

*Los indicadores de sostenibilidad y la Agenda 21 Local: la experiencia de la isla de Guernsey**

El presente artículo estudia la experiencia del desarrollo de los indicadores de sostenibilidad en la isla de Guernsey durante los cuatro últimos años. Con ello pretende mostrar que la propuesta de la Agenda 21 Local de estimular las actuaciones sobre el terreno está siendo puesta en práctica, pero con un enfoque que no es ni de arriba a abajo o tradicional, ni de abajo a arriba o postmoderno, como la Agenda 21 sugiere. Mientras que la investigación empírica sobre las mejores prácticas sugiere a menudo que debiera comprometerse la participación de la comunidad antes de proceder al diseño de los indicadores de sostenibilidad, en este artículo expondremos las razones de por qué no siempre es posible esta vía. El caso de Guernsey muestra que generar interés en el desarrollo de los indicadores sólo fue posible una vez que el proceso estuvo en marcha y en pleno funcionamiento. Sin embargo también muestra que, una vez asegurado el interés de las principales partes implicadas, fue posible avanzar en el desarrollo de indicadores en un proceso que paulatinamente atrajo a más gente.

Artikulu honek Guernsey uhartean iraunkortasun-adierazleak garatu nahian azken lau urteotan zer egin duten aztertzen du. Honakoa erakutsi nahi du: Tokiko Agenda 21 delakoak gizartearen erroetatik abiatuak lan egiteko deia egiten du, eta hala ari da gertatzen, baina ez modernisten goitik behe-rako ereduaren bideti, eta ezta postmodernoen behetik gorako ereduaren bidetik ere (Tokiko Agenda 21 delakoak eredu postmodernoaren alde egiten du). Literaturarik onenean askotan irakur daitekeenez, iraunkortasun-adierazleak diseinatu aurretik lortu behar da jendearen atxikimendua, hori ez da beti posible, eta horren arrazoia aztertu nahi dugu lan honen bidez. Guernseyko kasua erabiltzen da ikusteko ezinbestekoa izan zela lehen-lehenik adierazleak diseinatzea eta martxan jartzzea, eta gero etorri zela jendearen interesa. Hala ere, horrek erakusten du, baita ere, nola alderdi nagusien interesa bermatu ondoren, adierazleak garatzen aurrera egin daitekeela eta pixkanaka geroz eta jende gehiago erakartzen dela.

This paper uses the case of developing sustainability indicators on the Island of Guernsey over the last four years to show that Agenda Local 21's call to activate grass roots action is being realised, but in ways that are neither top-down and modernist in approach, or bottom-up and post-modern as Agenda Local 21 advocates. Whilst best practice literature often suggests that community involvement must be engaged prior to designing sustainability indicators this paper explores the reasons why this is not always possible. Guernsey's case is used to show how it only became possible to generate interest in the indicator process once they were actually up and running. However it also shows that once interest was secured by a few relevant stakeholders it became possible to further evolve the indicators in a process that has slowly been attracting more and more of the Island's community.

* Versión original (inglés) de este artículo en www1.euskadi.net/ekonomiaz

ÍNDICE

1. Introducción
 2. ¿Se puede medir la sostenibilidad?
 3. El papel social de los indicadores de sostenibilidad
 4. La creación de los indicadores de sostenibilidad en la isla de Guernsey
 5. Desafíos clave de cara al futuro
 6. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: indicadores de sostenibilidad, *constructivismo social*, participación social, Guernsey

N.º de clasificación JEL: H11, H70, H83

1. INTRODUCCIÓN

La Agenda 21 Local (A21L, en adelante) relaciona sostenibilidad y buena gobernanza y sugiere que el desarrollo sostenible, lejos de ser de dominio exclusivo de gobiernos y expertos, es un proceso que implica a la gente común en sus vidas diarias y establece la necesidad de incluir a aquellos que tradicionalmente han sido privados del derecho al voto y excluidos de los procesos de toma de decisiones (Allen *et al.*, 2002). Además los indicadores de sostenibilidad son una parte muy preciada dentro de la A21L en la medida en que contribuyen decisivamente a lograr una mayor participación social (que es uno de los fundamentos de la propia A21L). Al mismo tiempo asegura su realización material, pues esa participación comunitaria en el proceso de

construcción de los indicadores de sostenibilidad sirve para completar lagunas de información y de datos y lograr su plena disponibilidad (United Nations Division for Sustainable Development, 1992).

Es lícito preguntarse si el acuerdo internacional alcanzado en 1992, y reforzado por numerosas conferencias, protocolos y convenciones internacionales, ha contribuido a un mundo socialmente más justo, ecológicamente saludable y sostenible, económicamente más sólido y equitativo, y políticamente más responsable. Cuando intentamos medir esta contribución en resultados tangibles, la respuesta parece estar lejos de ser satisfactoria, lo que lleva a muchos a conclusiones pesimistas y a sostener que los acuerdos y programas internacionales para un futuro sostenible han fallado casi por completo al no conseguir

movilizar a la gente, a la comunidad empresarial, o a los gobiernos para afrontar los graves y urgentes problemas que afectan hoy, y aún con más intensidad afectarán en el futuro, a todas las sociedades (Allen *et al.*, 2002). Basándonos en el desarrollo de los indicadores de sostenibilidad de la isla Guernsey, este artículo sostiene que se está consiguiendo poco a poco una participación social auténtica y que el programa de la sostenibilidad se está forjando un lugar destacado en muchas comunidades locales mediante métodos propios que no siguen las orientaciones trazadas por muchas de las consideradas «mejores prácticas».

2. ¿SE PUEDE MEDIR LA SOSTENIBILIDAD?

Los indicadores se vinculan con las dimensiones sociales, económicas, ambientales y culturales de los fenómenos sobre los que se quiere incidir y con los objetivos que se pretende alcanzar mediante la aplicación de las políticas públicas. Son de gran utilidad porque sirven para alertar a quienes toman las decisiones políticas en aquellos temas de orden prioritario; identificar y entender mejor las causas del problema de la sostenibilidad; guiar la formulación de políticas; simplificar y mejorar la comunicación; generar una mayor comprensión en torno a las tendencias clave; y permitir comparaciones entre distintos países y realidades.

Los indicadores se vienen utilizando, por tanto, como instrumentos para medir el progreso hacia una serie de objetivos o metas. Dan cuenta de la complejidad de los problemas; diagnostican los programas de acción; examinan los resulta-

dos de etapas anteriores; y finalmente, permiten la evaluación. Son, sin embargo, unas herramientas complicadas e incompletas en la medida en que los objetivos propuestos pueden ser tanto «subjetivos» como «objetivos». ¿Después de todo qué es exactamente lo que tratamos de medir con los indicadores de sostenibilidad?

Morel afirma que existe un riesgo real en el hecho de pretender que los indicadores de desarrollo sostenible proporcionen un contenido a un concepto que por sí mismo no tiene un significado claro ni está bien definido (Morel *Journal*, 2004). Los indicadores de sostenibilidad se inscriben hoy día en el enfoque multidimensional del desarrollo sostenible¹ que abarca la dimensión ambiental, la social, la económica y la institucional y han sido aceptados e institucionalizados en la mayor parte de los países desarrollados. Un sistema de indicadores pretende lograr una síntesis de esas cuatro dimensiones y aportar medidas que marquen el progreso hacia las metas fijadas. En otras palabras, la creación de un conjunto de indicadores de sostenibilidad locales, regionales o incluso mundiales puede que no haga poco más que reflejar la visión dominante sobre la sostenibilidad de la región en cuestión. O'Riordan y Voisey llevan más lejos esta preocupación y sugieren que el desarrollo de los indicadores de sostenibilidad haya, tal vez, revelado más sobre las ideologías sociales y políticas dominantes que los inspiraron

¹ Integran las dimensiones ambientales (atmósfera, tierra, océanos y mares, recursos hídricos, biodiversidad), sociales (pobreza, equidad, salud, educación, vivienda, seguridad), económicas (crecimiento, endeudamiento, transporte, consumo energético), e institucionales (marco y capacidad institucional).

que cualquier supuesto progreso real hacia el desarrollo sostenible (O’Riordan y Voisey, 1998).

3. EL PAPEL SOCIAL DE LOS INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD

3.1. La ‘construcción social’ como modo para entender el papel social de los indicadores de sostenibilidad

Muchos autores se adhieren a la llamada «construcción social de la realidad» o constructivismo epistemológico para argumentar que es posible reflejar adecuadamente la subjetividad implícita del discurso del desarrollo sostenible mediante indicadores de sostenibilidad (Morel Journal *et al.*, 2003; Astleithner y Hamedinger, 2003; Pastille Consortium, 2002). El constructivismo social, un elemento clave del postmodernismo epistemológico, se basa en el concepto de «verdad por consenso». Lo fundamental para la constitución de teorías fundadas de forma «constructiva» son los enunciados con que cada persona competente puede estar de acuerdo en un discurso racional e imparcial. El constructivismo recalca que el conocimiento científico es una «representación» (o convención social) que no proviene directamente de la realidad, ni tan siquiera es un reflejo más o menos riguroso de ella. Así, no puede esperarse siquiera una interpretación idéntica de los mismos fragmentos de evidencias, pues la experimentación no es neutral sino dependiente y varía según el contexto social, los aprendizajes y la cultura local.

Más que relativizar y cuestionar la objetividad de los indicadores de sosteni-

bilidad, la teoría de la construcción social hace hincapié en que el proceso de desarrollo de los indicadores de sostenibilidad es un proceso de construcción social del conocimiento científico de la realidad. Tal enfoque se perfila claramente por Pastille Consortium que sugiere que el proceso de desarrollo y utilización de los indicadores de sostenibilidad, el modo en que este proceso cambia sutilmente las relaciones entre los actores, que son el catalizador del desarrollo sostenible, constituye una prueba de ello. Pastille Consortium concluye que la creación de indicadores de sostenibilidad eficaces depende mucho más de cómo se integran en los procesos de gobernanza urbana y mucho menos de la calidad científica o técnica, esto es, la concepción, el diseño, y la sofisticada combinación matemática de indicadores particulares para obtener índices sintéticos.

La teoría de la construcción social por lo tanto puede utilizarse para trasladar la investigación sociológica a un campo analítico más amplio, en este caso, el desarrollo sostenible y el uso indicadores de sostenibilidad. Como quiera que el «constructivismo social» se base, como se ha explicado, en una concepción relativista de la ciencia, —el relativismo afirma que no hay ningún criterio universal que garantice la verdad de una proposición o la racionalidad de una creencia, puesto que toda fundamentación es relativa— es posible ofrecer diferentes perspectivas de las que se deriven distintas vías de construcción y sistemas de indicadores de sostenibilidad adaptados a cada una de las necesidades relativas presentes. La posición extrema y dura del constructivismo so-

cial, se basa en un relativismo extremo. Parece estar inextricablemente comprometida con la afirmación y defensa de que ninguna realidad existe objetivamente o en sí misma, sino que existe solamente si existe en el discurso, —que siempre es un discurso subjetivo de un colectivo, agente o comunidad—, que es lo que la define.

Así, la única realidad que las cosas tienen es la realidad que les es dada en el ámbito del lenguaje. Este enfoque extremo ofrece un panorama confuso y nos enfrenta a la disyuntiva de si nuestras acciones colectivas pueden analizarse y comprenderse como tales acciones colectivas a través de sistemas de indicadores que reflejen esa totalidad social o nos enfrentamos a la perspectiva de necesitar un conjunto específico de indicadores para cada individuo (porque la totalidad social o sociedad no existe, sólo existen los individuos). Como Hannigan advierte, la pretensión de usar la teoría de la construcción social no es la de desacreditar el proceso o los resultados, sino la de entender cómo los indicadores son creados, legitimados y refutados, en este caso (Hannigan, 1995).

No obstante, usar la teoría de la construcción social tiene serias consecuencias. Muchos autores construyen indicadores de sostenibilidad a los que dotan de subjetividad y les atribuyen distintos papeles a desempeñar en la realidad social (Bennett, 2003; Pastille Consortium, 2002), lo que conforma una visión que va más allá de la opinión tradicional que de ellos se tenía hasta ahora como instrumentos de medición objetivos. Joan Bennett (2003), por ejemplo, en una ponencia presentada en una reunión de la Red de regiones inglesas (*English Regions Net-*

work) les otorga cuatro funciones estrechamente relacionadas:

1. La supervisión de los procesos,
2. ser la base para una política de evaluación y de información interna y externa,
3. la toma de conciencia de la propia comunidad, y
4. la concienciación de los responsables de la toma de decisiones.

Bennett sugiere que estas funciones están a menudo totalmente entrelazadas: la supervisión y evaluación suministra una enorme cantidad de información y realimenta la política; una mayor concienciación pública influye decisivamente en el progreso hacia la sostenibilidad y la concienciación de los responsables políticos induce a definir mejor las políticas públicas (Bennett, 2003). A pesar de esta interrelación, la distinción entre los diferentes papeles asignados ayuda a proporcionar una visión más clara de cómo se construyen los indicadores de sostenibilidad y cómo contribuyen a los procesos de desarrollo sostenible.

3.2. **La construcción social y la importancia de la participación de la comunidad en la construcción de los indicadores de sostenibilidad**

El debate en el campo de la epistemología acerca de cómo se crea el conocimiento enfrenta al paradigma postmoderno del constructivismo social con el modernista. Hoy día es indudable que este debate subyace a todas las ciencias sociales. El «desarrollo sostenible» desig-

na un modo de desarrollo que satisface las necesidades de las poblaciones sin comprometer a las generaciones futuras, busca un equilibrio entre la acción económica, el respecto al equilibrio ecológico y el desarrollo social. La sostenibilidad no es una declaración formulada por instancias superiores o definida de manera burocrática, sino que es un concepto construido a partir de la realidad de la acción y, en consecuencia, el desarrollo sostenible está fundamentado en el pensamiento y en la acción de aquellas personas que creen en la posibilidad de cambio y en la modificación de las estructuras político-administrativas. De ahí la trascendencia que adquiere en lo que concierne a la capacidad de la responsabilidad de las acciones llevadas a cabo. Por tanto, el desarrollo sostenible no es simplemente un concepto retórico, sino un compromiso. En suma, los indicadores de sostenibilidad corresponden a un proceso vivo, requieren consenso entre científicos, e implica a la colectividad por medio de la participación. Su confección ha de estar sometida a un proceso adaptativo y flexible, —puesto que el objetivo radica en alcanzar coherencia y complementariedad en el tiempo y en el espacio—, entre las políticas adoptadas en las distintas áreas de un territorio, entre la representación de los diferentes intereses y las decisiones adoptadas.

Aceptar que el desarrollo sostenible es un proceso básicamente subjetivo convierte a la participación pública en un componente central en casi todos los estudios de planificación del desarrollo. De ahí, que la temática de la participación se haya convertido en un objetivo prioritario de investigación en la literatura académica (Bell y Morse, 2003; citando Chambers *et al.*,

1989; Chambers, 1991 y 1997; Scoones y Thompson, 1994). Bell y Morse señalan que la inclusión explícita de todos los grupos de interés (*stakeholder*) en el proceso, es algo en lo que todos están de acuerdo, en cuanto a la planificación del proyecto de desarrollo. Irónicamente comentan que la participación se ha convertido en una especie de Santo Grial en la literatura de desarrollo y que frecuentemente es representada como la solución de todos los males (Bell y Morse, 2002). Si bien es cierto que las necesidades y aspiraciones de la gente son muy variopintas, éstas han de ser tenidas en cuenta desde el inicio, ya que de lo contrario resultaría muy difícil, por no decir imposible, continuar con el proyecto.

El proceso de construcción de los indicadores ha de contar con la transversalidad, en la medida que pone en relación y trata de conciliar el desarrollo económico con la mejora del bienestar de los ciudadanos y la protección de los recursos medioambientales. Debe, por tanto, elaborar estrategias y planes de acción basados en un diagnóstico claro del conjunto de intereses y objetivos, y adoptar métodos, formas de trabajo y modos de organización y participación de los actores implicados que sean coherentes, transparentes y flexibles. El proceso de comprometer a los principales implicados de la sociedad civil, a los empresarios y al gobierno en el desarrollo de indicadores de sostenibilidad ha traído consigo un rico abanico de ejemplos de las mejores prácticas. Un elemento básico que se repite en casi todas ellas es el procedimiento gradual de construcción mediante el cual los indicadores se van seleccionando conforme los principales afectados y partícipes se

van implicando. Un ejemplo de esto es «Seattle Sostenible», un proyecto de la ciudad de Seattle que durante los diez últimos años ha sido presentado como un auténtico sello distintivo de iniciativa ciudadana (Atkisson, 1999). Seattle Sostenible creó un equipo de trabajos compuesto por profesionales voluntarios de diversas especialidades que diseñaron un sistema de indicadores de sostenibilidad basado en las percepciones ciudadanas de la sostenibilidad. Un ejemplo más reciente lo ofrecen Bell y Morse: el desarrollo de indicadores de sostenibilidad de Malta, en el que presentan un instrumento de análisis de sostenibilidad sistémico que utilizaron para comprometer a los ciudadanos malteses en la creación del Proyecto por un Mediterráneo Azul (Bell y Morse, 2002).

3.3. La realidad de la participación en el desarrollo de los indicadores de sostenibilidad

A la par que va reconociéndose la importancia de lograr el compromiso de las partes afectadas en el desarrollo de indicadores de sostenibilidad, muchos autores y activistas han comenzado a cuestionar hasta qué punto se puede conseguir dicha participación. La falta generalizada de tiempo, las limitaciones financieras y la escasa capacidad de suscitar el interés público en el proceso se citan a menudo como motivos que influyen en la escasa participación pública. Jeb Brugman critica abiertamente proyectos como el Seattle Sostenible argumentando que eligieron la participación y la simplicidad desechando la complejidad y profundidad del entendimiento. Brugman sostiene que en el caso de los indicadores de

Seattle Sostenible se seleccionaron arbitrariamente algunos temas y servicios locales considerados estratégicos en lugar de indagar sobre el complejo currir de la ciudad en el futuro (Brugman, 1999).

Fraser *et al.*, distinguen entre los enfoques de «arriba a abajo» y de «abajo a arriba» para la construcción de los indicadores de sostenibilidad, sugiriendo que lo que llaman planteamiento tradicional o modernista, típico de los ministerios y organismos gubernamentales del mundo entero, está basado en una cultura de toma de decisiones jerárquica de arriba a abajo. Al enfoque de arriba a abajo se le suele achacar una inadecuada asignación de recursos además de alimentar cierta indiferencia en la comunidad ante cuestiones locales (Wynne, 1992, citado en Fraser *et al.*, 2006). Por otro lado el modelo postmoderno de abajo a arriba, que fomenta la participación popular en el desarrollo de las políticas, está pensado para permitir a los ciudadanos la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones que afectan a su vida diaria. Siendo realistas parece necesario crear un escenario intermedio donde la asesoría técnica que pueden proporcionar los expertos del modelo dirigista de arriba a abajo se complementa con la visión postmoderna que postula el modelo de abajo a arriba, basado en el compromiso y la participación ciudadana.

El estudio de caso que presentamos a continuación está basado en la experiencia del proceso de creación de los indicadores de sostenibilidad en la isla de Guernsey durante los cuatro últimos años. En este caso, se examina el papel de los indicadores de sostenibilidad y las iniciativas llevadas a cabo para lograr una importante implicación y parti-

cipación de las comunidades locales. A pesar de que las mejores prácticas aconsejan un compromiso de las partes afectadas previo al desarrollo en sí de los indicadores, el caso de la isla de Guernsey demuestra que no siempre es posible. Haciendo uso del método tradicional de arriba a abajo, Guernsey consiguió echar a rodar una bola que progresivamente fue atrayendo el interés de los principales participantes del lugar. Este interés posibilitó el desarrollo de los indicadores, convirtiéndolos en una herramienta precisa y detallada para la medición de la sostenibilidad de la isla, reflejando un grado muy alto de compromiso de los principales afectados.

4. LA CREACIÓN DE LOS INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD EN LA ISLA DE GUERNSEY

4.1. Plan anual estratégico e Informe de sostenibilidad de Guernsey

La isla de Guernsey es una posesión de la Corona británica, ubicada 30 millas al noroeste de Francia en la bahía de Saint Malo. Tiene una superficie de 63 km² y una población de aproximadamente 60.000 habitantes. En los últimos cincuenta años, Guernsey ha experimentado una serie de transformaciones socioeconómicas que comenzaron después de la Segunda Guerra Mundial, cuando su industria pesquera tradicional comenzó a disminuir y la isla desarrolló una exitosa horticultura y floricultura. Estas industrias perdieron su ventaja competitiva tras la adhesión del Reino Unido a la Unión Europea en 1973, cuando las producciones más baratas de algunos países como Holanda se introdujeron por primera vez en el

mercado británico a gran escala. Recientemente, Guernsey emergió como centro financiero internacional y en poco tiempo, el sector de servicios financieros reemplazó a la industria tradicional. Hoy en día, los seguros y banca internacional representan el 45 % del ingreso total anual de la isla (States of Guernsey, 2005a).

En el año 2001, el Gobierno de la isla decidió establecer un conjunto de indicadores de sostenibilidad como instrumento de estudio y control de la calidad de vida, y como parte esencial del ciclo de evaluación, supervisión y retroalimentación. Este ciclo utiliza los indicadores para orientar al Plan de Política y Recursos (Plan, en adelante) en su cometido de exponer las políticas estratégicas anuales de planificación de la isla. La responsabilidad de establecer los indicadores de sostenibilidad de Guernsey recae sobre la Unidad Política y de Investigación (UPI, en adelante) que forma parte del Consejo Político (cúpula del sistema de gobierno de los estados que conforman la isla). La UPI tiene atribuida la responsabilidad (por mandato de los estados) de publicar anualmente un Plan junto con un informe titulado: «Guernsey Sostenible: evaluación de objetivos y tendencias sociales, ambientales y económicas» (Guernsey Sostenible, en adelante). Este informe se adjuntaba al principio como anexo del Plan, insertando referencias constantes entre los dos documentos. Los objetivos prioritarios formulados en el Plan son los siguientes:

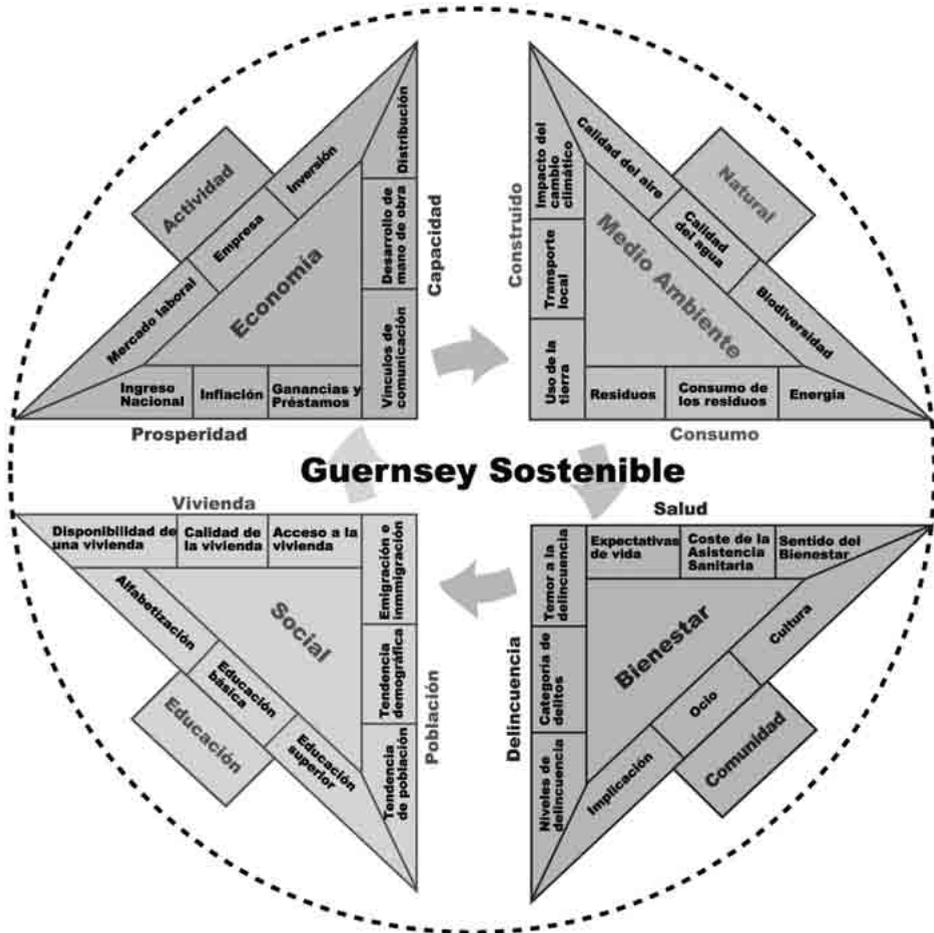
- Definir una serie de objetivos comunes estratégicos para los estados de Guernsey.
- Definir una serie de políticas sectoriales comunes para el logro de aquellos objetivos.

—Facilitar una asignación y gestión más eficiente de los recursos disponibles para la aplicación de dichas políticas.

Durante los dos últimos años el Plan ha perfilado una serie de líneas generales de temas relevantes que han complementa-

do la profunda reforma político administrativa que ha tenido lugar recientemente en la isla. Este cambio ha supuesto la formación de un modelo de gobierno mucho más coordinado y eficiente. Nueve departamentos han sustituido a los 45 Comités Autónomos de Estado bajo la autoridad del Consejo Político que está compuesto

Gráfico n.º 1
Sistema de indicadores de Guernsey Sostenible



por el Primer Ministro de la isla, el Departamento de Recursos Financieros y un Comité electoral. Un tema clave destacado por el Plan, dirigidos tanto a los departamentos estatales como al público en general, es la importancia de un contexto estratégico común para la toma de decisiones, promoviendo así la creación de un marco cooperativo y solidario. El objetivo de unir el Plan y el informe Guernsey Sostenible no es otro que poder controlar y dirigir de una manera directa los resultados que surjan de la actividad política.

4.2. **La importancia de que la comunidad sienta suyo el proceso de construcción de los indicadores de sostenibilidad**

El desarrollo de los indicadores de sostenibilidad comenzó en 2002 tras un año de consultas públicas y privadas por parte de los representantes de los estados de Guernsey, tanto dentro como fuera de la isla, para establecer indicadores sintéticos que reflejasen la calidad de vida en sus tres dimensiones: social, económica y ambiental². El impulso por el compromiso

y la participación pública se basa en la insistencia de la A21L en implicar a los distintos agentes de la comunidad. Sin embargo, se demostró que resultaba difícil mantener el interés y el compromiso público hacia los indicadores, reflejando así el tradicional escepticismo de muchas pequeñas comunidades de la isla sobre cuestiones políticas, que son vistas como extrañas a las inquietudes e idiosincrasia del lugar y provenientes de fuera del entorno geográfico y cultural (McAlpine y Birnie, 2003). La renuencia de la comunidad local y de los empresarios a comprometerse plenamente en el desarrollo de los indicadores de sostenibilidad significó que fueran las correspondientes UIP de los estados de Guernsey quienes dirigieran y asumieran la mayor parte del trabajo inicial. Tras un intenso trabajo, los 112 indicadores sintéticos inicialmente propuestos fueron reducidos a 17, los cuales fueron a su vez subdivididos en 51 subcategorías denominados indicadores estratégicos. A partir de aquí se recogieron los datos pertinentes y fueron publicados en el informe anual Guernsey Sostenible.

Dado que como término de referencia el desarrollo sostenible tenía muy poca resonancia en la comunidad de Guernsey, cultivar la conciencia de sostenibilidad en la comunidad fue, en un primer momento, un medio fundamental para forjar un compromiso ciudadano y asegurar la participación más que un proceso social de construcción de los indicadores de sostenibilidad. A pesar de que Guernsey nunca había tenido un grupo de A21L, había apoyado una red densa de organizaciones comunales. Sin embargo, estos grupos nunca habían

² Entre los indicadores mundiales de calidad de vida más importantes pueden destacarse el sistema de indicadores urbanos propuesto por la Conferencia de Naciones Unidas sobre asentamientos urbanos, celebrada en Nairobi, que contribuyó a la puesta en marcha del Programa de indicadores urbanos, que tiene como propósito el establecimiento de una *Red de Observatorios Urbanos* que permita el control, seguimiento y evaluación de los Programas Habitat y Agenda Local 21. La Organización Mundial de la Salud, por su parte, estableció hace años un conjunto de indicadores de ciudades saludables (OMS, 1993), compuesto por 53 indicadores: 20 relativos a aspectos socioeconómicos, 19 a aspectos ambientales, 11 que recogen la disponibilidad y calidad de los servicios sanitarios, y 3 asociados a la salud.

estado implicados en el desarrollo sostenible como proyecto de trabajo y movilización social. Así pues, con el pretexto de los indicadores como marco de trabajo, se fue consiguiendo el apoyo de la comunidad no de forma global y simultánea sino tratando de ligar los distintos aspectos de especial relevancia para cada individuo, grupo y organización de la isla.

De esta manera, se desarrolló una activa campaña de información y difusión basada en la premisa de que para fomentar la participación de la comunidad, los empresarios y el gobierno es necesario que todos los sectores comprometidos estén bien informados. Esta campaña publicitaria incluía el envío masivo de ejemplares impresos del informe Guernsey Sostenible, junto con otro folleto separado que contenía la descripción de las actividades y cifras (States of Guernsey, 2005a y 2005b). Ambos informes se encontraban disponibles en Internet y fueron a su vez difundidos mediante la televisión y la prensa locales.

4.3. Desarrollo y base lógica de los indicadores sintéticos y estratégicos de Guernsey

Suele distinguirse entre indicadores simples e índices aunque las denominaciones varían mucho. Los primeros están elaborados mediante la combinación de datos directamente observados. Estos indicadores simples, a su vez, se convierten en un índice, gracias a la aplicación de una fórmula matemática que los sintetiza. Los índices, pues, simplifican, mediante la utilización de un modelo previamente definido, los atributos y pesos de

múltiples variables e indicadores, con el objetivo de ayudar a comprender el estado y la evolución de una variable determinada. Como es natural, los índices, de cualquier índole, no dan una explicación completa de la variable objeto de estudio, pero sí representan, si están bien contruidos, una aproximación útil a su estudio y evolución.

Guernsey Sostenible estableció un sistema de dos niveles de indicadores: indicadores sintéticos que definen los temas clave de la sostenibilidad para proporcionar una visión estratégica al proceso de supervisión, e indicadores estratégicos que hace a estos últimos susceptibles de medición y son, por tanto, susceptibles de supervisión real cuantificable. Dado el enfoque de arriba a abajo en el que fueron elegidos los indicadores sintéticos, la UPI decidió no hacerlos inamovibles sino permitir ciertos grados de libertad con vistas a ulteriores modificaciones. De esta manera, ante un hipotético proceso de re-orientación los políticos, los ciudadanos y usuarios, y los principales grupos partícipes de la isla podrían introducir cuantas adaptaciones consideraran oportunas para asegurar que sus necesidades, preocupaciones e intereses medioambientales se reflejaran correctamente.

Por ejemplo, durante el primer año, el indicador estratégico «variación del porcentaje de donaciones caritativas», que era al principio parte del indicador sintético «Participación Social», se eliminó para introducir en su lugar el número de votantes en elecciones municipales así como el porcentaje de los residentes implicados en grupos locales de voluntarios de actividades sociales, pues se

pensó que eran indicadores estratégicos que captaban mejor la participación social. Al permitir esta flexibilidad, la UPI esperaba que el proceso de supervisión ganase en aceptación entre una amplia variedad de implicados, lo que se traduciría en un mayor apoyo público al proceso.

En definitiva, se esperaba que los indicadores se convirtieran en una especie de plataforma para la participación y la movilización social; y que los interesados fueran capaces de verificar y, en su caso, impugnar datos y contribuir al perfeccionamiento del proceso de planificación política en marcha (Bell y Morse, 1999; Pastille Consortium, 2002; McAlpine y Birnie, 2003).

Aunque este proceso todavía no se ha desplegado por completo hay ya unos primeros indicios que sugieren que el método de trabajo funciona y que un importante grupo de interesados está mucho más involucrado ahora que al principio del proceso. Por ejemplo, en 2002, la UPI fue sólo capaz de reunir 34 de un total de 51 indicadores estratégicos propuestos (el 66 %), debido a la ausencia de datos disponibles. En 2003, lograron establecer 47 (el 86 %) de los indicadores propuestos gracias a los datos suplementarios proporcionados por un grupo de partícipes más amplio que se había unido al proyecto el año anterior. Y ya para 2004, el tercer informe Guernsey Sostenible introdujo 4 nuevos indicadores estratégicos y contenía datos de todos los 55 indicadores, en otras palabras, se había recogido el 100% de los datos requeridos para supervisar la política de sostenibilidad de la isla gracias a la participación activa de la comunidad.

El desarrollo del indicador Uso del suelo (HI 15 en el cuadro n.º 1),³ ilustra cómo este proceso de recolección de información va en aumento. Al principio, el indicador «Uso del suelo» se desglosó en dos indicadores estratégicos distintos. Del primero, que era «Construcción en suelo previamente desarrollado», se esperaba que midiera el porcentaje de construcción terminada en suelos previamente acondicionados. Sin embargo, los datos para hacer la medición con exactitud no estaban disponibles, y entonces hubo que recurrir a la asesoría experta de Digimap Ltd, una empresa especializada en trazar mapas mediante la tecnología GIS. Esta empresa fue capaz de medir anualmente el área de suelo utilizada con fines medioambientales mediante fotografías digitalizadas.

El segundo indicador estratégico del «Uso del suelo» era el indicador «Suelo usado para recreación y esparcimiento públicos». Este indicador estratégico había sido diseñado para medir la cantidad de suelo dedicado a parques, recreo, diversión y otros tipos de usos recreativos públicos. Este indicador ha permanecido fiel a su concepción original, pero se ha reelaborado considerablemente aumentando su complejidad y alcance gracias al elevado número de grupos de partici-

³ También suele distinguirse entre índices o indicadores teóricos, e índices o indicadores operacionales, más encaminados a facilitar la intervención política. Por ejemplo, a partir de indicadores simples relativos al uso del suelo, como pueden ser: área urbanizable construida (% del total); área verde institucional (% del total); densidad área verde (metros² / habitante); erosión (% del total) se construye un índice intermedio (índice del suelo) que combinados y ponderados objetivamente con otros tales como ruido, espacio público, biodiversidad, calidad de la vivienda, etc. darán lugar al índice de calidad ambiental.

Cuadro n.º 1

**Indicadores elegidos por los estados de Guernsey
para controlar el desarrollo sostenible de la isla**

Indicadores Sintéticos	Indicadores estratégicos					N.º de SI con lagunas de datos		
	SI 1	SI 2	SI 3	SI 4	SI 5	2002	2003	2004
	H1 Población	Tendencias de la población	Emigración e inmigración				0	0
H2 Salud	Esperanza de vida	Coste de la asistencia sanitaria	Índice de mortalidad por causa	Percepción propia del estado de salud y bienestar		0	0	0
H3 Educación	Alfabetización	Educación básica	Estudiantes que abandonan los estudios	Participación de menores de 16 años	Educación de adultos (mayor de 19 años)	1	0	0
H4 Participación social	Votantes de las elecciones locales	Implicación de la comunidad en grupos de voluntarios				2	0	0
H5 Vivienda	Calidad de la vivienda	Uso del suelo previamente desarrollado	Vivienda subvencionada	Acceso a la vivienda		1	1	0
H6 Delincuencia	Niveles registrados de delincuencia	Temor público a la delincuencia				0	0	0
H7 Economía	Ingreso nacional	Inflación de la isla	Actividad económica	Ganancia media		1	0	0
H8 Consumo de energía	Energía consumida	Electricidad consumida per capita	Energía proveniente de fuentes renovables			2	2	0
H9 Transporte internacional	Transporte aéreo	Transporte marítimo				0	0	0
H10 Desarrollo de la mano de obra	Aptitudes de la mano de obra	Compromiso de organización				1	0	0

.../...

Cuadro n.º 1 (continuación)
**Indicadores elegidos por los estados de Guernsey
 para controlar el desarrollo sostenible de la isla**

Indicadores Sintéticos	Indicadores estratégicos					N.º de SI con lagunas de datos		
	SI 1	SI 2	SI 3	SI 4	SI 5	2002	2003	2004
	H11 Biodiversidad	Hábitats naturales y especies clave	Pájaros de los jardines de la isla				2	2
H12 Calidad del aire	Emisión de gases de efecto invernadero	Aumento del nivel del mar	Calidad del aire general y de las zonas de carretera.	Contaminación acústica		2	2	0
H13 Calidad del agua	Incidentes de contaminación del agua	Análisis del almacenamiento de agua no tratada	Trabajos sobre el tratamiento del agua	Calidad del agua de embalses	Calidad del agua destinada al baño	0	0	0
H14 Recursos acuáticos	Almacenamiento de agua no tratada	Propiedades vinculadas al suministro de agua	Agua potable suministrada	Consumo anual de agua	Pérdidas en la distribución del agua	3	0	0
H15 Uso del suelo	Uso del suelo mediante la técnica GIS	Suelo para uso y disfrute público	Calidad del suelo mediante el uso del rastreo de nitrato			2	1	0
H16 Residuos domésticos y comerciales	Residuo doméstico	Residuo comercial	Materiales reciclados			0	0	0
H17 Transporte local	Volumen de tráfico	Aceso al transporte público	Modo de viaje			0	0	0

Fuente: States of Guernsey.

pantes clave que han suministrado una gran cantidad de nuevos datos, lo que ha aumentado espectacularmente el valor de estos indicadores en el proceso de supervisión. Entre los nuevos proveedo-

res de información y datos se incluyen grupos como la Sociéte Guernesaise (una sociedad no gubernamental dedicada a la historia natural y al conservacionismo), Guernsey National Trust, Guern-

sey Water Board y el Vale Commons Parish Council. Finalmente, durante los dos últimos años se ha añadido un nuevo indicador estratégico al mencionado «Uso del suelo». El nuevo indicador, concebido para medir la calidad del suelo de la isla, traza un mapa de las cantidades de nitrato usando datos de captación de corriente proporcionados por el Guernsey Water Board.

4.4. Impulso del compromiso de la comunidad con los indicadores de sostenibilidad mediante una consulta popular

Hasta julio de 2004 el informe Guernsey Sostenible era un simple anexo del Plan, lo que resultaba en un principio un método eficaz para introducir un mecanismo de supervisión de los indicadores de sostenibilidad. Sin embargo, su operatividad fue nula puesto que no eran estudiados ni discutidos abierta e institucionalmente por la clase política de la isla. Más bien, se les consideraba un componente marginal del Plan y como tal no tenían la autonomía ni la entidad necesarias para servir de instrumento de evaluación significativa de la política de sostenibilidad de la isla.

En un esfuerzo consciente por reforzar este ciclo de evaluación el informe Guernsey Sostenible fue separado en 2004 del Plan justamente después de que la modernización del gobierno de la isla entrara en vigor. Al publicar los dos informes en un intervalo de seis meses se preveía que se iniciara un ciclo de evaluación más eficaz puesto que este desfase temporal permitiría a los indicadores de sostenibilidad absorber las enmiendas

políticas y cuantas innovaciones legislativas se hubieran producidos seis meses antes y, por consiguiente, la realimentación del Plan en los años siguientes. Como hemos dicho, un efecto directo de separar el informe Guernsey Sostenible del informe general fue elevar notablemente la categoría política, pasando de ser un mero apéndice del Plan general, que nunca era debatido directamente por los políticos, a convertirse por derecho propio en una especie de Informe de Estado.

Como consecuencia de las discusiones habidas durante el primer debate de los estados de Guernsey en torno al informe de supervisión de Guernsey Sostenible en julio del 2004, se abrió una fase de consulta exhaustiva previa entre el mes de noviembre del 2004 y el mes de enero del 2005. Los objetivos fundamentales de la consulta, definidos por consenso de los estados miembros fue el siguiente:

- Reflexionar sobre la relevancia de los indicadores existentes e introducir las modificaciones que se consideren oportunas.
- Estudiar la posibilidad de introducir nuevos indicadores.
- Identificar cualquier mejora metodológica, por ejemplo, en el diseño de las encuestas, el muestreo, la recolección de datos y la evaluación del progreso realizada hacia la sostenibilidad.
- Obtener una retroalimentación acerca de la extensión, estructura, composición y estilo del informe.

Al principio fueron invitados todos los altos cargos de los diez departamentos

estatales a reunirse con representantes de la UPI para hablar de los puntos señalados anteriormente. Sin embargo, como consecuencia del creciente interés político suscitado por el informe, a las reuniones siguientes asistieron un heterogéneo grupo de altos cargos y funcionarios relevantes junto con sus ministros y los miembros de Consejo Político de los Departamentos⁴.

La entusiasta respuesta tanto de buena parte de la comunidad como de los funcionarios y la elite política de la Isla a esta segunda etapa de consulta debe ser atribuida en parte a la mayor responsabilidad política que el informe de evaluación de la política de sostenibilidad consiguió después de haber sido desgajado del Plan. Por un lado, el interés político se ha alimentado directamente entre los funcionarios públicos por vía descendente, propia del enfoque de arriba a abajo, desde los jefes departamentales y funcionarios de alto nivel hasta el último de los funcionarios. Por otro lado, se recurrió a la vía de abajo a arriba para suscitar el mayor interés posible en la comunidad, mediante intensas campañas en los medios de comunicación. El efecto conjunto consistió en anclar los indicadores de sostenibilidad en la agenda diaria tanto del gobierno de la isla como de la comunidad.

⁴ Además de las reuniones departamentales, la UPI organizó y facilitó tres talleres de trabajo para organización no gubernamentales. Los representantes de éstas cubren tres áreas centrales: economía, medioambiente y bienestar social. Se enviaron invitaciones para estas reuniones a todos los grupos e interesados en el desarrollo sostenible del Guernsey. La asistencia a las tres reuniones fue extraordinaria, con una media de entre 15-20 organizaciones en las tres ocasiones.

4.5. **Un marco favorable al desarrollo de los indicadores de sostenibilidad**

La fase de consultas identificó muchos de los temas que actualmente están siendo de gran utilidad para impulsar aún más el proceso Guernsey Sostenible. Todo lo cual, refleja una mayor conciencia del proceso de supervisión de la política de sostenibilidad de la isla. El desarrollo más significativo ha sido la remodelación de la estructura de los informes con la intención de reducir su complejidad y facilitar su lectura y comprensión, dando peso y relevancia a los temas centrales en consonancia con el que tienen en los indicadores de sostenibilidad. El nuevo índice tiene cuatro secciones: medioambiente, sociedad, economía y bienestar. Cada una de estas secciones se apoya en un grupo de tres indicadores sintéticos, que a su vez se subdividen en una serie de indicadores estratégicos (ver gráfico n.º 2).

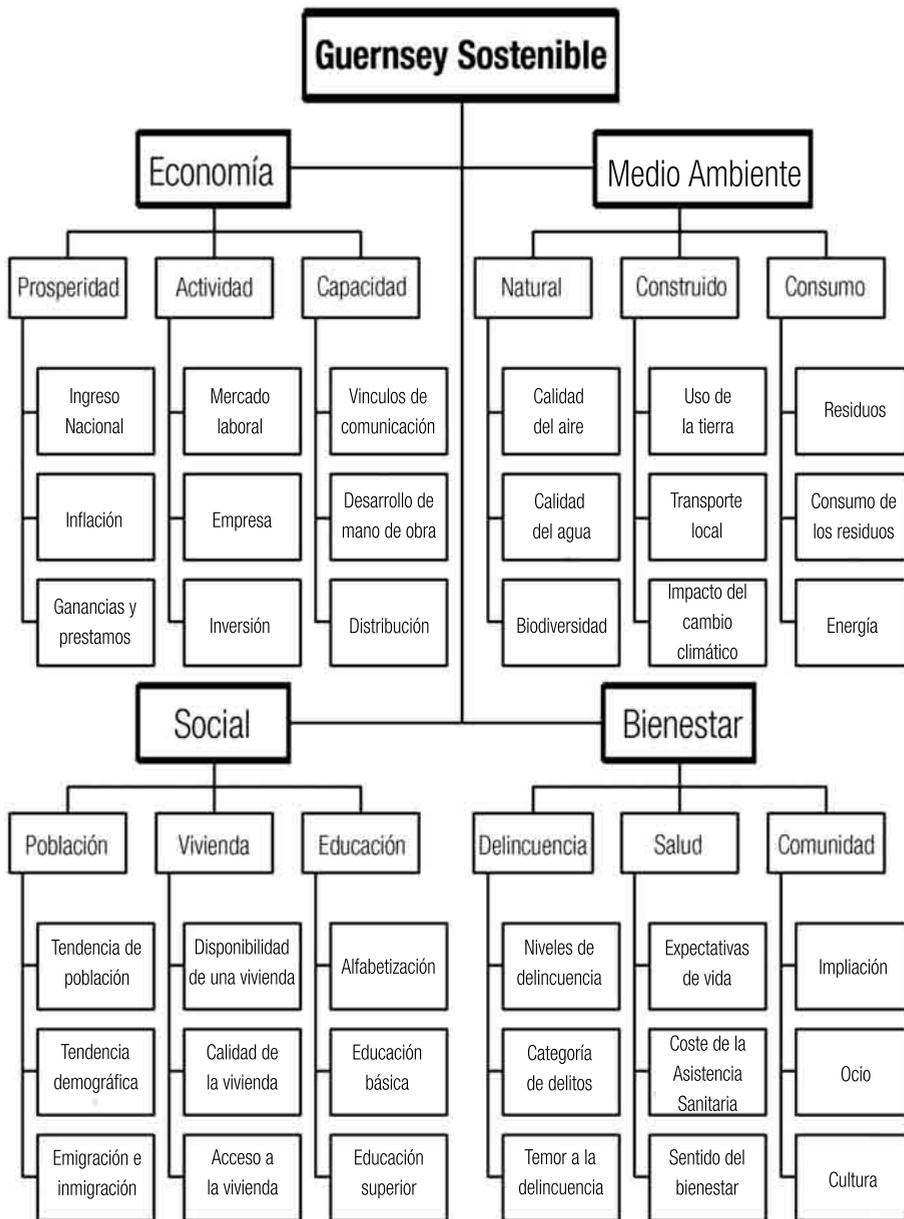
Al adoptar una estructura más coherente y global se ha logrado un informe más sencillo en el que se ha reducido tanto el número de indicadores sintéticos (de 17 a 12), como el de indicadores estratégicos (de 55 a 36). Esto en cuanto a la cara positiva, porque la otra cara de la modernización editorial es que los nuevos indicadores seleccionados como, por ejemplo, los indicadores de ocio y cultura, presentan importantes lagunas de datos.

La caída de la cobertura de información del 100 % inicial (del anterior diseño) al aproximadamente 80 % del actual llevará algún tiempo en resolverse.

Por otra parte, al reducirse a la mitad el número de páginas del informe (de 210 pasan a 105), también cambia la na-

Cuadro n.º 2

Marco e indicadores desarrollados mediante el proceso de consulta con los principales involucrados en el proyecto de la isla



Fuente: States of Guernsey.

turalidad del informe: se ha reestablecido su carácter inicial como un documento de «señalización» al lector de los temas relevantes y de las fuentes de información teórica y estadística con el fin de que encuentre análisis más exhaustivos en páginas Web, direcciones e-mail, referencias bibliográficas, nombres y direcciones de contacto, etc. El proceso de modernización ha abarcado también al folleto «States of Guernsey (2005^a): Facts and Figures 2005, que se venía utilizando como el soporte estadístico del informe Guernsey Sostenible. La nueva versión ofrece datos pormenorizados y actualizados de la situación y los progresos realizados. Así pues, Guernsey Sostenible es capaz de publicar el análisis final de la política de sostenibilidad con la información esencial, mientras que el folleto «Facts and Figures 2005» ofrece cuadros y gráficos con las series temporales de los valores de las variables e indicadores utilizados. Todo ello, permite al informe Guernsey Sostenible tener una cobertura informativa tan amplia como los informes anteriores, pero mucho más eficiente y clara.

4.6. **La obtención de los indicadores en la comunidad**

Una sugerencia frecuente en todas las encuestas efectuadas era la necesidad de comprometer activamente al mayor número de ciudadanos posible de Guernsey. Las numerosas sugerencias recibidas durante el proceso de consulta derivaron en la publicación de dos iniciativas educativas: un Concurso de diseño gráfico para el diseño de las portadas del Informe Guernsey Sostenible y del folleto «Facts and Figures» y un Taller de trabajo

para los profesores de las escuelas de secundaria de la isla.

El Concurso de diseño gráfico de la cubierta se lanzó mediante el envío masivo de cartas a todos los profesores jefes del sistema educativo de la isla en las que se exponían las líneas básicas del informe, se señalaban algunas áreas susceptibles de diseño gráfico por los estudiantes, como el cambio climático, la subida del nivel de mar, los problemas del transporte, la gestión y el reciclaje de basuras y residuos, el desarrollo económico, las economías de escala, así como algunas cuestiones locales y universales relativas a la equidad y la igualdad. El concurso fue recibido con gran interés por todas las partes invitadas. Los miembros de UPI se involucraron personalmente visitando los centros escolares para presentar e impulsar al máximo la iniciativa. Asimismo, se consiguió la implicación de los radios locales que entrevistaron a los concursantes y a los miembros del tribunal. Todos ellos, expresaron y difundieron las cuestiones de sostenibilidad medioambiental que afectan al conjunto de Guernsey⁵.

El Taller de trabajo, puesto en marcha en las escuelas de secundaria, tenía como objetivo la promoción de la ciudadanía y el

⁵ El Instituto de educación avanzada / formación profesional (para estudiantes de más de 16 años) aprovechó la participación en el concurso para organizar un taller de trabajo dentro de su primer curso de arte gráfico. Fue tal el éxito que duró todo el año académico, mucho más de lo previsto. De entre los innumerables trabajos recibidos, la mayoría de gran calidad, el tribunal calificador del concurso, formado por el Primer Ministro de las Islas y conocidos artistas locales seleccionó a dos finalistas. Uno para el diseño de la cubierta del informe Guernsey Sostenible y otro para el de la cubierta del folleto Facts and Figures.

desarrollo sostenible en el seno de las aulas escolares. Durante dos días, quince profesores de la isla (incluyendo a profesores, a jefes de estudio y a jefes de departamento) se reunieron informalmente para reflexionar sobre los orígenes del desarrollo sostenible, sobre el por qué Guernsey necesitaba una política de sostenibilidad y unos indicadores para su medición, en definitiva, sobre todas aquellas cuestiones que aborda el Informe Guernsey Sostenible y que eran susceptibles de ser introducidas en las aulas.

5. DESAFÍOS CLAVE DE CARA AL FUTURO

En el ciclo de consultas se hicieron sugerencias adicionales en áreas diferentes. Muchas de ellas ya han sido adoptadas, pero otras necesitarán estudiarse más a fondo antes de que puedan ser puestas en práctica.

5.1. Aspectos técnicos

Introducción de objetivos

Algunos de los consultados piensan que la introducción de objetivos tangibles y cuantificables podría ayudar a centrar el documento y proporcionar medidas concretas de progreso. Sin objetivos claros, se sostiene, no habrá indicación real alguna de en qué medida y a qué velocidad se alcanzan los objetivos propuestos y de si la política (reflejada por los indicadores) se está moviendo en la dirección correcta. En la práctica, aunque en teoría parezca relativamente fácil establecer determinados objetivos cuantitativos (por ejemplo en materia de inflación mediante el IPC o

cualquier otro indicador general de precios), fijar otros es mucho más difícil, y requiere una investigación previa mucho mayor. Por ejemplo, si se necesitara fijar un objetivo de crecimiento demográfico, ¿cómo podría determinarse? ¿Cómo establecer objetivos de crecimiento de la natalidad, de la fertilidad, de la mortalidad, del saldo neto migratorio?

Evaluación e indicadores

La mayoría de los consultados opinaba que los indicadores eran un medio útil para centrar el debate en las tendencias, puntos de inflexión, variaciones accidentales, movimientos cíclicos o cualquier indicación de comportamiento que su evolución revele. Además, su capacidad predictiva los convierte en una indudable mejora significativa del documento respecto del presentado el año anterior. Si la elaboración de los indicadores sintéticos y estratégicos, como todo indicador complejo, está plagada de problemas (selección de indicadores o variables simples que condensan, fórmulas y ponderaciones para su composición, selección de lugares y de los tiempos de observación, representatividad del índice, etc.), la interpretación de los resultados que arrojan no es menos complicada. Por ejemplo, ¿cómo formular una pregunta respecto de una cuestión que no es susceptible de medición numérica o monetaria? ¿Cómo interpretar la graduación típica de muchas respuestas de tipo subjetivo y cualitativo, cuando por ejemplo se pregunta si esta situación o variación es mejor, igual o peor? Todas estas cuestiones son indeterminadas y están abiertas a múltiples interpretaciones.

Se sugirió recurrir a un panel de «autenticadores» o grupo de expertos para

discutir y examinar los datos disponibles para cada indicador y emitir un dictamen con recomendaciones en cuanto a dónde situar «la aguja» o fiel de la balanza. Contratar a expertos planteaba considerables problemas logísticos. Sería necesario tener diferentes grupos de expertos para discutir los problemas específicos de las distintas ciencias sociales y políticas públicas. Otro problema potencial era el calendario del informe Guernsey Sostenible. El tiempo disponible para el examen, la consulta y la discusión en la fase de preparación del informe es sumamente limitado, y los plazos de edición del informe apenas si permitían una deliberación rigurosa y no meramente formal del significado de los valores de los indicadores. Sin embargo, se está haciendo un gran esfuerzo por consultar directamente con las fuentes primarias de datos (individuos e instituciones), que tienen así la oportunidad de comentar el borrador preliminar del balance de indicadores relativos a su especialidad, antes de la publicación. Esto da un marchamo de credibilidad indudable. Los miembros del Consejo Político, que tienen la oportunidad de discutir el documento antes de la publicación, también pueden proporcionar otro nivel de autenticación.

Comparación con otras jurisdicciones de referencia

Cualquier sistema de indicadores debe permitir comparaciones temporales y transversales con las políticas similares llevadas a cabo por otras jurisdicciones nacionales o internacionales. Las comparaciones sirven, como es bien sabido, para ayudar a interpretar las propias tendencias seculares, las variaciones accidentales o las específicas de la Isla. Pero,

también permite evaluar los resultados no en sí mismos sino con los logrados por políticas similares llevadas a cabo por otros estados insulares similares que se toman como modelo o referencia de vanguardia. Realizar comparaciones correctas y significativas depende de la disponibilidad de datos homogéneos de otras jurisdicciones insulares comparables. Cuando estos datos existen y se han podido hacer comparaciones fiables éstas se incluyen en el informe, como se hace con los indicadores tradicionales de inflación, crecimiento económico, producción industrial o resultados educativos.

Suplemento informativo de Guernsey Sostenible

Todas las opiniones recogidas en la fase de consulta coinciden, sin excepción, en criticar la excesiva extensión y complejidad del informe, lo que no favorece en absoluto la disposición de la gente a leerlo y mucho menos a su comprensión. Se necesita un documento mucho más reducido que recoja una visión general de la situación y un sumario con los puntos principales. De las distintas opciones planteadas y discutidas, se eligió la de editar un pequeño suplemento informativo que se adjuntaba gratuitamente a la prensa de Guernsey, en la misma fecha de publicación del informe.

5.2. Crear los vínculos entre los indicadores de sostenibilidad y la formulación de la política

En el transcurso de los tres años escasos que lleva en funcionamiento el proceso de supervisión mediante los indicadores de sostenibilidad, se ha consolidado

como un proceso fundamental y permanente. Sin embargo, hay que reconocer que el desarrollo de dicho sistema de indicadores como herramienta de evaluación e información significativa de la política medioambiental está resultando un auténtico desafío. No obstante, el apoyo al sistema de indicadores, por su potencial y prometedor futuro, está creciendo entre los funcionarios y la clase política de la isla. Los dos informes clave, Guernsey Sostenible y el Plan, aunque formalmente van juntos, en realidad funcionan de forma independiente y los vínculos entre ellos son básicamente formales; meras referencias y señales recíprocas de reconocimiento. La dificultad reside en crear vínculos significativos entre dichos documentos, esto es, puentes reales de comunicación y compromiso entre la política y el medioambiente, de manera que la política se forje alrededor de los indicadores de sostenibilidad de la isla. Tal desafío requiere crear lazos significativos entre Guernsey Sostenible y el Plan, que no exciten los ánimos de ninguna de las partes y termine por provocar un proceso de formulación de la política contrario a la sostenibilidad. El proceso de vinculación debe ayudar a alimentar un marco global de sostenibilidad que integre todas las iniciativas provenientes tanto desde arriba como desde abajo.

La formación de un marco de trabajo basado en los indicadores de sostenibilidad del Guernsey debería verse como un proceso de creación de vínculos entre evaluación, información y formulación de política de manera que todos estos ámbitos se nutran mutuamente. Los estados de Guernsey han promovido activamente el funcionamiento cooperativo durante los últimos diez años, buscando modos de mejorar la comunicación entre las instan-

cias públicas y reduciendo el efecto de enclaustramiento que reduce la capacidad de los departamentos gubernamentales para atraer y comprometer a la comunidad. El potencial que los indicadores de sostenibilidad tienen en la creación de marcos de actuación cooperativa se viene reconociendo paulatinamente como un modo estratégico de evaluación e información al servicio de la política. Por tanto, los mismos indicadores de sostenibilidad tienen un potencial extraordinario al servicio de la formulación de la política en su sentido amplio que puede usarse para desarrollar el papel de evaluación e información al servicio de la política.

6. CONCLUSIÓN

Conceptualmente, los indicadores de sostenibilidad han sido considerados mayoritariamente como componentes fundamentales de cualquier estrategia de sostenibilidad. Por su misma naturaleza, se prestan para suscitar y atraer el compromiso de múltiples partícipes y agentes sociales en la medida en que los distintos grupos de indicadores requieren de un conocimiento específico sea social, cultural, ambiental o económico. Sin embargo, aun reconociendo la importancia del conocimiento especializado, hay que señalar que éste ha de adaptarse a las características locales e incorporar el conocimiento local. El elevado componente de subjetividad implícito en el desarrollo sostenible subraya la necesidad de comprometer e implicar a tantos interesados como sea posible. Cuantos más puntos de vista sobre la sostenibilidad haya, menos borrosa e incierta será la visión del futuro. Mientras este concepto es ampliamente compartido en el plano teórico, en

la práctica es muy difícil llevarlo a cabo, así como reconciliar las distintas perspectivas e intereses.

Cuando los ayuntamientos deciden aceptar la recomendación de incorporar las mejores enseñanzas y prácticas, se les recomienda el desarrollo de los indicadores de sostenibilidad mediante el modelo de abajo a arriba por ser el más idóneo para activar el compromiso de los partícipes locales. Ésta no es una mera cuestión procedimental, en el fondo subyace la vieja discusión entre los planteamientos modernistas y postmodernistas, entre los enfoques de arriba a abajo y de abajo a arriba de construcción de los indicadores de sostenibilidad.

Al enfoque modernista, típico de tradición ministerial en todo el mundo, se le achaca, entre otras carencias, una inadecuada asignación de recursos, una ausencia de participación ciudadana, una falta de sensibilidad frente a las cuestiones locales y una excesiva utilización de expertos externos que, a menudo, ni son sensibles, ni entienden los verdaderos problemas locales. No obstante, esta visión peca de idealizar a las comunidades locales pretendiendo que todos los partícipes y agentes locales están deseosos de participar, movilizarse y contribuir al desarrollo de los indicadores de sostenibilidad. En Guernsey no ocurrió tal cosa, el proceso tuvo que invertirse. El caso de Guernsey es muy oportuno para mostrar que el interés en el proceso de desarrollo de indicadores surgió después de que el proceso se hubiera puesto en marcha. Sin embargo, también muestra que una vez asegurado el interés de los principales implicados, fue posible atraer paulatinamente a más gente para poder avanzar en el proceso de construcción de los indicadores.

Otra lección que nos ofrece la experiencia, radica en la necesidad de crear un terreno medio, donde la asesoría técnica de los expertos del modelo dirigista de arriba a abajo se complementa con la visión postmoderna de compromiso y participación ciudadana que ofrece el modelo de abajo a arriba. El objetivo del sistema de los indicadores de sostenibilidad era supervisar y ayudar en la planificación política de la isla mediante un proceso abierto y transparente tendente a implicar a todos los miembros de la comunidad local. Sin embargo, la carencia inicial de entusiasmo frustró este proceso y los estados de Guernsey decidieron lanzar el proceso contratando a expertos externos e internos (incluyendo a funcionarios expertos) a fin de generar los indicadores preliminares.

El proceso iterativo de construcción de los indicadores de sostenibilidad partiendo de un diseño sencillo para ir paulatinamente haciéndolo más complejo y ampliando su cobertura, es la única manera de asegurar que los indicadores expresen, permanentemente, las necesidades dinámicas de los más diversos partícipes, de cara a alcanzar los objetivos primordiales de la A21L: conseguir la mayor participación ciudadana posible, superar la brecha existente entre la información y la disponibilidad de la misma mediante datos (United Nations Division for Sustainable Development, 1992).

La experiencia del Guernsey reitera la necesidad de que los expertos, los funcionarios y los miembros de la comunidad trabajen conjuntamente en el desarrollo de los indicadores que midan el progreso hacia la sostenibilidad.

El comprometer a la gente en el proceso de selección de los indicadores

clave proporciona una oportunidad valiosa para aumentar la conciencia y educación de la gente y, al mismo tiempo, fortalece a la propia Comunidad. No es imprescindible que este proceso se inicie de abajo a arriba, pero es primordial que a los partícipes locales se les permita participar en la conducción de todo el proceso. En el caso de Guernsey, el pro-

ceso se espoleó desde arriba, de manera descendente, pero, sin embargo, la construcción de los indicadores ha continuado en dirección inversa, ascendente, lo que ha proporcionado foros a través de los cuales una amplia gama de personas ha podido expresar sus preocupaciones e intereses en el proceso de planificación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLEN, A., *et al.* (2002): *Sustainable Urbanisation - Bridging the Green and Brown Agendas*. Development Planning Unit, London.
- ASTLEITHNER, F. y HAMEDINGER, A. (2003): «The Analysis of Sustainability Indicators as Socially Constructed Policy Instruments: benefits and challenges of "interactive research"». *Local Environment*, ICLEI, Vol. 8, No. 6. pp. 591-614. Taylor and Francis, Oxfordshire.
- ATKISSON, A. (1999): «Developing Indicators of a Sustainable Community: Lessons from Sustainable Seattle». In SATTERTHWAIT, D. (ed.): *The Earthscan Reader in Sustainable Cities*. Earthscan, London.
- BELL, S. y MORSE, S. (1999): *Sustainability Indicators: Measuring the Immeasurable*. Earthscan, London.
- BELL, S. y MORSE, S. (2002): *Measuring Sustainability: Learning from Doing*. Earthscan, London.
- BELL, S. y MORSE, S. (2003): *Learning from Experience in Sustainability*. A paper produced for the «ERP-Environment» 2003 International Sustainable Development Research Conference.
- BENNETT, J. (2003): *Sustainability Indicators*. CAG Consult, Paper prepared for the English Regions Network.
- BRUGMAN, J. (1999): «Is there Method in Our Measurement? The Use of Indicators in Local Sustainable Development Planning». In SATTERTHWAIT, D. (ed.): *The Earthscan Reader in Sustainable Cities*. Earthscan, London.
- FRASER, E. D. G., DOUGILL, A. J., MABEE, W. E., REED, M., McALPINE, P. (2006): «Bottom-up or Top-down: Analysis of Participatory Processes for Sustainable Indicator Identification as a Pathway to Community Empowerment and Sustainable Environmental Management». *Journal of Environmental Management*, Vol. 78, No. 2, pp. 114-127, Elsevier.
- HANNIGAN, J. A. (1995): *Environmental Sociology: A Social Constructionist Perspective*. Routledge, London.
- McALPINE, P. y BIRNIE, A. (2003): *Guernsey: Sustainability Indicators, Corporate Working and the Future Challenges*. Paper presented at the International Conference on Sustainability Indicators, (November 6-8, 2003), University of Malta, Valletta, Malta.
- MOREL JOURNAL, C, DUCHENE, F., COANUS, T., MARTINAIS, E. (2003): «Devising Local Sustainable Development Indicators: from technical issues to bureaucratic stakes. The Greater Lyons experience». *Local Environment*, ICLEI, Vol. 8, No. 6. pp. 591-614, Taylor and Francis, Oxfordshire.
- O'RIORDAN, T. y VOISEY, H. (1998): *The Transition to Sustainability - The Politics of Agenda 21 Local in Europe*. Earthscan, London.
- PASTILLE CONSORTIUM (ed.) (2002): *Indicators into Action. Local Sustainability Indicator Sets in Their Context*. LSE, London.
- STATES OF GUERNSEY (2005a): *Facts and Figures 2005*. Policy Council, States of Guernsey, Hamilton Brooke, Guernsey, www.gov.gg/esu accessed on 15 March 2006.
- STATES OF GUERNSEY (2005b): *Sustainable Guernsey 2005 - Monitoring Social, Economic and Environmental Trends*. Policy Council, States of Guernsey, Hamilton Brooke, Guernsey, www.gov.gg/esu accessed on 15 March 2006.
- UNITED NATIONS DIVISION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (1992): *Agenda 21, Chapter 40.4 - Information for Decision Making*. www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm accessed on 24 March 2006.