohesión social, así como con la estrategia de la Unión Europea en favor de desarrollo sostenible;
- mejorar la gobernanza, la transparencia y la participación de las partes afectadas en la concepción, ejecución y seguimiento de la política.

5.26 Aun así, todavía habrá que conseguir que los conceptos y métodos utilizados por ciertos indicadores sean precisos. Por ejemplo, en términos de pobreza, el Consejo de Empleo, Renta y Cohesión Social (CERC) ⁽¹⁹⁾ destaca el «carácter multidimensional» del concepto.

5.26.1 Así, por ejemplo, la pobreza comprende diversas dimensiones: insuficiencia de recursos económicos, condiciones deterioradas de vida e insuficientes recursos cognitivos, sociales y culturales. Se aplican dos enfoques a cada una de estas dimensiones para determinar las situaciones de pobreza:

- el primero consiste en definir de manera «absoluta» las necesidades mínimas. Las personas cuyas necesidades mínimas no están satisfechas son definidas como pobres;
- El segundo enfoque define la pobreza de manera relativa. Es el enfoque aplicado en 1984 por el Consejo Europeo, que formuló una definición de la pobreza para las estadísticas que se debían llevar a cabo en la Unión Europea. Son pobres las personas cuyos ingresos y recursos (materiales, culturales y sociales) son insuficientes hasta el punto de impedirles disfrutar de condiciones de vida consideradas aceptables en el Estado miembro en el que vivan.

5.27 Resumiendo y para concluir, el objetivo de los indicadores sociales es llamar la atención de la opinión pública y de los responsables políticos sobre desafíos sociales que pueden ser subestimados o mal entendidos. Esta función de llamada de atención a los responsables políticos sobre las cuestiones más fundamentales es tanto más importante cuanto que esos responsables afrontan generalmente un volumen excesivo de información. Y como señaló muy claramente Herbert Simon, demasiada información asfixia la información.

5.27.1 Desde un punto de vista funcional, la finalidad de los sistemas de indicadores es realizar una «agregación óptima de la información».

5.28 Un indicador es algo más que una estadística.

Un sistema de indicadores no es una simple agrupación de datos. Se traduce en una serie de consecuencias:

- 1) Cada indicador individual debe ser justificable frente a un análisis de los fenómenos complejos que se supone que debe resumir.
- 2) En esa misma línea, los indicadores deben tener cualidades «expresivas», es decir, tener un fuerte poder de representación y de evocación de la realidad. A este respecto, algunas personas hablan de una cualidad «metafórica» de los indicadores.
- 3) Habida cuenta de su finalidad (llamar la atención de los responsables políticos y de la opinión pública sobre los hechos y tendencias más importantes con el fin de influir en las políticas), los indicadores más útiles son los relativos a magnitudes, en las que se puede asignar un valor unívoco (positivo o negativo) a sus variaciones. A este respecto cabe hablar de «claridad normativa». El aumento del trabajo a tiempo parcial tal vez constituya un ejemplo contrario, al no ser considerado por unanimidad como un criterio positivo, salvo que así lo elija voluntariamente el trabajador. Este criterio de claridad puede conducir a apartar de los cuadros de indicadores una serie de indicadores menos pertinentes para el proyecto; por ejemplo: los relativos a los modos de vida o a las tendencias culturales (los gustos en prendas de vestir o musicales, etc.), aunque estos últimos tienen un impacto en la organización del trabajo y de la economía.
- 4) Desde un punto de vista práctico, es preferible justificar la selección de los indicadores por sus funcionalidades. En efecto, están más o menos adaptados a los tres tipos siguientes de utilización: comparaciones internacionales o interregionales, comparaciones intertemporales, seguimiento y evaluación de la acción pública/calidad y funcionamiento de los servicios públicos.
- 5) Por último, es preciso reagrupar los indicadores en categorías y subcategorías en un marco estructurado que facilite una buena comprensión del conjunto. En particular, conviene distinguir los indicadores de contexto, de medios y de resultados, los indicadores objetivos y los indicadores subjetivos.

5.29 En la práctica, las cualidades de un indicador son:

- Univocidad: un indicador sólo es útil cuando no existe ninguna ambigüedad sobre la naturaleza del fenómeno que refleja (ejemplo contrario clásico: los datos relativos a la delincuencia e infracciones comprobadas reflejan simultáneamente la evolución de la delincuencia y la actividad de los servicios de policía).
- Representatividad: un indicador es mucho más útil si puede resumir de manera válida con una sola cifra un amplio conjunto de fenómenos.
- Claridad normativa (véase supra).
- Fiabilidad, regularidad: la información necesaria que sirve de referencia al indicador debe ser suministrada regularmente, mediante encuestas fiables.
- Comparabilidad en el tiempo o en el espacio (entre países, regiones, etc.): la comparabilidad está estrechamente asociada a la univocidad y la fiabilidad.

⁽¹⁹⁾ <http://www.cerc.gouv.fr>.

5.30 Cualidades de un sistema de indicadores:

- **Completitud:** se deben tener en cuenta los principales aspectos de la realidad que se intenta observar.
- **Equilibrio:** el número y el estatus de los indicadores consagrados a cada tema deben reflejar su relativa importancia. No se debe privilegiar indebidamente ningún aspecto de la realidad en detrimento de los demás.
- **Selectividad o jerarquía:** los indicadores deben ser poco numerosos o estar claramente jerarquizados.

6. El CESE pide que la evaluación del impacto social de las iniciativas legislativas y políticas de la UE se integre en todos los ámbitos políticos. Dicho con otras palabras, la Comisión debería evaluar cuidadosamente el impacto social de todas las iniciativas en cuestión sin preocuparse de la DG responsable o encargada de la materia. Esto es importante si Europa quiere crear realmente una «Europa social» y quiere conseguir el respaldo de los ciudadanos. La iniciativa «legislar mejor» ofrece la plataforma adecuada para avanzar en esa dirección.

6.1 Esta evaluación debería examinar individualmente los grupos específicos a los que la nueva legislación puede afectar de manera directa y diferente. Se debería prestar especial atención a los grupos desfavorecidos, como las mujeres, las personas con discapacidad y las minorías étnicas. En algunos casos y según la materia de la iniciativa en cuestión, incluso podría ser necesario examinar de manera individual ciertos subgrupos específicos como, por ejemplo, las personas invidentes.

7. Conclusión

7.1 A partir de lo arriba expuesto y de la audiencia pública organizada por el Comité Económico y Social Europeo el 28 de marzo de 2007 se puede afirmar que es imposible atribuir valor a un indicador social basado en un criterio único debido al carácter multidimensional de ciertos conceptos. En efecto, la propia naturaleza del debate social implica conceptos indefinidos y necesariamente fluctuantes de un país a otro, o de una realidad social a otra, sin olvidar que la inclusión o la exclusión de ciertos indicadores revelan valores o ideologías más o menos explícitas. Además, la selección de los indicadores tiene una fuerte connotación empírica que, en principio, debería oponerse a toda rigidez en el mundo de las ideas.

7.2 Es cierto que es necesario y loable, incluso indispensable, llamar la atención de los responsables políticos sobre el impacto social de la legislación prevista, pero esto plantea un problema de metodología, porque un «exceso de información asfixia la información». El Comité Económico y Social Europeo estima que es preciso efectuar un esfuerzo particular en materia de metodología, que todavía está pendiente de determinación.

7.3 Por tanto, el Comité Económico y Social Europeo considera que en esta fase de la reflexión es fundamental llamar la

atención de la Comisión, entre otras instituciones, sobre los criterios de calidad que un indicador debe satisfacer, es decir:

- univocidad,
- representatividad,
- claridad normativa,
- fiabilidad y regularidad, sin olvidar la comparabilidad temporal o espacial, ni tampoco que la calidad de un sistema de indicadores se basa, a su vez, en la necesidad de completitud, equilibrio y selectividad o jerarquía.

7.4 El Comité Económico y Social Europeo pide también a la Comisión que integre en todas las políticas comunitarias la evaluación del impacto social de las iniciativas legislativas y políticas de la Unión Europea, sin preocuparse de la Dirección General que será responsable para decidir la necesidad de recurrir o no a un análisis de impacto social. Esto es importante si se quiere crear realmente una «Europa social» y conseguir el respaldo de los ciudadanos.

7.5 El Comité debería tomar plenamente en consideración el programa de trabajo y el análisis del impacto al mismo tiempo que la propuesta legislativa sobre la que debe emitir su dictamen; convendría iniciar estos trabajos sin pérdida de tiempo, desde la publicación de la comunicación que acompaña a la propuesta legislativa.

7.6 Es fundamental proceder a realizar evaluaciones regulares y, en su caso, correcciones en la aplicación de todos los textos legislativos que hayan sido objeto de un estudio de impacto previo, así como asociar a los interlocutores sociales y, llegado el caso, a las ONG interesadas. Esto es necesario para verificar la validez de los indicadores utilizados y su combinación en la evaluación de impacto social y para extraer información, e incluso, si fuese necesario, incitar al legislador a estudiar una posible revisión.

7.7 En ciertos casos particulares y de suma importancia social (Derecho del trabajo, por ejemplo), la consulta de los interlocutores sociales debería preverse en una fase aún más precoz, para buscar los indicadores más adecuados con miras a llevar a cabo un análisis de impacto lo más completo y objetivo posible.

7.8 Sin lugar a dudas, la iniciativa «legislar mejor» es una plataforma adecuada para avanzar en esa dirección, que consiste en proponer una legislación necesaria y eficaz, cuyas consecuencias sean previsibles y estables para los destinatarios, asociados de manera más estrecha al proceso de análisis y de verificación de impacto por los órganos consultivos comunitarios (CESE y CDR) y, según la naturaleza de la legislación, por medio de los interlocutores sociales y las ONG competentes en el ámbito en cuestión.

Bruselas, 31 de mayo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS