

Apéndice 2

Sostenibilidad

Los beneficios de las capacidades independientes de evaluación. El marco de la UE y la experiencia española

*Domingo Jiménez Beltrán**

Es muy posible que dispongamos ya de los recursos y capacidades para aspirar a una sociedad mejor, con una mayor o suficiente calidad de vida ahora y en el futuro y para una mayoría creciente de la población; en eso y no más consiste el desarrollo sostenible.

También es posible que los instrumentos para conseguirlo sean la democracia política, la economía de mercado y un sistema social que corrija la miopía y desigualdades que acompañan a este tipo de economía, o lo que todavía conocemos como sociedad del bienestar.

Es una certeza que disponemos de los conocimientos y de la tecnología para permitirnos esta aspiración a un desarrollo más sostenible, económicamente más eficaz y eficiente, socialmente más justo y cohesivo, y ambientalmente más consecuente.

En este panorama tan prometedor por lo necesario, posible y oportuno hay que preguntarse por qué no sólo no se avanza sino que se retrocede a nivel global, por qué se dan alternancias tan bruscas en su puesta en práctica a nivel comunitario donde subsiste un claro compromiso político y, finalmente, por qué en el caso español, donde el potencial y sobre todo la oportunidad que para España representa la opción de un desarrollo más sostenible es tan evidente, estamos tan empeñados en un planteamiento cortoplacista con carencias e insoste-

* Fundador del Observatorio de la Sostenibilidad en España, Antiguo director de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

nibilidad creciente no sólo ambientalmente sino también en la dimensión social e incluso económica del desarrollo, como veremos.

Un mensaje claro del Informe *La Situación del Mundo 2005* fue que la superación en general de los desafíos a los que se enfrenta el mundo implica no sólo un cambio en el paradigma del desarrollo, o modelo del desarrollo al que aspirar, sino también en el marco, sobre todo institucional, para propiciar dicho cambio.

La necesidad de acompañar las dimensiones económicas, ambientales y sociales del desarrollo, ya que no se puede progresar ni mantener el progreso en ninguna de ellas sino se avanza en las otras, hace ineludible, necesario, obligado, y sobre todo oportuno recurrir a la referencia del desarrollo sostenible, exige progresar, como condición para el cambio, en lo que se ha dado en llamar gobernanza, gobernabilidad o buen gobierno o, en simples términos, en la profundización en la democracia. No hay progresos significativos en sostenibilidad sin un afianzamiento de la gobernabilidad. Muchos países han experimentado ese espejismo de programas económicos avanzados y diseñados por mentes preclaras que se han ido al traste por la falta de capacidades institucionales para hacerlo viable y sobre todo mantenerlo en el tiempo. En este contexto cobra interés el concepto de «gobernanza» o «buen gobierno», que designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes que otorgan los ciudadanos a los gobiernos.

El Libro Blanco de la Comisión Europea sobre gobernanza o buen gobierno¹ plantea los cinco principios que se consideran básicos para su ejercicio: eficacia-eficiencia, coherencia de las políticas, transparencia, rendimiento de cuentas y participación pública en la acción política. En el fondo, con estos principios se pretende conseguir no sólo mejores políticas sino también mejores formas de hacer política, y para lo cual un instrumento ineludible es el disponer de una información fiable, relevante y objetiva que permita la toma de decisiones informadas y en forma participativa. No en vano se ha dicho que el desarrollo sostenible, o desarrollo de futuro y con futuro, no es más que un desarrollo basado en el conocimiento, o un desarrollo inteligente.

A nivel comunitario, la experiencia de la Agencia Europea de Medio ambiente, que se inició con un planteamiento marcadamente ambiental, y que por exigencias de elaborar información relevante ha ido evolucionando hasta producir información para cambiar las políticas sectoriales, cuya sostenibilidad auguraría el logro de la mejora de la calidad ambiental como resultado, ha propiciado el establecimiento de sistemas operativos de seguimiento para el conjunto de las políticas

socioeconómicas para optimizarlas y para hacerlo de forma más participativa.

Estos sistemas separados de seguimiento, desarrollados dentro de la llamada Agenda Socioeconómica de Lisboa, basados en indicadores, que se agrupan en los llamados (14) Indicadores Estructurales, o en esquemas más amplios de (58) Indicadores de la Sostenibilidad, son ya un elemento integrado aunque diferenciado del proceso político comunitario, tanto para informar en forma no sesgada de la mejora en la eficacia-eficiencia y coherencia de las políticas y facilitar su revisión, como para asegurar que esta revisión es más participativa, al facilitar dichos indicadores debidamente divulgados, la transparencia, el rendimiento de cuentas y finalmente el control y la participación pública en la acción política.

La existencia de mecanismos de evaluación y seguimiento separados y en lo posible independientes del estamento político e incluso de la organización administrativa ligada a la gestión se manifestó ya hace tiempo como necesaria a nivel comunitario (lo que pudo comprobarse costosamente en el caso de las «vacas locas», que llevó a un replanteamiento de todo el esquema de los Comités Científicos ligados a los órganos de gestión de la política agrícola, que pasaron a depender de las capacidades en materia de Salud y Protección del Consumidor) y también como oportuna y sobre todo ventajosa, con la creación de Agencias Comunitarias especializadas descentralizadas o separadas de la Comisión Europea, como la mencionada de Medio ambiente, para optimizar las políticas y las formas de hacer política, contribuyendo significativamente a la legitimación de algunas políticas comunitarias como la ambiental, la de salud y protección de consumidores, entre otras.

Lo que sigue es una simple exposición de la corta experiencia en España del traslado y extensión (ya que se han extremado tanto el ámbito como la independencia) de esta experiencia comunitaria al ámbito español, dentro del proyecto del Observatorio de la Sostenibilidad en España, que inició su andadura en esta legislatura y más precisamente en febrero de 2005, y que ya publicó un primer Informe de Sostenibilidad en España en junio de 2005, con la pretensión de repetir el ejercicio anualmente.

La experiencia comunitaria, en particular de la Agencia Europea de Medio ambiente (AEMA), que cumple ya su undécimo aniversario, permite señalar las siguientes conclusiones al respecto:

- El interés y ventajas de disponer de capacidades separadas-independientes para evaluar los avances y anticipar las tendencias y esce-

narios en materia de desarrollo sostenible y más particularmente en materia de sostenibilidad ambiental.

- La oportunidad de desarrollar dichas capacidades como el nodo de una red que aglutine y perfeccione las capacidades existentes. Lo que ha constituido la red EIONET alrededor de la AEMA.
- La importancia de establecer una rutina en materia de producción de informes, con periodicidad anual si es posible, y ligadas o sintonizadas con los procesos de evaluación y revisión de políticas
- El objetivo de dichas capacidades debe ser no sólo el de producir información de calidad sino también el que ésta sea relevante, y producida a tiempo para perfeccionar los mecanismos de toma de decisiones y de participación pública. Punto clave y que se suele subestimar.
- La necesidad de establecer paquetes de indicadores, acordados con los agentes socioeconómicos, basados en desarrollos existentes a nivel comunitario e internacional y, en lo posible, ligados a objetivos cuantitativos y cualitativos establecidos en las políticas de aplicación.
- La necesidad de utilizar al máximo y desarrollar las capacidades existentes de monitoreo, recogida de datos, e investigación, entre otras.
- La importancia de un diseño cuidadoso desde el principio de estas capacidades separadas-independientes para asegurar su progresiva consolidación y legitimación. Es decir, hacer que sea un buen proyecto, con sólo intenciones positivas (no someterse a intereses políticos cortoplacistas) desde el principio, con objetivos claramente explicitados, que aporte visión e imaginación, con planteamientos motivadores para el personal involucrado para atraer a los mejores expertos y analistas de políticas, y siempre abierto a aprovechar oportunidades y, sobre todo, que respete escrupulosamente la independencia y calidad de la información generada.

El objetivo fundamental es convertirse en un verdadero centro de referencia en materia de información para el desarrollo sostenible: «Si no disponemos de la información requerida le decimos dónde encontrarla».

Para lograrlo es de vital importancia transformar los datos en informes relevantes a través del llamado ciclo MDIER (M: Monitoreo, D: Datos, I: Información, E: Evaluación, R: Informes Relevantes) partiendo de los «mejores datos disponibles». También, recorrer el ciclo a la inversa para generar los datos que convienen a los informes finales o ciclo REIDM (para asegurar que finalmente se generan «los mejores datos necesarios» que no son casi nunca los disponibles).

Por otro lado, es necesario asegurar la cobertura no sólo de las distintas áreas temáticas o sectoriales sino también de las interrelaciones entre las distintas partes de la cadena causa, efecto y respuesta, o lo que se conoce como esquema FPSIR (F: Fuerzas motrices, P: Presiones, S: Estado, I: Impacto, R: Respuesta).

Por supuesto, el objetivo inmediato para el proyecto del OSE, resultado de esta experiencia comunitaria, era conseguir explotar al máximo los datos y la información ya existentes y traducirlos a través del análisis estructurado e integrado en información de uso directo para un desarrollo más sostenible en España.

Se cuenta además con la experiencia de las llamadas «doce lecciones» de la AEMA,² resultado del análisis de los casos más evidentes en Europa y en el mundo en los cuales los mecanismos de seguimiento y evaluación no consiguieron evitar algunos desastres anunciados (amianto, vacas locas, capa de ozono o lo que puede ser ahora el caso del cambio climático). De acuerdo con esta experiencia, es necesario revisar e incluso repensar totalmente algunos de los procesos existentes de generación de datos y de su procesado para perfeccionarlos. A este respecto sería necesario:

1. Desarrollar de sistemas de vigilancia y monitoreo a largo plazo, sintonizados con programas de investigación.
2. Buscar en los sistemas de vigilancia vacíos o «puntos negros».
3. Evitar los obstáculos a la interdisciplinariedad o «efecto corporativo».
4. Evitar los obstáculos institucionales y administrativos o «efecto burocracia».
5. Aceptar las condiciones del mundo real o «realismo».
6. Explorar siempre los beneficios además de los daños y riesgos.
7. Analizar siempre las opciones alternativas.
8. Escuchar la opinión local y de la gente de la calle. Tomar en consideración la opinión de las partes interesadas.
9. Asegurar la independencia de información con respecto al regulador.
10. Gestionar bien el riesgo, la incertidumbre y la ignorancia.
11. Evitar «la parálisis por el análisis» actuando preventivamente para la reducción de los daños en aplicación del Principio de Precaución.

Cualquier país que pretenda arrumbar su desarrollo con el paradigma necesario, obligado y oportuno del desarrollo sostenible no tiene más remedio que disponer de sistemas que aseguren una visión integrada de la situación y una visión prospectiva o de anticipación del

futuro, en sus tres dimensiones: social, económica y ambiental, e interacciones.

También es necesario señalar que el desarrollo de este proyecto del OSE se ha beneficiado no sólo de la experiencia comunitaria en cuanto a la necesidad de capacidades separadas-independientes de evaluación, seguimiento y anticipación para progresar en materia de desarrollo sostenible, sino también del perfeccionamiento a nivel comunitario del propio concepto y objetivos del desarrollo sostenible, que informan la llamada Agenda del Cambio, tras el refuerzo reciente de la Agenda Socioeconómica de Lisboa, instrumentado por las Directrices Económicas Integradas, y la revisión en curso de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Gotemburgo en base a la acordada Declaración de Principios Rectores del Desarrollo Sostenible acordada por el Consejo Europeo en junio de 2005.

La experiencia comunitaria muestra que sabemos cada vez con más precisión dónde estamos en materia de desarrollo y también dónde vamos con el modelo actual. Con la experiencia del OSE nos hemos acercado a este conocimiento a nivel nacional, con la ventaja de que en este análisis integrado de las dimensiones económicas, sociales y ambientales se ha evitado esa disociación que todavía existe a nivel comunitario, de ejercicios e incluso informes separados según las distintas formaciones del Consejo y que únicamente confluyen en los informes que van al Consejo Europeo de Primavera, aunque entonces predomina el carácter socioeconómico sobre el ambiental.

Sabemos lo que ocurre y va a ocurrir, la cuestión es si vamos a hacer algo al respecto.

¿Y qué ocurre en el ámbito comunitario?

Es muy posible que este cambio necesario a nivel global no se produzca sin el liderazgo y sobre todo la acción ejemplarizante de algunos países desarrollados. Y aquí la Unión Europea, sin achicarse por la actual situación de crisis —mas institucional que política, esperemos— tiene una clara responsabilidad y oportunidad como, ya se demostró con el logro del Protocolo de Kioto, y habrá que demostrarlo en su extensión al período posterior a 2010, ante el que ya se está posicionando EE UU intentando captar las grandes economías emergentes, como lo demuestra la reciente coalición Asia-Pacífico propiciada por este país.

El presidente Bush en su reciente presentación del Estado de la Nación, en febrero de 2006, sentenció que «EE UU tiene adicción al

petróleo —léase energía. En la situación actual, de dependencia, inseguridad de suministro... hay que recurrir a la tecnología para conseguir fuentes alternativas». En enero de 2006 se lanzó la Alianza Asia-Pacífico para el Desarrollo y Clima Limpio (EE UU, Australia, Nueva Zelanda, Japón, China y la India). Se afirmaba que «para crecer económicamente hay que desarrollar tecnologías nucleares seguras y de carbón limpio». No se cuestiona la demanda, la adicción, o la gestión de la demanda, sólo se asegura que la tecnología proveerá y en particular a través de tecnologías, que no sólo son inmaduras, como la nuclear, sino sobre todo son cautivas y no transferibles al mundo en desarrollo, como lo son la nuclear y el carbón limpio, y fundamentalmente insostenibles. Está claro que hace falta otro discurso alternativo.

Las perspectivas actuales abiertas a nivel comunitario por el refuerzo reciente de la Agenda Socioeconómica (o de Lisboa) y la previsible en 2005-2006 de la Estrategia de Desarrollo Sostenible (o de Gotemburgo), pueden permitir establecer progresivamente un proyecto de futuro de la UE, o lo que se ha dado en llamar una Agenda para el Cambio, que implicaría un refuerzo de la triple dimensión del desarrollo en la Agenda (¿de la sostenibilidad?) de Lisboa, que manteniendo una concreción en sus objetivos finales (mayor crecimiento y empleo) e instrumentales (más I+D+i+d y productividad) los sometería al mantenimiento del modelo social europeo y todo ello en el marco de un desarrollo más sostenible ahora confirmado en la declaración acordada en el Consejo Europeo de junio de 2005.

Además, no hay que olvidar que sigue en vigor la citada Estrategia de Desarrollo Sostenible, aunque sea más bien una estrategia específica de la sostenibilidad ambiental que junto a las prioridades (cambio climático y energía limpia, salud, gestión de recursos naturales y biodiversidad, transporte y territorio) establece ciertas obligaciones muy ambiciosas de medios o de condiciones para el cambio (disociar crecimiento económico del uso de recursos, precios justos, internalización de costes, consulta con interesados y público, evaluación de sostenibilidad de nuevas propuestas) que si realmente se aplicaran darían un vuelco total a la situación comunitaria.

Es cierto que los acuerdos recientes para el desarrollo a nivel comunitario de los programas de puesta en práctica de las llamadas Directrices Integradas —instrumento de la Agenda revisada de Lisboa— todavía están lejos de un marco de futuro, ya que siguen apostando por el conocido síndrome del «economic growth first» o primero crecimiento económico para disponer de recursos para luego —no simultáneamente— abordar las dimensiones sociales y económicas del desarrollo.

Aunque también es cierto que el hecho de establecer un esquema de seguimiento con indicadores en las tres dimensiones (incluyendo como mínimo los llamados Indicadores Estructurales comunitarios), y también su exigencia a los llamados Planes o Programas Nacionales de Reformas que cada país ha presentado permite mantener ciertas esperanzas en la Agenda para el Cambio.

**Indicadores estructurales:
los 14 principales**

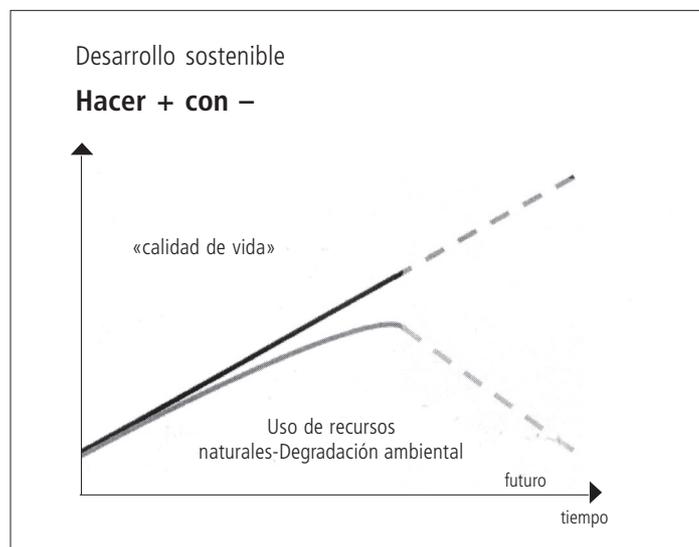
1. Producto Interior Bruto (PIB) per cápita.
2. Productividad del trabajo.
3. Tasa de empleo.
4. Tasa de empleo de trabajadores de edad.
5. Gasto en Recursos Humanos.
6. Gasto en I+D.
7. Gasto en TI.
8. Integración de los mercados financieros.
9. Tasa de riesgo de pobreza.
10. Tasa de paro de larga duración.
11. Tasa de dispersión regional del empleo.
12. Emisiones de gases de efecto invernadero.
13. Intensidad energética de la economía.
14. Intensidad en transporte de la economía.

Y por supuesto es de esperar que la llamada Declaración de Principios Rectores del Desarrollo Sostenible aprobada en el Consejo Europeo de 16-17 de junio de 2005 contribuya a consolidar el objetivo y concepto del desarrollo sostenible como marco de referencia comunitario.

La declaración lo fija claramente como referencia y obligación política: «el desarrollo sostenible es un objetivo clave de todas las políticas comunitarias, establecido en el tratado», y sobre todo define claramente a partir del tratado lo que se busca con el desarrollo sostenible: «promover una economía dinámica con un alto nivel de empleo y educación, de protección de la salud, de cohesión territorial social, y de protección ambiental, en un mundo seguro y en paz, respetando la diversidad cultural» para que no sigamos preguntándonos todavía en cada reunión o debate lo que se entiende por desarrollo sostenible.

Y sobre todo la declaración señala que para conseguir estos fines en Europa y globalmente, la UE y sus estados miembro se comprometen a perseguir y respetar una serie de objetivos y principios. Cabe citar por lo ambiciosos y concretos los objetivos en materia *de protección ambiental* («...romper el vínculo entre crecimiento económico y degradación ambiental»), *equidad social y cohesión* («...sociedad democrática, no excluyente, cohesionada, saludable y segura... que crea igualdad de oportunidades y combate la discriminación») y *prosperidad económica* («...economía próspera, innovadora, rica en conocimiento, competitiva y ecoeficiente, con alto nivel de vida y pleno empleo y de alta calidad»), además de la obligación de cumplir las responsabilidades internacionales («políticas internas y externas consistentes con un desarrollo sostenible global»).

Es quizás este objetivo de ruptura del vínculo entre crecimiento económico y degradación ambiental o, en términos más amplios, el desacoplamiento o disociación entre mejora de calidad de vida, por un lado, y uso de recursos y degradación ambiental, por otro, el que permite una aplicación más inmediata como pauta para el cambio necesario en los modelos de producción y consumo, y para el seguimiento, como luego veremos, de los progresos en este sentido; objetivo al que a veces nos referimos como de ecoeficiencia o hacer más con menos.



Estos objetivos van también acompañados en la declaración por unos *principios rectores* cuya vigencia y falta de respeto es clara: promoción y protección de derechos fundamentales; equidad intra e intergeneracional; sociedad abierta y democrática; participación ciudadana; participación de los agentes sociales y económicos; gobernanza y coherencia de las políticas; integración de las políticas; uso del mejor conocimiento disponible; Principio de Precaución; principio: «quien contamina paga»; ¿«quien usa los recursos paga»?

Podemos decir que disponemos de un marco político comunitario suficientemente desarrollado pero muy poco aplicado, como demuestran todos los informes de progreso o informes de síntesis que cada primavera produce la comisión, con los indicadores estructurales citados, y que complementa la Agencia Europeo de Medio ambiente en los aspectos de sostenibilidad ambiental. Pero seguimos esperando que este mayor grado de compromiso de la UE se vaya traduciendo en un desacoplamiento real entre el crecimiento económico y el uso de recursos y degradación ambiental, como ya ocurre, aunque no suficientemente, con el consumo de energía y emisiones de gases de efecto invernadero en la UE; aspectos ambos en los que España sigue siendo una nota discordante.

¿Y qué pasa en España?

No sólo estamos obligados por la situación y por los compromisos establecidos a nivel comunitario a avanzar en un desarrollo más sostenible. El actual presidente de gobierno, ya se comprometió específicamente al respecto en la misma sesión de investidura (4 de marzo de 2004): «entre los retos que abordará el gobierno destaca el situar a España en ...una senda hacia un desarrollo más sostenible y, por ello, más duradero, más justo y más saludable».

«Hay que promover un cambio progresivo del modelo económico español. (...) Debemos empezar por aprovechar las grandes oportunidades de nuestro país: energías renovables, agricultura ecológica, turismo de calidad y empresas innovadoras. (...) El único desarrollo auténtico es aquel que preserve los fundamentos naturales y culturales que lo hacen posible. (...) La sostenibilidad será, pues, una referencia indispensable de las políticas económicas, de las políticas de desarrollo en materia de infraestructuras, de la política agraria, de la política de desarrollo rural que lleve adelante un gobierno surgido de las urnas el 14 de marzo.»

Y el gobierno actual ya ha respondido a la propuesta del programa electoral de acompañar este compromiso con el establecimiento de capacidades independientes de seguimiento y evaluación («el avance hacia la sostenibilidad... será evaluable mediante los oportunos indicadores elaborados por instancias independientes del gobierno»), con la creación en febrero de 2005 del Observatorio de la Sostenibilidad en España, que además ha producido ya su primer informe al respecto y con cuyas conclusiones podemos terminar este recorrido por los progresos en desarrollo sostenible a nivel global, comunitario y nacional.

En la existencia de capacidades independientes de seguimiento está en gran parte el quid de la cuestión, ya que hay que tener capacidades adecuadas para seguir, e incluso anticipar, el desarrollo en sus tres dimensiones, y además identificar las interacciones entre las mismas y los puntos clave para la toma de decisiones políticas informadas y en lo posible participativas.

Esto y no más es el Observatorio de la Sostenibilidad en España, OSE, que nace como capacidad fruto de un acuerdo del Ministerio de Medio ambiente, la Fundación Biodiversidad, con la Fundación General de la Universidad de Alcalá, para evaluar desde instancias separadas del gobierno el progreso hacia un desarrollo más sostenible y aportar información relevante para un cambio progresivo como compromiso y oportunidad para España.

El OSE pretende convertirse en *un centro de referencia de ámbito estatal, creíble, independiente y riguroso, que recopile y elabore la información básica sobre desarrollo sostenible en España, la evalúe mediante indicadores, la ponga a disposición de la sociedad y le dé relevancia pública.*

Se trata de un ente no sólo ambiental sino un Observatorio del *desarrollo sostenible* en su triple dimensión social, económica y ecológica. El OSE pretende estimular el *cambio social hacia la sostenibilidad* mediante la aportación de la mejor información disponible, cuyo uso sea lo más abierto y directo posible. Y se quiere caracterizar por su autonomía, la amplia participación de la comunidad universitaria y científica en general, una estrecha colaboración con los agentes económicos y sociales, y por producir una información periódica, independiente, veraz y contrastada, comparable con la procedente de otros países de nuestro entorno, que ayude a la toma de decisiones y procesos de participación en el ámbito de las diferentes políticas públicas.

Con la elaboración de informes anuales de progreso (basados en indicadores) y de evaluación de escenarios de futuro, España y el OSE se adelantan a los desarrollos que tendrán lugar en la UE con el trasla-

do a nivel nacional de la Estrategia Socioeconómica de Lisboa, con los llamados Programas Nacionales de Reformas ya en vigor, que exigirán informes nacionales integrados periódicos de progreso en las tres dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo.

El OSE pretende cumplir sus funciones utilizando y potenciando al máximo las capacidades existentes en materia de generación de datos, análisis y evaluación, recurriendo a un funcionamiento en red con las estructuras existentes públicas y privadas y a acuerdos o contratos de colaboración.

El Informe del OSE, *Sostenibilidad en España 2005*, publicado y presentado a finales de junio de 2005 (resumen en varios idiomas y texto completo disponible en www.sostenibilidad-es.com) muestra, a través de 55 indicadores ambientales, sociales y económicos, aspectos parciales de estas tres dimensiones del desarrollo, ofreciendo primero una visión analítica simple, a través de la situación y tendencias positivas o negativas de cada indicador, e identificando aquéllos en situación crítica para luego acercarse a una visión integrada a través de lo que se consideran procesos y áreas para la atención y acción prioritaria y muy relacionados con el alejamiento de los objetivos marcados en la declaración comunitaria sobre los Principios Rectores del Desarrollo Sostenible aprobada en el Consejo Europeo del junio pasado.

Como se ha dicho anteriormente y cara a hacer una diagnosis que sirva no para saber lo mal que estamos, sino lo mucho mejor que podríamos estar si nos atuviésemos adecuadamente a las tres dimensiones del desarrollo, es curioso comprobar que la insostenibilidad ambiental en la que siempre nos fijamos aparece como resultado de carencias y desajustes en el sistema productivo y de consumo, y, lo que es más importante, en la llamada sociedad del conocimiento. Si finalmente desarrollo sostenible es desarrollo basado en el conocimiento difícilmente podremos progresar con la precaria situación española al respecto, que se convierte en factor condicionante para el cambio.

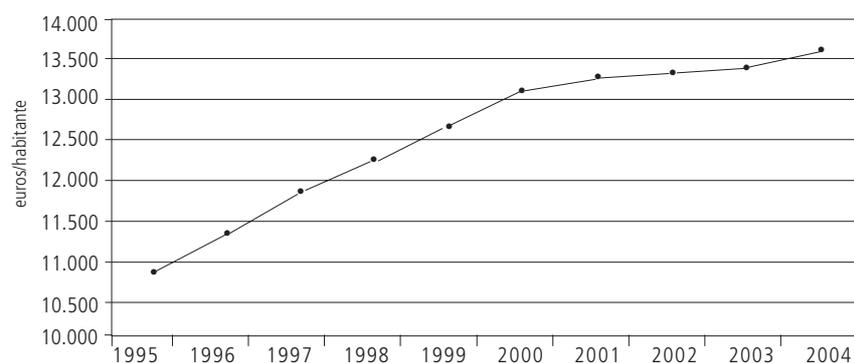
Las áreas críticas prioritarias señaladas se refieren a la prosperidad económica (con matices, razones para el cambio de modelo); la cohesión social (hacia una sociedad más inclusiva); la energía y el cambio climático (un desafío mayor y persistente); el territorio; el transporte; el turismo (las 3 T: un desafío único para el territorio español); y la sociedad del conocimiento (de las 3 E: educación... a las 3 C: conocimiento... como condición para el cambio hacia la sostenibilidad).

En lo referente a la prosperidad económica, hay que matizar la aparente prosperidad española encontrando razones más que suficientes para un cambio de modelo incluso bajo este objetivo. Es cierto que ha ha-

bido y hay un fuerte crecimiento del PIB, aunque con poca variación reciente del PIB per cápita (ya que ha habido incrementos sustanciales de población por la inmigración). España es más rica pero no los españoles, o no todos.

Evolución reciente del PIB per cápita a precios constantes de 1995

Fuente: INE, 2005



Nota: La revisión del INE de la serie del PIB de mayo de 2005 situó el PIB per cápita para 2004 en 19.642 euros a precios de mercado (19.456 euros en la versión anterior).

Además, este crecimiento obedece a factores coyunturales que difícilmente se mantendrán (aportación de recursos comunitarios significativos, tipos de interés bajos, crecimientos del consumo y la construcción como motores) y va acompañado de menor peso de los salarios en el PIB y de deseconomías crecientes por el abuso de recursos energéticos, suelos, agua... y de degradación ambiental.

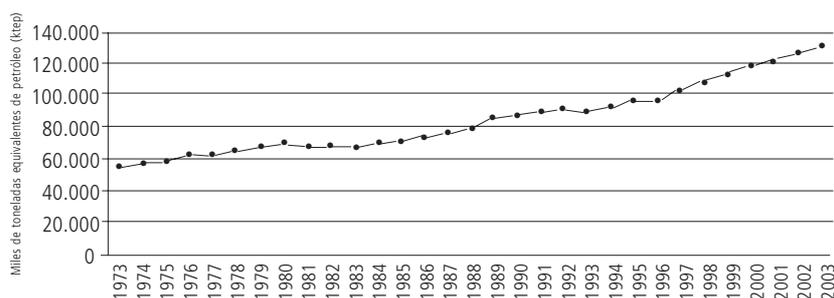
Con lo que puede concluirse que el propio objetivo de prosperidad económica que suministre mayores niveles de calidad de vida, de la declaración, no estaría asegurado.

En materia de cohesión social no hay más remedio a la vista de la situación que reivindicar una sociedad más inclusiva. La menor reducción, y casi estancamiento de la tasa de riesgo de pobreza, la menor calidad del empleo y los desequilibrios persistentes entre hombres y mujeres que afectan al objetivo clave de «equidad social y cohesividad» de la declaración hacen necesarios esfuerzos urgentes para configurar una sociedad más inclusiva, sin lo que no puede hablarse de progreso en el desarrollo sostenible.

Los temas de energía y cambio climático que son una prioridad comunitaria y global continúan siendo un desafío mayor y persistente para España. Nuestra tasa de crecimiento continuo del consumo de energía sigue siendo mayor que la del PIB.

Consumo de energía primaria total en España (ktep)

Fuente: Dirección General de Política Energética (DGPE), 2004

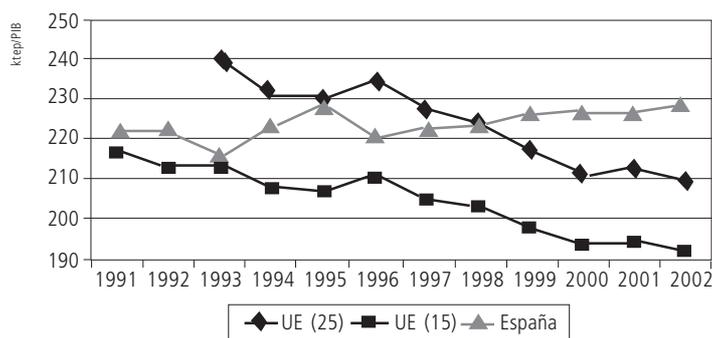


España es uno de los cuatro países de la Unión Europea de los 15 que continúa incrementando la intensidad energética de la economía incluso después de haber superado la de la UE hace años. Y mientras la de la UE sigue bajando la de España sigue subiendo.

Evolución de la intensidad energética primaria en España y la Unión Europea, 1991-2002

Fuente: Eurostat, 2004

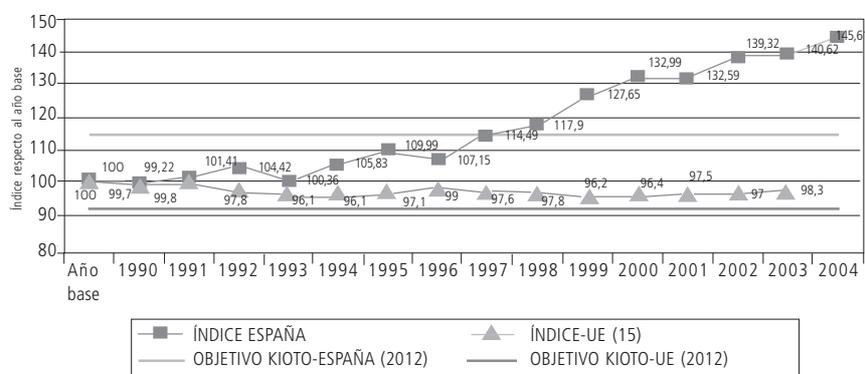
Nota: Ktep = 1.000 tep.



Así que no debe sorprender a nadie la creciente «carbonización» de la economía y de la dependencia energética, y un crecimiento disparado de las EGEE —emisiones de gases de efecto invernadero—, así como el creciente alejamiento del Protocolo de Kioto.

Evolución de las emisiones de GEI en España y la UE-15

Fuente: Inventario Nacional de emisiones, MMA (1990-2003), CC 00 Departamento de Medio ambiente, Santamaría/Nieto, 2005 (estimaciones de las emisiones de 2004). Datos UE: AEMA, 2005



Nota: El año base se compone de las emisiones de 1990 de CO₂, CH₄ y N₂O, y las emisiones de 1995 de PFCs, HFCs y SF₆.

Esta situación afecta significativamente a todas las dimensiones del desarrollo sostenible y en concreto a los cuatro objetivos de la declaración comunitaria, ya que tiene efectos económicos (deseconomías y pérdidas de competitividad, al alza con el precio del crudo), ambientales (contribución al cambio climático —con efectos diferenciados para España— y a la menor calidad del aire), sociales (efectos regresivos de la ineficiencia energética y menor calidad del aire) e implica potencialmente un incumplimiento de las obligaciones internacionales.

A corto y medio plazo éste es posiblemente el desafío más importante para el progreso en materia de desarrollo sostenible en España.

Y lo curioso es que si consideramos el informe publicado en junio de 2005 por la AEMA, evaluando los costes de transición de la UE a un sistema energético bajo en carbono (hasta un 0,6% del PIB en 2030, sin

reducir por los beneficios adicionales ambientales, de menor dependencia energética, de mayor empleo...), y tenemos en cuenta el amplio margen para la acción en España debido al diferencial con la media comunitaria en intensidad energética y el potencial español en energías renovables, podríamos hablar de políticas de respuesta a este desafío de coste económico negativo, aunque posiblemente con algún coste político a corto plazo, sobre todo en lo que se refiere a gestión de la desbocada demanda energética española y su correspondiente nueva fiscalidad.

Y lo más preocupante en este caso es que las tendencias sean al alza, y no hay ninguna señal todavía de que se vayan a invertir. Esta situación muestra una vez más que no hay atajos en medio ambiente; los resultados, también en la reducción de EGEL, se conseguirán no directamente sino como resultado de un desarrollo más sostenible incluyendo una Nueva Cultura de la Energía.

Las tres T (territorio, transporte y turismo) son un desafío único para el gran patrimonio territorial español. El transporte y el turismo como impulsores y el territorio como soporte y receptor sometido a procesos especuladores que afectan incluso a la calidad de nuestra democracia.

Del conjunto de indicadores analizados por el OSE hay varios que afectan a los procesos ligados al territorio, en particular el desarrollo de la red de infraestructuras y del transporte y tráfico rodado, la urbanización creciente y difusa, la especulación galopante relacionada y los cambios en general de los usos del suelo.

Además existe una retroalimentación evidente entre estos indicadores y los anteriormente mencionados en materia de energía y cambio climático. Como dice el hasta hace poco director del IDAE, Javier García Brea, cuando hablamos de 800.000 nuevas viviendas anuales estamos hablando de casi 800.000 viviendas ineficientes energéticamente.

El transporte es un sector especialmente insostenible con efectos claros sobre el territorio y sus usos. Ello se acrecienta por la evolución en el turismo, que prioriza el desarrollo de segundas residencias.

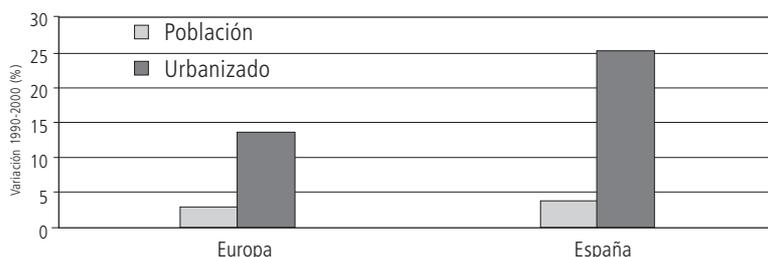
Los procesos descritos van conformando un modelo económico donde prima la construcción, el turismo y la acumulación de activos inmovilizados y ociosos sobre los sectores de creación de capital productivo e innovador.

Además, algunos sectores económicos, que bajo este modelo han adquirido vital importancia para nuestro país, como el transporte, el turismo o la construcción, ejercen una enorme presión sobre el territorio y la base de recursos naturales. Estos sectores, ahora vitales, no han emprendido en general el camino de las oportunidades de negocio ligadas a la innovación, la mejora de la calidad y de la competitividad.

En sólo diez años, entre 1990 y 2000, el suelo destinado a usos urbanos, industriales y comerciales aumentó un 26% en España. En algunas regiones del Levante el suelo urbanizado creció un 50% en esa década.

Incremento de la superficie urbanizada en Europa y España 1990/2000

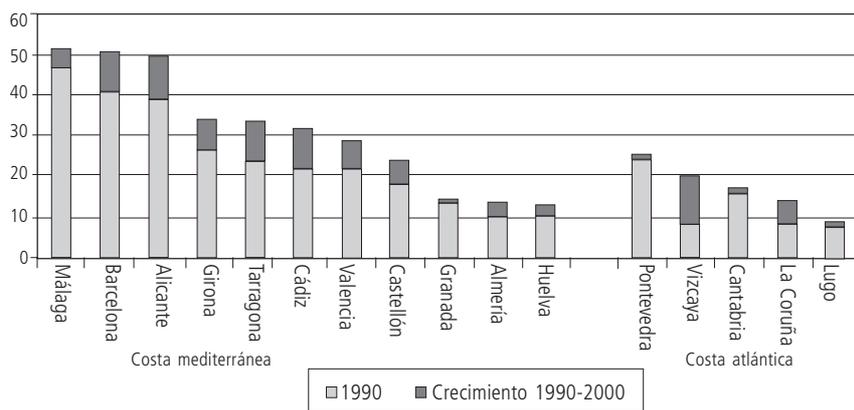
Fuente: ETC/TE a partir de los datos de CORINE LAND COVER



La presión conjunta de turismo y construcción conduce a evoluciones tan perturbadoras como la evolución de la superficie urbanizada en el primer kilómetro del litoral.

Porcentaje de superficie urbanizada en el primer km de costa por provincias 1990/2000

Fuente: ETC-TE, 2005.



La construcción residencial no ha podido dejar de tener fuertes impactos sociales. Los precios de la vivienda (recordemos, un bien de primera necesidad) se han triplicado desde el inicio de la década de los noventa. El endeudamiento de las familias, motivo de alerta en distintas instancias, se ha cuadruplicado en ese período, acercándose al monto del PIB total anual español, lo que contrasta con los beneficios de los grandes bancos en el año 2005, que se acercan en algún caso específico al 1% del PIB.

Es curioso que España, siendo el país de la UE donde más viviendas hay por habitante, sea al mismo tiempo el que más viviendas construye cada año (construimos tanto como Alemania, Francia y Reino Unido juntos. Consumimos el doble de cemento que Alemania), y sea finalmente uno de los países en los que es más difícil para los jóvenes acceder a la vivienda, lo que sólo se explica por el proceso especulador en curso y el consecuente enorme parque de viviendas vacías o infrautilizadas que, como ha señalado *The Economist*, constituyen un gran activo económico inmovilizado.

El transporte es un sector especialmente insostenible que tiene efectos claros sobre el territorio y sus usos. Insostenible tanto por su incremento total, superior en cualquier año al PIB, como por su distribución modal, basado casi exclusivamente en el transporte por carretera de personas y mercancías. La demanda del transporte de viajeros en España aumentó un 83,78% entre los años 1990 y 2002 y el transporte por carretera experimentó un crecimiento del 86,58%. En lo que respecta al transporte de mercancías el incremento todavía fue mayor (99,33%).

Frente a la necesaria sustitución progresiva de los objetivos de movilidad por el de accesibilidad y el desarrollo de una mayor intermodalidad que potencie los medios de transporte más respetuosos con el medio ambiente (ferrocarril, transportes marítimos, transportes colectivos en general), asistimos a una tendencia en el sentido contrario. Y la evolución reciente del turismo hacia la construcción de segundas residencias contribuye a exacerbar esta tendencia.

Este modelo productivo que tan claramente se refleja en la evolución de las tres T tiende a expandirse. Esta expansión es preocupante por tres razones de la máxima trascendencia:

1. La gran dependencia de la economía española de este desarrollo especulador e insostenible.
2. Los efectos perversos que este modelo de desarrollo tiene en cuanto al fomento de la economía del conocimiento, hoy marginada por los beneficios a corto plazo de esta economía especuladora.

3. La irreversibilidad de estos procesos que afectan al territorio y su funcionalidad, a su cubierta vegetal, paisajes, culturas asociadas y a la biodiversidad.

Y todos estos cambios de ocupación y fragmentación del territorio afectan a uno de los activos de mayor importancia para nuestro país, la biodiversidad. El Consejo Europeo de marzo de 2005 reconoció, y confirmó en junio de 2005, que la biodiversidad es un recurso estratégico, relevante para muchos sectores económicos.

Según los indicadores de tendencias, un tercio de las especies amenazadas está en declive; poco más de un 10% ha experimentado una mejoría en los últimos años, y el resto permanece estable.

La degradación del territorio con todos sus activos ambientales, pero también culturales, sociales y de relevancia económica, es sin duda un desafío mayor y muy específico para España. Puede invalidar, si no se ataja pronto, uno de los mayores potenciales diferenciadores de España para abordar los procesos de sostenibilidad.

A pesar de que hacemos todo lo posible para que no sea así, España tiene uno de los mejores territorios de Europa. Seguir liquidándolo a precio de saldo supone poner en peligro nuestro desarrollo futuro y dilapidar nuestro recurso natural, económico y social máspreciado, el territorio.

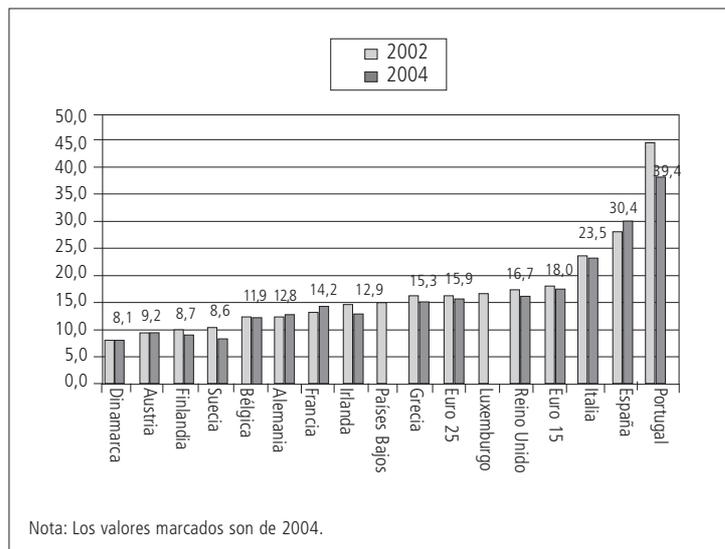
Si esta tendencia no se ataja pronto, destruiremos uno de los mayores potenciales diferenciadores para abordar los procesos de sostenibilidad en mejores condiciones que los demás países europeos.

Finalmente, el tema del mayor o menos progreso en la sociedad del conocimiento requiere una atención especial al ser una condición para el cambio hacia la sostenibilidad.

De entre los indicadores analizados que conforman esta área (descenso del gasto educativo en la última década. Alto abandono escolar y creciente, bajo gasto en I+D, indicador Sintético de Innovación entre los más bajos de la UE, estancamiento en la productividad, como uno de los resultados) el abandono escolar es quizás a medio y largo plazo el indicador más preocupante.

Abandono educativo temprano, 2004 (%). Diferencias por género

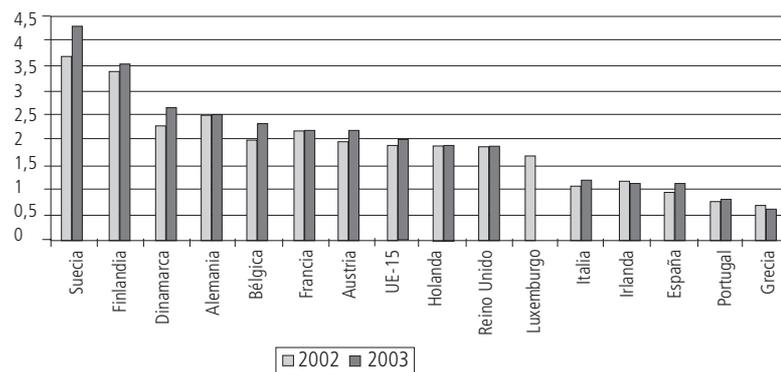
Fuente: EUROSTAT, New Cornos, Structural Indicators, Social Cohesion.



Ampliado por todos los que le siguen en la cadena educativa y de desarrollo y puesta en valor del conocimiento (I+D+i).

Gasto en I+D como porcentaje del PIB en la UE-15

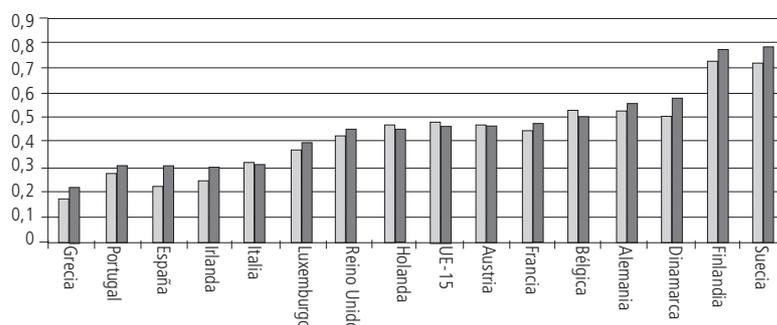
Fuente: Cordis.



Todo lo cual imposibilita una de las condiciones básicas para el cambio y afecta seriamente a la productividad y competitividad de la economía.

El Indicador Sintético de Innovación en los países de la UE-15 (0: mínimo; 1: máximo)

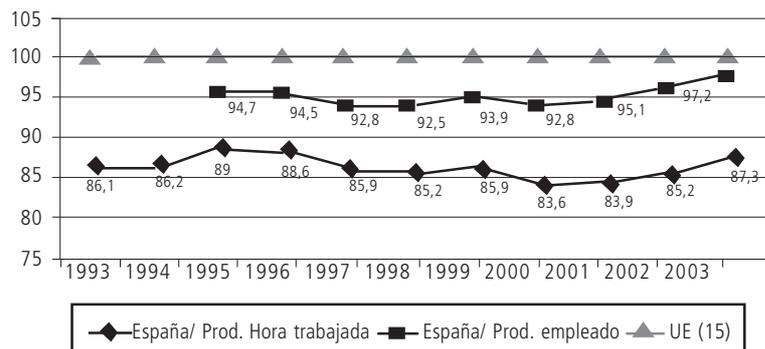
Fuente: Eurostat, 2004



Productividad del trabajo en España por empleado y por hora trabajada. Comparación con UE-15 = 100

Fuente: Eurostat, 2004

Nota: Para la productividad por empleado Eurostat ofrece datos desde 1995. El dato de la productividad por hora trabajada para 2003 es estimado.



Así que, educación, educación, educación (las tres E) son prioridad de futuro para España, para pasar a las 3 C, conocimiento, conocimiento, conocimiento como condición para un futuro sostenible.

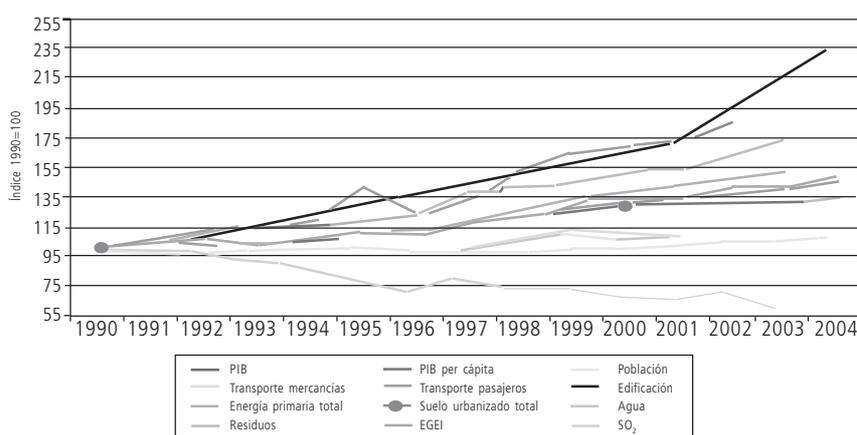
Los indicadores finalmente apuntan una diagnosis y prognosis que la realidad no niega: «una economía más prospera aunque no para todos, ni con mucho futuro por el modelo productivo prevalente, que no prima suficientemente la innovación y el conocimiento como valor añadido». Mayor calidad de vida no generalizada y vinculada todavía al mayor uso de recursos, sin franca recuperación de la calidad ambiental y con una contribución creciente a los impactos globales. Podemos finalmente decir que hacemos algo más pero, no con menos, sino con mucho más.

El uso en general de recursos naturales y algunas degradaciones ambientales significativas no sólo no se disocian o desacoplan del crecimiento económico sino que están superacoplados (crecen a veces más que el PIB).

Los indicadores muestran una «superasociación» entre el crecimiento económico y el uso de recursos (energía, suelos, agua) y degradación ambiental (EGEI en particular) con algunas excepciones en este caso (emisiones de SO₂).

Evolución de los aspectos críticos del desarrollo español

Fuente: Elaboración propia



No se puede terminar sin señalar que en este panorama el Informe del OSE también identifica progresos recientes para imitar y extender en materia de sostenibilidad en España: evolución positiva del Índice de Desarrollo de Género; la rápida expansión de la agricultura ecológica; el aumento de las áreas protegidas; el crecimiento de las energías renovables, en particular de la eólica; el crecimiento de las asignaciones para I+D en los presupuestos de 2005 y 2006; la adopción y puesta en marcha del Plan Nacional de Asignaciones de Derechos de EGEE; la revisión al alza del Plan de Ahorro y Eficiencia energética; el programa AGUA y la emergente Nueva Cultura del Agua.

Hay que valorar como esperanzadora las perspectivas abiertas en la Unión Europea por la «Agenda para el Cambio en la UE» con la revisión de la Agenda Socioeconómica de Lisboa y de la Estrategia de Desarrollo Sostenible y por la adopción en el Consejo Europeo de junio de 2005 de la Declaración para el Desarrollo Sostenible, y, en España, por el traslado de dicha Agenda para el Cambio a nuestro país con el Programa Nacional de Reformas Español aprobado en octubre de 2005, por el nuevo programa del gobierno «Ingenio 2010» (Duplicar I+D+i en 2010) y por el Plan de Promoción Empresarial aprobado en febrero de 2006.

Todo lo cual nos señala las posibilidades de mejora para avanzar en lo que se ha dado en llamar el «final feliz» («happy end») para la historia que parecía interminable del medio ambiente, cuya mejora se conseguirá no ya como resultado directo de las políticas ambientales sino del progreso en un desarrollo más sostenible.

En el fondo estamos hablando de una nueva lógica, la de la sostenibilidad, con el conocimiento como verdadero valor añadido, e innovación al máximo, persiguiendo políticas, planes y programas con sólo intenciones positivas (incluso podemos hablar de democracia positiva, superando las crispaciones de la arena política que nos hacen ocuparnos de las urgencias cortoplacistas en detrimento de lo importante y trascendental) para hacer que las dimensiones ambiental, social y económica se concierten.

El Observatorio de la Sostenibilidad en España seguirá informando, esperamos, con el propósito de que al mostrar la situación y tendencias, y sobre todo al identificar los puntos o procesos clave para la acción y para establecer las condiciones del deseado cambio, sus informes sean considerados no como un análisis crítico, que muestra cuánto peor estamos, sino sobre todo como una constatación que muestra cuánto mejor podríamos estar si realmente aprovecháramos y movilizáramos en la dirección adecuada el potencial y recursos existentes, como

ya empieza a ocurrir en algunas políticas con «la nueva cultura del agua», «la nueva cultura de la energía», y en algunos sectores específicos como el de las energía eólica y, por qué no, con la «nueva cocina española», en el sector culinario, donde se vende imaginación e innovación en procesos claros de desmaterialización y gran valor añadido. ¿Por qué no hablar de la «nueva cocina del desarrollo» cuyos ingredientes están más que identificados?

Como ha dicho el cantautor Bono al referirse a la pobreza en el mundo: «tenemos los recursos económicos, tenemos los medicamentos, tenemos la ciencia, pero, ¿tenemos el propósito? ¿Tenemos el propósito de que la pobreza pase a la historia?».

Esperemos que este proceso iniciado en España de desarrollo de capacidades independientes de evaluación, seguimiento y anticipación de las situaciones y de identificación de alternativas para la acción política haga imposible el eludir una acción más eficaz y eficiente a nivel nacional, comunitario y global para un desarrollo más sostenible. No en vano somos ya la segunda generación que tiene los medios y tecnologías para abordar una globalización más sostenible. La primera generación con tal capacidad ha fallado claramente, no nos merecemos un segundo fallo.

for Their Political Contributions», nota de prensa (Washington, DC: 7 de abril de 2005).

63. DuPont, de Forest L. Reinhardt, «Market Failure and the Environmental Policies of Firms: Economic Rationales for 'Beyond Compliance' Behavior», *Journal of Industrial Ecology*, invierno 1999, pp. 9-21; Paul Nowell, «Duke Energy CEO Proposes 'Carbon Tax,'» *Associated Press*, 7 de abril de 2005.

64. «Large UK Firms Call on Government to Do More to Cut CO₂», *Planet Ark*, 30 de mayo de 2005.

65. Hannah Jones, Vicepresidente de Responsabilidad Empresarial, Nike, presentación en la Ethical Corporation Business/NGO Partnerships and Engagement Conference, Arlington, VA, 24 de mayo de 2005; «Our Address Book» en www.nike.com/nikebiz/nikebiz.jhtml?page=25&cat=activefactories, visitada el 1 de septiembre de 2005.

66. WBCSD, *The Cement Sustainability Initiative: Our Agenda for Action* (Ginebra: 2002); WBCSD, *The Cement Sustainability Initiative: Progress Report* (Ginebra: 2005); WBCSD, «Cement Industry Releases First Results of its Sustainability Agenda for Action», nota de prensa (Nagoya, Japón: 7 de junio de 2005).

Apéndice 1. La RSC en España, una visión desde el observatorio de la responsabilidad social corporativa

1. Extracto del documento remitido a la secretaria del Foro de Expertos de RSE del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales el 29 de abril de 2005, rubricado por 13 organizaciones.

2. Extracto del documento remitido a la secretaria del Foro de Expertos de RSE del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales el 29 de abril de 2005, rubricado por 13 organizaciones.

3. Recientemente GRI ha presentado En cinco pasos, una guía que tiene como objetivo convertirse en una herramienta práctica que ayude a las pequeñas y medianas empresas (pymes) en el proceso de elaboración de memorias de sostenibilidad y de responsabilidad social corporativa (RSC). También el Observatorio de la Responsabilidad Social Corporativa en España ha presentado la Guía para la implantación de la RSC en pymes.

4. El OBRSC está compuesto por la Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU), Hispacoop, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC OO), el Equipo Nizkor, la Fundación Economistas sin Fronteras, la Fundación IPADE, la Fundación Luis Vives, Ingeniería sin Fronteras, Intermón-Oxfam, Setem y Cáritas Española.

Apéndice 2. Sostenibilidad. Los beneficios de capacidades independientes de evaluación

1. La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 25-7-2001. COM (2001) 428 final.

2. Lecciones tardías de alertas tempranas. AEMA, junio de 2000.