

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Más allá del PIB — Participación de la sociedad civil en el proceso de selección de los indicadores complementarios del PIB» (Dictamen de iniciativa)

(2012/C 181/04)

Ponente: **Stefano PALMIERI**

El 20 de enero de 2011, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«Más allá del PIB – Participación de la sociedad civil en el proceso de selección de los indicadores complementarios del PIB».

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 29 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 172 votos a favor, 5 votos en contra y 12 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) reitera la afirmación formulada en el punto 8 del mensaje conclusivo de la Conferencia del CESE «Ser sostenibles, hacerse responsables: la sociedad civil europea en la vía hacia Río+20», celebrada los días 7 y 8 de febrero de 2012: «acogemos favorablemente el hecho de que el borrador cero reconozca las limitaciones del PNB como parámetro del bienestar, y pedimos la participación de la sociedad civil en la elaboración de indicadores complementarios».

1.2 El CESE reconoce los avances logrados en los últimos años en la elaboración de indicadores complementarios del producto interior bruto (PIB), a nivel mundial y europeo, esencialmente en lo que respecta a los estudios sobre los índices de medición de la calidad de vida y las condiciones sociales de los ciudadanos, con respecto a la sostenibilidad de los sistemas económicos.

1.2.1 El CESE sigue considerando que es fundamental elaborar estos indicadores, adoptando esencialmente un enfoque global que permita a la Unión Europea (UE) situarse en la vanguardia de esta cuestión, en particular, con vistas a los próximos actos internacionales (Río+20) y, sobre todo, en respuesta a los posibles avances de las nuevas estrategias europeas para la estabilidad y el crecimiento económico, el desarrollo y la cohesión social, así como la sostenibilidad medioambiental. La primera cita que nos permitirá evaluar el grado de elaboración de los indicadores complementarios del PIB es la Estrategia Europa 2020.

1.3 El CESE considera que la compleja trayectoria que está conduciendo a redefinir el bienestar y el progreso de la sociedad –que va más allá del crecimiento económico– no puede disociarse de las actuales políticas europeas adoptadas para luchar contra los nuevos efectos de la crisis económica y financiera.

1.3.1 La recuperación económica y la propia resolución de la crisis requieren cambiar los valores de referencia, y basar el desarrollo en el bienestar y el progreso de la sociedad. Solo

de este modo podrá prestarse mayor atención a las causas de la crisis y a la reciente recesión que ha provocado en Europa, a fin de evaluar estas consecuencias y elaborar unas políticas más adecuadas, tanto a corto como a medio y largo plazo. En este sentido, las políticas de la UE representan un desafío particularmente interesante.

1.4 El CESE recuerda, por tanto, la necesidad de superar las reticencias y tentaciones reductoras que se oponen a que, al margen de los indicadores tradicionales de carácter puramente económico y financiero, se creen otros relativos a la sostenibilidad económica, social y medioambiental, precisamente porque así es como se podrá contener y gestionar mejor la crisis actual.

1.5 La distancia que separa las políticas económicas, a nivel nacional y europeo, de las políticas en favor del bienestar y el progreso social se ha agrandado considerablemente. Sin embargo, como los institutos nacionales de estadística han adoptado ya ampliamente los indicadores complementarios del PIB, la posibilidad de reducir esta distancia está ligada a la capacidad de transformar en conocimientos y en conciencia colectiva de los ciudadanos europeos la múltiple información disponible.

1.5.1 En este sentido, es necesario promover un debate sobre el significado mismo del progreso que, además de redefinir la noción de desarrollo, introduzca también elementos de responsabilidad política. Este nuevo enfoque requiere determinar las distintas dimensiones constitutivas del progreso:

- i) extendiendo las cuentas nacionales a los fenómenos sociales y medioambientales,
- ii) utilizando indicadores compuestos, y
- iii) creando indicadores clave.

1.6 El CESE considera, por tanto, que las estadísticas desempeñan ahora un papel decisivo a la hora de colmar las lagunas en materia de conocimientos que han surgido:

— entre los procesos económicos y sociales nacidos de las decisiones políticas y los progresos en el ámbito del bienestar y el progreso social, y

— entre las propias instituciones políticas y las instancias de ciudadanía, hoy más que nunca, dado el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación.

1.7 El CESE está convencido de que la transparencia de los procesos decisorios democráticos requiere una gobernanza estadística independiente, que recupere su papel fundamental de orientación de las mediciones y de su metodología, frente a los fenómenos dictados por las nuevas exigencias de carácter económico, social y medioambiental. En este contexto, Eurostat está llamada a desempeñar un papel central de integración y armonización de las estadísticas nacionales y regionales.

1.8 Por otra parte, el CESE considera que la sociedad civil, junto con los demás agentes sociales e institucionales, debe determinar los ámbitos de intervención en los que se registra el progreso de una sociedad, estableciendo ámbitos específicos y fenómenos importantes (en los ámbitos económico, social y medioambiental). Esto podrá realizarse mediante instrumentos específicos de información, consulta y participación.

1.8.1 El CESE considera que la legitimidad de las decisiones públicas no puede derivarse únicamente de garantías y ordenamientos formales –institucionales, jurídicos o constitucionales– del Estado, sino que debe basarse obligatoriamente en la contribución de la sociedad civil.

1.8.2 La aportación específica de la sociedad civil a la definición de las perspectivas de desarrollo y bienestar constituye una contribución política indispensable, no solo para conciliar la dimensión participativa con la cognitiva, sino también para alcanzar los objetivos previstos.

1.9 Sin embargo, lo que aún se echa de menos es el desarrollo de instrumentos de aplicación y responsabilización, necesarios para vincular las decisiones políticas, en particular, de política económica y presupuestaria, a los resultados de los propios indicadores.

1.10 A la luz de las experiencias de consulta y participación realizadas en varios países, el CESE considera que el «modelo deliberativo» (proceso de intercambio de información y opiniones sobre una decisión común en un foro de debate en el que se forman y se expresan las preferencias colectivas), sobre cuya base convendría elaborar los indicadores de bienestar y progreso, debe fundamentarse en los siguientes elementos:

— un diálogo en pie de igualdad entre los agentes institucionales y los representantes de la sociedad civil,

— la integración en el proceso deliberativo de todas las partes interesadas por la integración de una perspectiva de medición y consecución del bienestar y el progreso social, y

— una orientación hacia el bien común, en particular, en la fase de síntesis posterior al diálogo.

1.11 El CESE se compromete a seguir controlando las actividades nacionales y europeas que requieren la participación de la sociedad civil en la elaboración de los indicadores complementarios del PIB.

1.12 El CESE recuerda que está dispuesto a ser el lugar de encuentro entre la sociedad civil organizada y los órganos institucionales europeos, en el marco de un proceso participativo y deliberativo dirigido a determinar y elaborar los indicadores de progreso para la Unión Europea.

2. Introducción

2.1 Con el presente dictamen, el CESE pretende aportar su propia contribución a la reflexión sobre la manera de hacer participar a la sociedad civil en los procesos de elaboración de los indicadores de bienestar y progreso de una sociedad, en la doble perspectiva de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible: Cumbre de la Tierra 2012 – Río+20, que se celebrará del 20 al 22 de junio de 2012 en Río de Janeiro ⁽¹⁾, y del cuarto Foro mundial de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que tendrá lugar del 16 al 19 de octubre de 2012 en Nueva Delhi, India, con el tema «Estadísticas, conocimientos y políticas para medir el bienestar e impulsar el progreso de las sociedades».

2.2 El CESE tiene la intención de continuar en la vía del proceso de reflexión iniciado en sus dos dictámenes anteriores, prosiguiendo el seguimiento de los progresos realizados a escala europea en la elaboración de los indicadores complementarios del producto interior bruto (PIB). Dichos indicadores deberán reflejar el desarrollo económico y social, respetando plenamente la sostenibilidad del medio ambiente ⁽²⁾.

2.3 En el dictamen «Más allá del PIB – Indicadores para un desarrollo sostenible» ⁽³⁾, el CESE ya había emprendido una reflexión sobre los límites del PIB y los componentes que podrían corregirse o añadirse y, por tanto, sobre la necesidad de elaborar nuevos criterios a fin de fijar indicadores complementarios de bienestar y de sostenibilidad (económica, social y medioambiental), en la vía «hacia una política más equilibrada».

⁽¹⁾ <http://www.earthsummit2012.org/>.

⁽²⁾ Véanse el dictamen de iniciativa del CESE sobre el tema «Más allá del PIB – Indicadores para un desarrollo sostenible», DO C 100 de 30.4.2009, p. 53, y el Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Más allá del PIB - Evaluación del progreso en un mundo cambiante», DO C 18 de 19.1.2011, p. 64.

⁽³⁾ DO C 100 de 30.4.2009, p. 53.

2.4 Dos años más tarde, en respuesta al debate y a los preparativos realizados a escala europea, el CESE, en su dictamen sobre el tema «*Más allá del PIB — Evaluación del progreso en un mundo cambiante*»⁽⁴⁾ acogía favorablemente la Comunicación de la Comisión Europea⁽⁵⁾, y destacaba la importancia de adoptar una perspectiva a largo plazo a la hora de elegir los parámetros de referencia y los instrumentos estadísticos más adecuados a fin de ampliar las cuentas nacionales a unos ámbitos de carácter más social y medioambiental, aquí también, de acuerdo con las decisiones estratégicas de los agentes políticos institucionales.

2.4.1 En dicho dictamen, el CESE destacaba la necesidad de ahondar en el estudio de unos indicadores que reflejen la calidad de vida y las condiciones sociales de los ciudadanos, adoptando un planteamiento global que permita a la Unión Europea (UE) colocarse en la vanguardia de esta iniciativa.

3. Del crecimiento económico al progreso social: una trayectoria compleja

3.1 Hace ya más de 50 años que empezaron a elaborarse nuevos índices sintéticos, alternativos o simplemente complementarios con respecto al PIB, el indicador tradicional de crecimiento económico. El PIB es un instrumento de medición «especializado» en un segmento particular de actividad —esencialmente, de mercado— de una sociedad determinada. Solo una interpretación «perezosa» podía hacer cambiar este instrumento de «indicador de producción» a «indicador del bienestar de una sociedad»⁽⁶⁾.

3.1.1 Entre los años sesenta y noventa se elaboraron indicadores de carácter social, complementarios o alternativos con respecto al PIB, que permitieron establecer ámbitos de investigación suplementarios, más allá del tradicional componente económico. Este período puede definirse como la «fase social» de los indicadores de progreso de una sociedad.

3.1.2 A finales de los años ochenta, el *Informe Brundtland* (1987) convirtió la cuestión del desarrollo sostenible en foco de atención mundial⁽⁷⁾. Posteriormente, con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (*Cumbre de la Tierra de Río*) de 1992, la cuestión del medio ambiente pasó a formar parte de la agenda política internacional, reflejando la transición a una «fase global» de búsqueda y elaboración de indicadores capaces de medir el progreso de la sociedad⁽⁸⁾.

⁽⁴⁾ DO C 18 de 19.1.2011, p. 64.

⁽⁵⁾ COM(2009) 433 final.

⁽⁶⁾ El propio Simon Kuznets —al que debemos la introducción del PIB en los Estados Unidos— había puesto en guardia contra los posibles abusos o malentendidos que podía suscitar el uso sesgado de este instrumento, y deseaba fijar sus límites de intervención. Costanza, R., Hart, M., Posner, S., Talberth, J., 2009, *Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress*. Universidad de Boston.

⁽⁷⁾ Naciones Unidas, 1987, Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

⁽⁸⁾ La actividad de investigación se centrará esencialmente en cuatro enfoques metodológicos diferentes: i) indicadores de corrección del PIB, ii) indicadores alternativos, iii) indicadores sintéticos (o compuestos) y iv) sistemas de indicadores.

3.2 Sin embargo, no fue hasta la última década cuando se afirmó con mayor vigor la necesidad de medir el nivel de bienestar alcanzado por una sociedad garantizando, a la vez, su sostenibilidad económica, social y medioambiental.

3.3 En estos años, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) desempeñó un papel fundamental en este ámbito, gracias a su *Proyecto mundial «Midiendo el progreso de las sociedades»*, iniciado en 2003⁽⁹⁾. Este proyecto constituyó y sigue constituyendo actualmente un verdadero ejemplo de reflexión conjunta a escala mundial, que ha permitido tomar conciencia de la necesidad de cambiar el paradigma del progreso social y, por ende, el consiguiente modelo de desarrollo global.

3.3.1 Gracias al Proyecto mundial se constituyó una red de operadores públicos y privados interesados en llevar a cabo una profunda reflexión sobre i) los estudios y análisis relativos a las estadísticas sobre el bienestar social, la sostenibilidad medioambiental y el crecimiento económico, y ii) los instrumentos de las tecnologías de la información y la comunicación que permiten traducir las estadísticas en conocimientos⁽¹⁰⁾.

3.4 El 20 de agosto de 2009, la Comisión Europea publicó una importante Comunicación titulada *Más allá del PIB – Evaluación del progreso en un mundo cambiante*⁽¹¹⁾, en la que reconocía la necesidad de adjuntar al PIB indicadores medioambientales y sociales y establecía un programa de trabajo hasta 2012.

3.5 Poco menos de un mes más tarde⁽¹²⁾ se publicaba el *Informe de la Comisión para la Medición del Rendimiento Económico y el Progreso Social* (conocido como Informe de la Comisión Stiglitz, Sen y Fitoussi)⁽¹³⁾, cuyos objetivos específicos son los siguientes:

- a) determinar los límites de utilización del PIB como indicador de los resultados económicos y del progreso social;
- b) examinar la posibilidad de recurrir a instrumentos de medición alternativos para evaluar el progreso social;
- c) impulsar una reflexión sobre la manera de presentar la información estadística de manera adecuada.

⁽⁹⁾ El proyecto se inició en Palermo en 2004, con motivo del primer foro mundial de la OCDE sobre el tema «*Estadísticas, conocimientos y políticas*». Tres años más tarde, en 2007, se celebró en Estambul un segundo foro sobre el tema «*Medir y fomentar el progreso de las sociedades*», en el que los representantes de la CE, la OCDE, la ONU, el PNUD, el Banco Mundial y la Organización para la conferencia islámica firmaron la «Declaración de Estambul». En 2009 se celebró en Busan (Corea del Sur) el tercer foro de la OCDE sobre el tema: *Evaluar los progresos, crear visión, mejorar la vida*.

⁽¹⁰⁾ En su foro anual de los días 24 y 25 de mayo de 2011, la OCDE presentó el Índice para una vida mejor (*Better life index*), un indicador que mide la riqueza, el bienestar y la calidad de vida mediante once parámetros (vivienda, ingresos, trabajo, vida comunitaria, educación, medio ambiente, gobernanza, sanidad, satisfacción personal, seguridad y equilibrio entre vida privada y vida profesional): OCDE, 2011, *How's Life? Measuring Well-Being*, OECD Better Life Initiative. <http://www.oecdbetterlifeindex.org>.

⁽¹¹⁾ COM(2009) 433 final.

⁽¹²⁾ 14 de septiembre de 2009.

⁽¹³⁾ <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>.

3.5.1 A tal fin, el informe presenta doce recomendaciones que permitirán elaborar instrumentos de medición capaces de evaluar el bienestar social, material e inmaterial, en sus múltiples aspectos ⁽¹⁴⁾.

3.6 El 25 de septiembre de 2009, la reflexión sobre el PIB y sobre la necesidad de disponer de indicadores complementarios de bienestar social y medioambiental adquirió aún mayor protagonismo en la cumbre G-20 celebrada en Pittsburgh. En la declaración final, se asumía el siguiente compromiso: «En un momento en que nos comprometemos a introducir un nuevo modelo de crecimiento sostenible, debemos impulsar la elaboración de nuevos métodos de medición, que permitan tener mejor en cuenta las dimensiones social y medioambiental del desarrollo económico.»

3.7 En diciembre de 2010, la Comisión Europea presentó el *Quinto Informe sobre la cohesión económica, social y territorial* ⁽¹⁵⁾. En el capítulo I de este documento, dedicado al tema *Situación y tendencias en las esferas económica, social y territorial*, se incluye un apartado titulado «Mejorar el bienestar y reducir la exclusión» (pp. 73-117) en el que se recogen una serie de indicadores del bienestar.

3.8 No obstante, pese a la creciente atención que se dedica al progreso de la sociedad, parece que subsisten resistencias bastante fuertes –a nivel institucional europeo– a la hora de establecer indicadores de carácter social y medioambiental.

3.8.1 En la primavera/otoño de 2010, la Comisión Europea presentó un plan para reforzar la gobernanza económica, dirigido a corregir los desequilibrios fiscales y macroeconómicos de los Estados miembros de la UE ⁽¹⁶⁾. Un sistema de estas características debería basarse en un conjunto de indicadores (*scoreboard*) que permita activar las señales de alarma cuando se produzcan estos desequilibrios y efectuar las intervenciones oportunas para corregirlos ⁽¹⁷⁾. Sin embargo, la reflexión sobre el conjunto de indicadores que deben adoptarse carece de transparencia. En el proceso de selección de la Comisión se han

⁽¹⁴⁾ El 12 de octubre de 2011 se celebró en París una conferencia titulada «Dos años después de la publicación del Informe Stiglitz-Sen-Fitoussi» organizada por la OCDE, el *Institut National de la statistique et des études économiques* (INSEE), y el Ministerio francés de Economía, Hacienda e Industria.

INSEE, 2011, *Two years after the Stiglitz-Sen-Fitoussi report: What well-being and sustainability measures?* Contribuciones del INSEE, París.

⁽¹⁵⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_fr.cfm.

⁽¹⁶⁾ Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo – Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE, COM(2010) 367 final. Reforzar la coordinación de las políticas económicas, COM(2010) 250 final.

⁽¹⁷⁾ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro, COM(2010) 525 final – 2010/0279 (COD). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, COM(2010) 527 final – 2010/0281 (COD).

excluido totalmente los indicadores económicos importantes para comprender los desequilibrios financieros, los de carácter social y medioambiental.

3.8.2 La misma orientación parece que se ha adoptado en el Pacto por el Euro Plus o en el reciente «pacto presupuestario», para responder a la especulación financiera y salvaguardar la competitividad de la zona euro.

3.8.3 Como ya ha señalado anteriormente en sus dictámenes sobre el refuerzo de la coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁸⁾ y sobre los desequilibrios macroeconómicos ⁽¹⁹⁾, el CESE considera que, si estos desequilibrios macroeconómicos obedecen a las persistentes divergencias entre la demanda y la oferta agregada (que llevan a superávits o déficits en el ahorro global de una economía dada), resulta, como mínimo, oportuno introducir asimismo indicadores de carácter social, como el índice de desigualdad de las rentas y la riqueza, la incidencia de los salarios más bajos, el componente de los denominados «trabajadores pobres», la proporción de los salarios y los beneficios en el PIB, etc. ⁽²⁰⁾. Estos indicadores ponen de manifiesto la existencia de desequilibrios macroeconómicos derivados de un exceso de ahorro por parte de los ingresos más altos y de endeudamiento por los ingresos medios y bajos. No cabe duda de que ello ha contribuido a provocar la crisis económica y financiera mundial que estalló en 2008 ⁽²¹⁾.

3.8.4 Dicho de otra forma, casi dos años después de publicarse la Comunicación de la Comisión Europea citada supra ⁽²²⁾, la propia Comisión, pese a que adopta nuevos enfoques de evaluación del desarrollo y el progreso social, en el desempeño de su papel de gestión, coordinación y, sobre todo, control de los Estados miembros sigue utilizando instrumentos y enfoques tradicionales, privilegiando exclusivamente algunas dimensiones del aspecto económico y excluyendo gran parte de las dimensiones sociales o medioambientales.

⁽¹⁸⁾ Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo - Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE», DO C 107 de 6.4.2011, p. 7.

⁽¹⁹⁾ Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos de la zona del euro», COM(2010) 525 final – 2010/0279 (COD), y la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos», COM(2010) 527 final – 2010/0281 (COD), DO C 218 de 23.7.2011, p. 53.

⁽²⁰⁾ Esta propuesta se presentó, en particular, en el Informe del Parlamento Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos», ponente: Elisa FERREIRA (2010/0281(COD), de 16 de diciembre de 2010).

⁽²¹⁾ OIT-FMI, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion*, documento de debate para la conferencia conjunta OIT-FMI, Oslo, 13 de septiembre de 2010 (pp. 67-73).

⁽²²⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – Más allá del PIB – Evaluación del progreso en un mundo cambiante, COM(2009) 433 final.

3.8.5 A raíz de ello, el CESE, al igual que el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones, considera que la reflexión sobre la idea de progreso social no puede limitarse a ámbitos restringidos, sino que debe incluir necesariamente a toda la colectividad.

3.9 De todas las reflexiones nacionales e internacionales en torno a los indicadores complementarios del PIB se desprende que si se hubiera prestado mayor atención a los indicadores de sostenibilidad económica, social, medioambiental, intergeneracional y financiera (pública y privada), la crisis en la que estamos hoy sumidos hubiera podido preverse a tiempo y, seguramente, gestionarse mejor.

3.9.1 Medir el bienestar y el progreso no es un problema exclusivamente técnico. La propia concepción de la noción de bienestar trae a colación las preferencias y los valores fundamentales de una sociedad y de las personas que la integran.

3.9.2 Entre los aspectos más significativos de los estudios y las reflexiones sobre las causas de la crisis y sobre la posibilidad de «medirla» con indicadores más completos figura la mayor atención que conviene prestar a la demanda agregada (y no solo a la oferta). En cuanto al bienestar material, el debate internacional destaca la necesidad de prestar más atención a los ingresos y al consumo, más que a la producción, y de tener en cuenta asimismo los índices de concentración de la riqueza. Se recuerda que la calidad de los bienes influye en el bienestar y se hace especial hincapié en las desigualdades y en su medición, así como en la absoluta necesidad de no limitarse a considerar únicamente los valores «medios».

3.9.3 No cabe duda de que con la prolongación de la crisis económica y financiera de 2008-2009, que ha conducido a la doble recesión actual, este debate es particularmente pertinente, sobre todo si se considera el origen de la crisis y la perspectiva de la redefinición del crecimiento, el desarrollo y el progreso que los distintos sistemas de los países y, de manera más general, la sociedad, aspiran a (re)generar.

4. El nuevo valor de referencia: el progreso de una sociedad

4.1 El debate sobre la necesidad de utilizar nuevos indicadores que permitan ampliar la esfera económica y tener en cuenta los problemas de carácter social y medioambiental adquiere hoy en día mayor relevancia, a raíz del cambio del valor de referencia de la sociedad. En la actualidad, el crecimiento económico —que sigue siendo un factor muy importante para una nación— ya no basta para garantizar a la colectividad un progreso real, si no es integrador y sostenible.

4.1.1 El concepto de progreso se suma al de crecimiento económico. El progreso es un concepto mucho más amplio y complejo, cuyo carácter multidimensional implica un gran número de i) objetivos por alcanzar, ii) políticas e intervenciones por desarrollar, y iii) por tanto indicadores para controlar la progresión hacia el logro de dichos objetivos. La propia noción

de progreso puede dar lugar, según los países, a interpretaciones y significados diferentes en función de la población, las culturas y religiones.

4.2 En vez de simplificar las cosas, el cambio del valor de referencia del crecimiento económico al progreso tiende más bien a complicarlas. Es necesario, por tanto, promover un debate sobre el significado mismo del progreso, en el que, además de redefinirse el concepto de desarrollo mediante la fijación de objetivos y de instrumentos para alcanzarlos, se introduzcan asimismo elementos de responsabilidad política. Dicho de otro modo, un debate que permita a la sociedad —y a todos sus componentes— concentrarse en los elementos que considera esenciales para su propia existencia.

4.3 Este enfoque, totalmente nuevo, requiere determinar las distintas dimensiones constitutivas del progreso, para poder ulteriormente elaborar los correspondientes indicadores. Los tres enfoques que se usan para medir el progreso son:

- 1) la extensión de las cuentas nacionales a los fenómenos sociales y medioambientales;
- 2) la utilización de indicadores compuestos, y
- 3) la creación de indicadores clave.

4.4 Los análisis más recientes y completos del progreso de una sociedad muestran que está formado esencialmente por dos sistemas: el sistema humano y el ecosistema⁽²³⁾. Estos dos sistemas están estrechamente interconectados a través de diferentes canales; el primero es la «gestión de los recursos medioambientales» y, el segundo, los «servicios del ecosistema»⁽²⁴⁾.

4.4.1 En este contexto, el «bienestar humano» (en su concepción individual y social) asume la función principal y representa el objetivo fundamental para el progreso de la sociedad. El bienestar humano se basa, pues, en tres ámbitos de actividad: *económico, cultural y de gobernanza* (que pueden, a su vez, considerarse como «objetivos intermedios»). En cuanto al ecosistema, está formado por un ámbito de actividad representado por la «condición del ecosistema» (véase el gráfico 1).

4.4.2 En este contexto, «el bienestar de una sociedad» puede definirse como la suma del bienestar humano y de las condiciones del ecosistema, y el «progreso de la sociedad» como la mejora del bienestar humano y de las condiciones del ecosistema. Esta evaluación deberá corregirse y completarse con

⁽²³⁾ Hall J., Giovannini E., Morrone A., Ranuzzi G., 2010, *A Framework to Measure the Progress of Societies*. Dirección de Estadísticas. Documento de trabajo n° 34. OCDE, STD/DOC (2010)5, París.

⁽²⁴⁾ Mientras que la gestión de los recursos es el resultado de los efectos de las acciones del sistema humano respecto del ecosistema (explotación de los recursos naturales, contaminación), los servicios del ecosistema reúnen a los dos sistemas (sistema humano y ecosistema) en las dos direcciones (abastecimiento en alimentos, agua, aire, consecuencias de las catástrofes naturales, etc.), Hall J., Giovannini E., Morrone A., Ranuzzi G., 2010.

el papel desempeñado por las desigualdades en el bienestar humano y las condiciones del ecosistema. Entre las desigualdades que han de considerarse cabe distinguir las que existen entre las sociedades y las zonas geográficas, las que se producen dentro de estas zonas y las desigualdades entre generaciones. Así es como se podrá llegar a definir el progreso equitativo y sostenible de una sociedad.

4.5 El debate sobre los indicadores complementarios del PIB se enmarca en esta reflexión. Si este debate vuelve a cobrar actualidad y si se plantea la necesidad de medir otros fenómenos (además del simple crecimiento económico), es porque la nueva toma de conciencia de la importancia de estos fenómenos ha conducido a su inclusión en la agenda política. Su medición permitirá conocerlos y, por ende, gestionarlos.

4.5.1 Estos fenómenos representan decisiones políticas, por lo que requieren un control que permita a los ciudadanos estar debidamente informados. De ahí, la importancia fundamental de unas estadísticas oficiales independientes y de calidad.

5. Información, consulta y participación en los procesos de elaboración de los indicadores de progreso

5.1 El debate sobre la elaboración de indicadores complementarios del PIB ha vuelto a cobrar actualidad, esencialmente, porque en la última década se ha abierto una brecha cada vez mayor entre:

- los índices adoptados por las instancias económicas oficiales (incluidos los institutos nacionales y supranacionales de estadística) para evaluar determinados fenómenos, y
- las tendencias de carácter económico, social y medioambiental que interesan a la colectividad y con que los ciudadanos europeos se enfrentan cada día.

Esta brecha también se ha agrandado a raíz de los efectos perturbadores de carácter económico y social derivados de la crisis mundial.

5.1.1 Dicho de otra forma, existe una distancia entre la realidad establecida y representada por las estadísticas oficiales (mediante sus indicadores tradicionales, entre los cuales el PIB es el más representativo) y la realidad percibida por los ciudadanos. Es inevitable, pues, que esta distancia lleve a plantearse una serie de reflexiones sobre el papel que tendrán que asumir las estadísticas oficiales en el siglo XXI.

5.2 Esta evolución se registra precisamente en un momento en que, a raíz del desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), se produce una verdadera revolución de la comunicación, que permite una disponibilidad cada vez mayor de los flujos de información. La cuestión central que se plantea ahora es saber cuándo se traducirá todo este proceso en

un conocimiento efectivo para la colectividad, y aquí es donde las estadísticas oficiales están llamadas a desempeñar un papel clave. El objetivo debe ser permitir el paso de la *información* al *conocimiento*.

5.2.1 El hecho de disponer de más información favorece la transparencia de los procesos decisorios democráticos (por ejemplo, los indicadores estadísticos favorecen la comprensión de las dinámicas de determinados fenómenos como el empleo, el desempleo, la inflación, etc.). Sin embargo, el flujo masivo de información puede llevar a perturbar la concentración de los usuarios, ya sean ciudadanos o responsables políticos (ya que un mayor flujo de información no se traduce necesariamente en un mejor conocimiento).

5.3 Este dilema demuestra la necesidad de una gobernanza estadística independiente y de calidad. Una estadística que recupere su papel fundamental de orientación de las mediciones y de su metodología, frente a los fenómenos dictados por las nuevas exigencias económicas, sociales y medioambientales ⁽²⁵⁾.

5.3.1 El CESE considera que la Comunicación de la Comisión titulada «Hacia una gestión sólida de la calidad de las estadísticas europeas» ⁽²⁶⁾ se integra en este contexto, que confirma que hoy en día las estadísticas no solo deben ayudar a conocer los fenómenos, sino que deben contribuir a su gestión, presente y futura. En este ámbito, los ciudadanos deben poder elegir con conocimiento de causa, de manera racional y democrática.

5.3.2 Así pues, Eurostat está llamada a desempeñar un papel central en la integración y armonización de las estadísticas nacionales y regionales, sobre todo en los aspectos relativos a la calidad de vida, sostenibilidad y distribución de la renta y el capital, a fin de medir las variaciones de bienestar en función de las intervenciones de la acción pública.

5.3.3 Eurostat debería garantizar un apoyo metodológico adecuado para que los agentes institucionales y sociales, así como los ciudadanos europeos, dispongan de los instrumentos necesarios para ser debidamente informados y consultados y puedan así participar en el debate público ⁽²⁷⁾.

⁽²⁵⁾ Giovannini, E., 2007, *Statistics and Politics in a Knowledge Society*, OECD, STD/DOC(2007)2, 29 de mayo de 2007, reseñado el 28 de enero de 2010 en: <http://www.2007oecd.org/dataoecd/39/53/41330877.pdf>.

Giovannini, E., 2009, *Measuring Society's Progress: A key issue for policy making and democratic governance*, reseñado el 28 de enero de 2010 en: <http://www.2007oecd.org/dataoecd/6/34/41684236.pdf>.

⁽²⁶⁾ COM(2011) 211 final.

⁽²⁷⁾ En esta perspectiva se creó, en el Sistema estadístico europeo, el *Sponsorship Group* «Medir el progreso, el bienestar y el desarrollo sostenible», encargado de coordinar las actividades en relación con esta cuestión y de aplicar las recomendaciones de la Comisión Stiglitz, Sen y Fitoussi, en la perspectiva de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

5.4 En este nuevo contexto, mientras incumbe a la sociedad civil determinar, en colaboración con los demás agentes sociales e institucionales y a través de mesas redondas y foros específicos, los ámbitos de intervención en los que se puede medir el progreso de una sociedad, delimitando los sectores específicos y los fenómenos más importantes (es decir, los distintos «campos» en los ámbitos económico, social y medioambiental), se atribuye a las estadísticas un papel de apoyo «técnico», que aporta la metodología más apropiada y determina los indicadores eficaces que permiten controlar dichos fenómenos.

5.5 La participación de los ciudadanos permite crear unas «formas de inteligencia colectiva» que, al consolidar las prácticas de ciudadanía activa, contribuyen a redefinir la democracia:

- en primer lugar, como «democracia participativa», con una mayor interacción y espacios para la formulación de prioridades gracias a la progresiva comprensión y ponderación de los distintos puntos de vista con respecto al interés general ⁽²⁸⁾;
- en segundo lugar, como «democracia deliberativa», para precisar los criterios que delimitan el propio concepto de bienestar, como objetivo compartido de progreso social, determinando los parámetros que permiten elaborar los indicadores que se usan para medir el bienestar y definir trayectorias de progreso de la sociedad que sean comprensibles para las partes interesadas y permitan, pues, fomentar su participación en la búsqueda del bienestar general ⁽²⁹⁾.

5.5.1 Con esta práctica se desarrolló el concepto de «capital social» ⁽³⁰⁾ —que sienta las bases de los objetivos europeos de economía del conocimiento y cohesión social— es decir, la capacidad de afinar el concepto de bienestar general gracias a la mayor confianza y cooperación de la sociedad civil con la

administración pública. Esto solo podrá lograrse con una fuerte participación civil, política y social, que deben impulsar las propias administraciones públicas a través de prácticas de consulta ⁽³¹⁾.

5.5.2 Un nutrido grupo de países ha puesto en marcha recientemente procesos de deliberación estructurados que prevén la participación de la sociedad civil (Australia, Canadá, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo, México, Países Bajos, Reino Unido, Estados Unidos y Suiza).

5.5.3 Todas las experiencias realizadas hasta la fecha muestran que existen diferencias considerables en la estructura y el alcance de los procesos de participación de los agentes de la sociedad civil. Estas diferencias se dan esencialmente en el momento de la interacción dialéctica (debate público y fijación de los valores y las prioridades), más que en la primera fase de consulta.

5.5.4 En cambio, la fase de consulta suele realizarse mediante el uso masivo de sitios web específicos, la creación de grupos de trabajo encargados de estudiar temas específicos y la elaboración de programas de consulta que prevén un recurso intensivo a las redes sociales, los blogs y las encuestas (sobre todo, en línea). Sin embargo, hasta ahora ningún país ha conseguido establecer un vínculo formal o sustancial entre la creación de indicadores por vía de deliberación y los procesos de programación económica y financiera.

5.5.5 El CESE considera que la participación de la sociedad civil en la fijación de los indicadores de bienestar y de progreso puede realizarse mediante su participación activa, tanto en la fijación de las prioridades políticas como en la determinación de la información que conviene controlar.

Bruselas, 29 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽²⁸⁾ Para más información sobre el tema, se remite a la Conferencia del CESE «La democracia participativa para luchar contra la crisis de confianza europea». Se recuerda asimismo: *The Citizen's Handbook* (<http://www.vcn.bc.ca/citizens-handbook>) y *European Citizens' Initiative* (<http://www.citizens-initiative.eu/>) — Campaña de promoción de los derechos participativos de los ciudadanos de la Unión Europea.

⁽²⁹⁾ En el análisis de las dinámicas de la democracia participativa es habitual distinguir entre los procesos de tipo «descendente» y «ascendente». La referencia, en ambos casos, a interacciones entre dos niveles diferentes de organización y de decisión (que, en cambio, se desconocen en las formas de democracia directa) configura la democracia participativa como un concepto basado en el diálogo y en el proceso, que se aplica con éxito a la resolución de conflictos. Se intenta aquí conciliar ambos procesos.

⁽³⁰⁾ OCDE, 2001, *The well-being of nations: the role of human and social capital*, OCDE, París.

⁽³¹⁾ *Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy-making*, PUMA (Servicio de gestión pública), OCDE, París, 2001.