

LOS PROCESOS DE SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA

Texto: Luis M. Jiménez Herrero
Director ejecutivo del Observatorio de la Sostenibilidad en España

LA DIFÍCIL COMPRENSIÓN Y EVALUACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD

Hay que reconocer que resulta difícil medir y evaluar los procesos de sostenibilidad del desarrollo, porque, en definitiva, se trata de comprender la “complejidad organizada” en torno a las diversas interacciones entre los sistemas ambientales y socioeconómicos.

La *sostenibilidad*, entendida como un conjunto de principios funcionales de los sistemas, permite definir un estilo de *desarrollo sostenible* como una opción social que incluye objetivos múltiples, según determinadas escalas de valores, y contextos variables que van cambiando en el tiempo y se retroalimentan permanentemente. Estos conceptos, en cualquier caso, están más ligados a la idea de “cambio” que a la noción de “estabilidad”, comúnmente asociada a “sostener” un sistema de forma permanente para mantener un determinado “estado”. Por eso, ambas nociones se entienden mejor como *procesos* de cambio, adaptación, auto-organización y equilibrios permanentes de los sistemas ecológicos, económicos y sociales en evolución conjunta, donde intervienen aspectos de jerarquía, incertidumbre e ignorancia que se entremezclan con otras consideraciones éticas, pero todos ellos inherentes a la propia sustancia de la sostenibilidad. Más aún, el cambio y la adaptación pueden considerarse como propiedades constitutivas de la sostenibilidad, ya que, en el fondo, se trata de mantener la capacidad coevolutiva de los sistemas sociales y naturales para hacer frente a las fluctuaciones y adaptarse a las transformaciones. Una idea, en última instancia, afín al concepto de “resiliencia”, que se define

como la habilidad para asegurar la persistencia de las relaciones de un sistema y su capacidad de absorber los cambios y seguir existiendo.

Las dificultades para evaluar la sostenibilidad no son ajenas a la falta de homogeneidad de criterios. Por un lado, existen varias tendencias en el ámbito de la sostenibilidad que representan distintas visiones, ideologías y enfoques metodológicos, que van desde posiciones de “sostenibilidad débil”, con una orientación más económica, hasta posturas de “sostenibilidad fuerte”, encuadradas en una perspectiva ecológica. Por otra parte, asimismo, no existen “verdades absolutas” en materia de sostenibilidad, porque cada entorno tiene sus propias condiciones de partida y sus características biogeográficas, socioeconómicas y culturales.

Uno de los grandes desafíos del desarrollo sostenible es aceptar un cambio de visión global de los problemas y soluciones con otra perspectiva a largo plazo para llegar a reconocer que más que tratar de internalizar el medio ambiente en la economía, es el subsistema socioeconómico el que ha de integrarse en el sistema ecológico global. Probablemente la solución a los grandes problemas asociados al “cambio global” (cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la degradación del territorio, la contaminación generalizada o los impactos de los modelos de producción y consumo) no puede esperarse de soluciones parciales que mejoren el medio ambiente, sino a través de políticas globales –complejas, integradas, multidimensionales– que tengan en cuenta, a la vez, las implicaciones sociales, económicas, ecológicas, culturales e institucionales de los vigentes estilos de desarrollo en un marco ético renovado que propicie un

giro desde de la visión antropocéntrica, ahora dominante, en favor de otra más biocéntrica impregnada de solidaridad con las otras especies vivas y el futuro.

Pero además de la dimensión en el espacio, más o menos bien acotada, seguimos sin poder vislumbrar adecuadamente la dimensión del desarrollo sostenible en el tiempo. Efectivamente, en la mayoría de los planteamientos sobre la sostenibilidad del desarrollo existe un componente de largo plazo que no se ha tenido suficientemente en cuenta hasta el momento en las acciones y decisiones del pasado y del presente y de las que sólo ahora nos estamos haciendo conscientes. En general, hace falta una visión intertemporal para contemplar otros contextos y escenarios alternativos con perspectiva de futuro en clave de sostenibilidad. Porque, a la postre, más que una “época de cambio” estamos adentrándonos en un “cambio de época” mediante transiciones de procesos y sistemas insostenibles a otros más sostenibles; esto es, hacia la “época de la sostenibilidad”.

LA APORTACIÓN DEL OSE EN LA SOSTENIBILIDAD DEL MODELO ESPAÑOL. METODOLOGÍA Y USO DE INDICADORES

A estas alturas, parece fuera de toda duda que necesitamos medir y evaluar de la forma más objetiva posible los procesos de desarrollo bajo criterios de sostenibilidad. Y para ello, de cualquier manera, son imprescindibles indicadores adecuados para saber por dónde vamos, a dónde queremos llegar y por cuál camino hemos de ir, e incluso qué “mapa” debemos usar para orientarnos por sendas, al menos, menos insostenibles para pasar después a otras más sostenibles. Porque sin unos buenos indicadores sobre el uso del capital natural y el capital social no es posible aspirar a un desarrollo sostenible y equitativo en el tiempo, lo cual, a su vez, hace necesario medir y verificar cómo el

sistema socioeconómico se adapta al ecosistema global que lo contiene, en tanto que es un subsistema dependiente que debe coexistir pacíficamente y evolucionar conjuntamente con aquél.

El Informe de “Sostenibilidad en España 2006”, es el segundo de carácter genérico que publica el OSE haciendo una reflexión global sobre el presente para repensar el futuro con la nueva lógica de la sostenibilidad del desarrollo, utilizando distintos tipos de indicadores que facilita información útil para el debate y la toma de decisiones. Este informe constata la persistencia de ciertas tendencias insostenibles del modelo de desarrollo español, que revisten una especial trascendencia y reclaman soluciones capaces de transformar, de forma perdurable, las condiciones, el medio y el modo de vida de los ciudadanos para lograr un progreso social y económico en equilibrio con los sistemas naturales.

Para evaluar los progresos hacia la sostenibilidad, el Informe del OSE 2006, utiliza los mejores indicadores “disponibles”, lo cual no significa que necesariamente sean los “ideales”, sino que son los que pueden obtenerse sobre datos existentes y permiten una aproximación más idónea como los “mejores necesarios”. Con independencia de la información específica de cada uno de ellos, es importante explotar al máximo el potencial de una visión integrada estudiando las interrelaciones entre distintas realidades a lo largo del tiempo y obtener información relevante para el análisis de los procesos más críticos de insostenibilidad de nuestro modelo de desarrollo y para buscar, asimismo, respuestas coherentes dentro de un marco estratégico con visión de futuro.

Para abordar todas estas cuestiones, el enfoque metodológico del OSE se orienta desde la nueva lógica de la sostenibilidad, lo cual requiere profundizar en el análisis del “metabolismo económico” y los flujos de materiales y energéticos, en los mecanismos de integración, en la ecoeficiencia de los procesos

productivos, así como en la visión de las interacciones entre las fuerzas impulsoras y las principales respuestas sociales vinculadas a los esquemas de gobernanza.

Además, para poder evaluar coherentemente los procesos de sostenibilidad del desarrollo es necesario tener en cuenta unos determinados contextos para enmarcar las dinámicas e interacciones socioeconómicas y ambientales. Por ello, se requiere analizar la información de los indicadores considerando los marcos de referencia que definen ciertas características tanto biogeográficas como socioeconómicas del país y tomar en consideración las situaciones de partida y los cambios evolutivos que se avecinan.

ALGUNOS RESULTADOS DEL ANALISIS

Los cambios del pasado reciente y los nuevos en curso presentan desafíos que, en parte, son consecuencia de procesos acumulativos de situaciones anteriores, mientras, que, por otro lado, surgen transformaciones rápidas y de manera imprevista que marcan otra etapa histórica y una nueva época. Nuestra sociedad vive un cambio permanente hacia el futuro vislumbrando grandes transformaciones en nuestros modelos económicos y formas de vida actuales que hay que abordar con principios de sostenibilidad y responsabilidad ética.

Teniendo en cuenta el contexto biogeográfico español que por su diversidad climática, acentuada por la red orográfica y la extensión de las áreas cercanas al mar, ha dado como resultado un territorio con la mayor diversidad ecológica y paisajística de Europa y que ha definido estructuralmente las potencialidades del desarrollo socioeconómico del país, ahora nos encontramos con un rápido progreso económico y social a partir de mediados de los años 70. Este fenómeno ha propiciado la modernización y la convergencia desde el ingreso de España en la Unión Europea y, a pesar de episodios de crisis puntuales, ha supuesto nota-

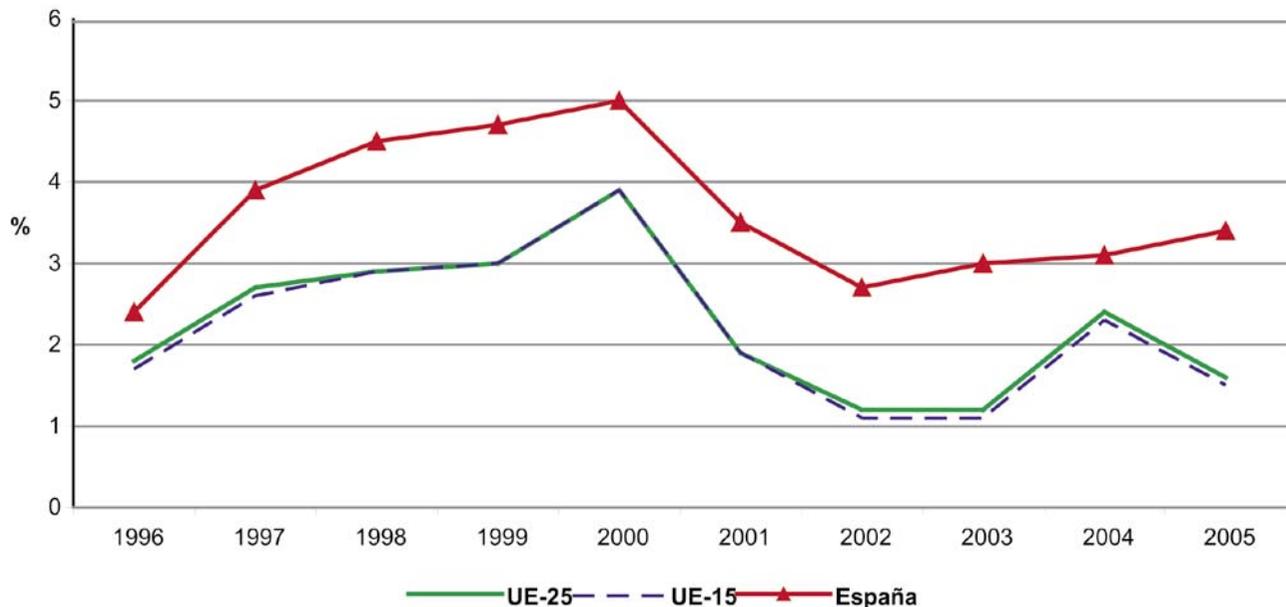


Figura 1: Tasa de crecimiento
Fuente: Elaboración propia OSE

bles y positivas transformaciones estructurales que han derivado en una economía más terciarizada, a base de un descenso notable del peso de la agricultura y la industria en la estructura económica del país, a la vez que se ha progresado considerablemente en el desarrollo de infraestructuras, especialmente de transporte y de abastecimiento de agua. Los veinte años de España en la UE se pueden considerar como los más provechosos de nuestra reciente historia, permitiendo un importante aumento del nivel de bienestar y progreso de los españoles con mejoras de renta y cohesión social, logrados con esfuerzo propio, pero en buena parte, también, gracias a la aportación de la financiación comunitaria (que ha venido suponiendo el 1% del PIB).

Pero con todas las limitaciones y potencialidades inherentes a la realidad, nuestro país atraviesa hoy un momento óptimo para plantearse nuevos retos en clave de sostenibilidad integral, aprovechando que estamos entre los nueve primeros países del mundo por nuestra capacidad productiva, y por la bonanza económica y los indudables beneficios del crecimiento económico continuado que disfrutamos des-

de hace 14 años por encima de la media de los países miembros de la UE. Es, por tanto, una excelente situación para afrontar el desafío y la oportunidad que representa el desarrollo sostenible, propiciando las condiciones para dar saltos estructurales y cualitativos en nuestro modelo de desarrollo y potenciar la productividad, la innovación, el conocimiento y en el uso sabio del medio ambiente y sus recursos.

En la actualidad tenemos una economía que crece generando empleo y avanzando hacia la convergencia en renta per cápita con la Unión Europea (sistemáticamente por encima del promedio de la UE, alrededor de 1,4 puntos desde 1996). Durante el último decenio, el PIB ha mantenido una senda de crecimiento constante que ha supuesto un aumento del 16,8% desde el año 2000 hasta el 2005 (Véase, Fig. 1). Pero este patrón de crecimiento presenta debilidades, entre otras cosas porque está excesivamente lastrado por el peso de la construcción (con un crecimiento desde 2000 hasta 2005 de un 34,3%, véase Fig.2) y el consumo privado. Un modelo de crecimiento que debe diversificar los pilares sobre los que se apoya con formas más compe-

titivas y perdurables, y afrontar la transformación sociodemográfica en curso y las desigualdades sociales, conjuntamente con la corrección de los notables costes ambientales y desequilibrios territoriales en aras de una mayor sostenibilidad del desarrollo.

Además, se producen otros efectos que inciden negativamente en el logro de una mayor sostenibilidad social. El modelo actual crea una serie de disfunciones que provocan un alto y persistente endeudamiento familiar, al mismo tiempo que la economía sumergida sigue creciendo y sin aflorar debidamente a la superficie, con altos índices de empleo irregular que aumenta el riesgo de pobreza de los residentes.

La sostenibilidad aplicada a su dimensión social se expresa en una sociedad más justa y equitativa y mejor cohesionada. Para abordar esta cuestión hay que comprender que el contexto humano y el marco sociodemográfico han cambiado notablemente en los últimos tiempos. La población residente aumentó en más de cuatro millones en la última década, lo que supuso un impulso de cerca del 11% frente a sólo un 4% de la UE-15. De ser

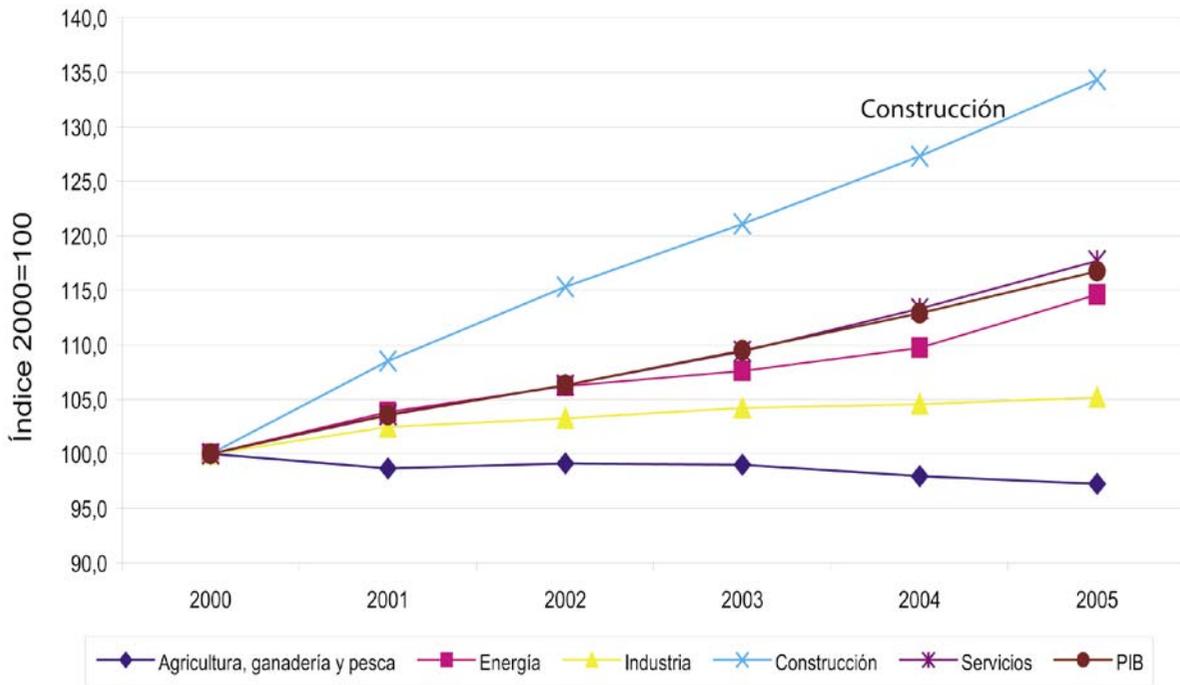


Figura 2: VAB sectorial de la economía española (2000=100).
Fuente: INE. Contabilidad Regional de España, INE 2006

un país que tenía una de las tasas de natalidad más bajas del mundo, ahora se asiste a un notable incremento de la población, impulsado por el fenómeno migratorio (casi un 80% de los nuevos habitantes son inmigrantes), pasando de 40,5

millones de habitantes en 2000 a 44,5 millones en 2006. Esto ha supuesto una inversión relativamente fuerte de la tendencia demográfica española que ha pasado de descendente a ascendente y ha registrado un aumento del 3% desde el

año 1998 hasta 2005, mientras que la población extranjera ha crecido un 500% en ese periodo (Véase, Fig.4; Fig.5b).

Aquí aparecen nuevos retos y oportunidades para las dimensiones económicas, sociales y culturales de

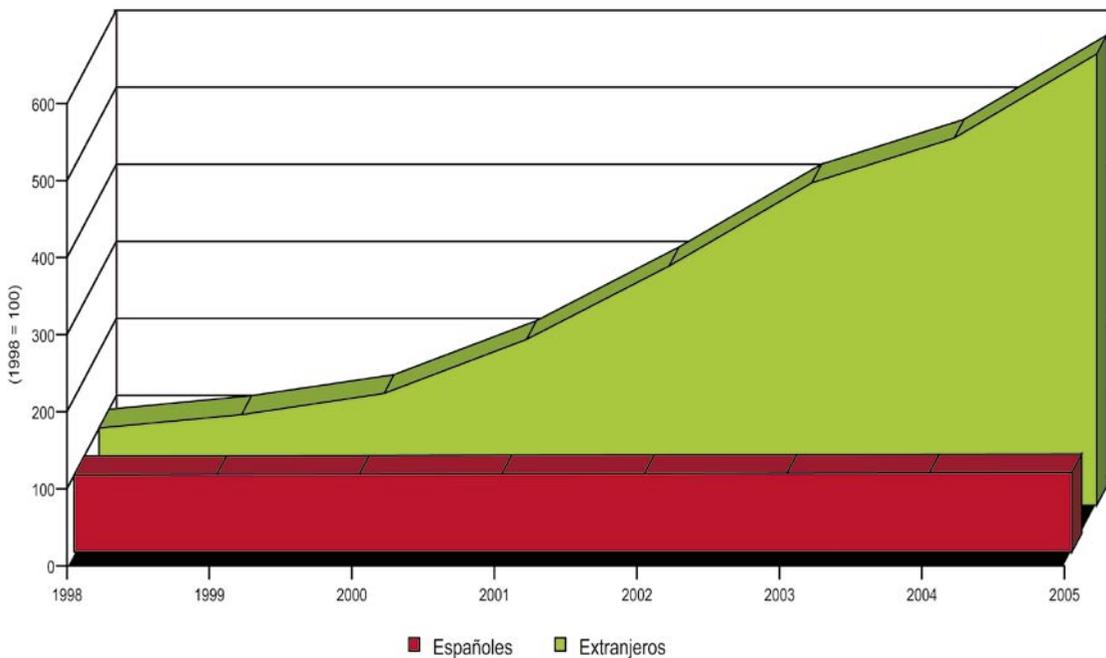


Figura 4: Crecimiento de la población española e inmigrante (1998-2005).
Fuente: INE 2006 y Elaboración propia.

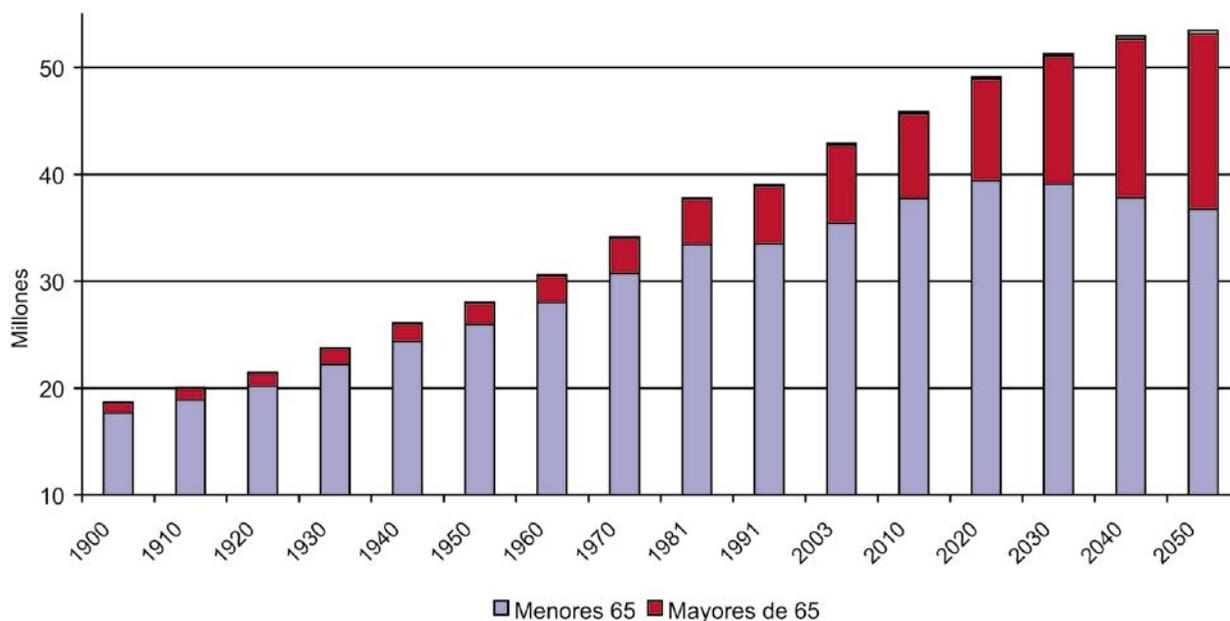


Figura 5b: Crecimiento de la población mayor de 65 años.
Fuente: INE 2006 y Elaboración propia.

la sostenibilidad del desarrollo. La inmigración es el fenómeno social más relevante de la última década. El aumento de la población se apoya en una creciente fuerza de trabajo, en su mayor parte proveniente del exterior. Hacer un balance del saldo migratorio en términos de sostenibilidad es una tarea compleja. No cabe duda de que la nueva fuerza de trabajo permite una expansión económica y supone un impacto positivo para la economía, toda vez que posibilita, entre otras cosas, sostener el crecimiento y la financiación de la Seguridad Social, sin bien dentro de un modelo de baja productividad, que también tiene contrapartidas en un mayor consumo de espacio y de recursos, además implicar retos importantes para la integración y la cohesión social.

Una población creciente, pero que se concentra en grandes núcleos urbanos y en las zonas litorales siguiendo un proceso de "litoralización" muy significativo. Los desequilibrios territoriales y ambientales que se vienen arrastrando debido al éxodo rural de los años sesenta y setenta, definen una situación actual de vaciamiento interior frente a una saturación costera, especialmente mediterránea, de tal modo que el 40% de la población de la población vive en el 1% del territorio, y en las zonas costeras e insulares se concentra cerca del 60% de la población total. Un proce-

so, en definitiva, que arrastra tanto a la población como a gran parte de las actividades económicas agrarias, industriales y turísticas a las que se añade ahora el reciente fenómeno económico de localización de segundas residencias en el cuál incide otro flujo migratorio de especial repercusión para la sostenibilidad, especialmente, por el impacto sobre la ocupación del suelo de su patrón de asentamiento, tal como es el procedente desde el norte de Europa hacia los destinos turísticos del arco mediterráneo.

La tasa de empleo crece, pero por debajo de la UE y con desigualdades. Esta elevada temporalidad impide que el trabajo cumpla una de sus principales funciones como agente de cohesión social que es servir de vehículo para evitar la pobreza. La tasa de población ocupada en riesgo de pobreza en España sigue siendo una de las más elevadas de la UE-15, y la tendencia es al alza. Además existen importantes diferencias regionales que colocan al trabajador en posiciones de riesgo muy distintas dependiendo de su localización geográfica.

La dimensión social de la sostenibilidad se mide preferentemente por el estado de los indicadores de cohesión, como son la desigualdad de ingresos el riesgo de pobreza. Los indicadores de desigualdad de ingresos tienden ligeramente hacia la mejoría. Sin embargo, como media,

la mujer española tiene una diferencia salarial de un 28% menos que el hombre desempeñando la misma labor, incluso con mayor cualificación, y con contratos más precarios. Pese a las altas tasas de crecimiento económico y la elevada renta per capita que nos sitúa como noveno país industrializado en el mundo, persiste un alto riesgo de pobreza que afecta al 20% de la población, frente al 16% de la UE-25, lo que evidencia síntomas de insostenibilidad social por falta de inclusividad. Según el CES, la «Pobreza Severa» en España afecta a más de 1,5 millones de personas, mientras que la pobreza relativa (riesgo de pobreza) afecta a ocho millones de personas.

Junto a los avances en el estado de salud de los españoles con el aumento de la esperanza de vida, en especial de las mujeres y las mejoras sanitarias, también aparecen nuevos factores de riesgo provocados por cambios en el estilo de vida y hábitos de consumo. El sobrepeso en España se está convirtiendo en un problema grave que afecta a la salud y al bienestar de los ciudadanos. En los adultos está presente en aproximadamente un 41,64% en las mujeres y un 57,23% en los varones. Más preocupante son las cifras de obesidad y sobrepeso infantil y juvenil (de 2 a 24 años). Los porcentajes son respectivamente del 13,9% y del 26,3%. La obesidad infantil está adquiriendo niveles de

«nueva epidemia», ya que en menos de dos décadas nuestro país ha triplicado el número de niños obesos pasando del 5% al 16% y estando a la cabeza de la UE junto con Italia y Portugal.

El importante crecimiento económico y los beneficios aparejados sobre el empleo y el nivel de vida no pueden ignorar las serias debilidades de un modelo productivo excesivamente centrado en la construcción, que lleva aparejado fuertes efectos ambientales-territoriales y apunta síntomas de insostenibilidad ante los bajos niveles de productividad y competitividad con una alta dependencia energética, altos consumos de materia y energía, y riesgos por los efectos de desaceleración, lo que confieren a este modelo, finalmente, una manifiesta vulnerabilidad.

La productividad del trabajo sigue siendo un punto débil del proceso de

convergencia de España con la UE. Ésta creció un 1,5% entre 1985-1995 y tan sólo un 0,41% entre 1995 y 2004. El espectacular dinamismo económico en términos de crecimiento del PIB no está implicando incrementos de la productividad del trabajo. Una vez más hay que hacer referencia al protagonismo de la construcción y el turismo en la economía española a la hora de analizar esta baja productividad de los sectores productivos. Los sectores que han arrojado menores tasas de productividad del trabajo han sido la construcción y los servicios de mercado, entre los que se encuentra el turismo. Es necesario una menor concentración del entramado constructor en el conjunto de la economía española (ahora en torno al 16% del PIB), en favor de una mayor intensidad en componentes de alto valor añadido para potenciar líneas productivas más competitivas

e intensivas en conocimiento, innovación y tecnologías avanzadas que potencien modos de producción y consumo más eficientes y más sostenibles.

Por otro lado, el aumento de la producción material se está haciendo con una elevada intensidad de materia y energía por unidad de producto, así como con un fuerte consumo de capital natural y territorio. La sostenibilidad requiere ecoeficiencia en la producción y la suficiencia en el consumo, evitando el derroche y propiciando la responsabilidad individual y colectiva. El crecimiento económico de España se produce con un elevado acoplamiento entre las fuerzas motrices económicas y el impacto ambiental (Véase Fig.8). El desarrollo sostenible implica necesariamente, aunque no exclusivamente, una disociación entre los procesos socioeconómicos

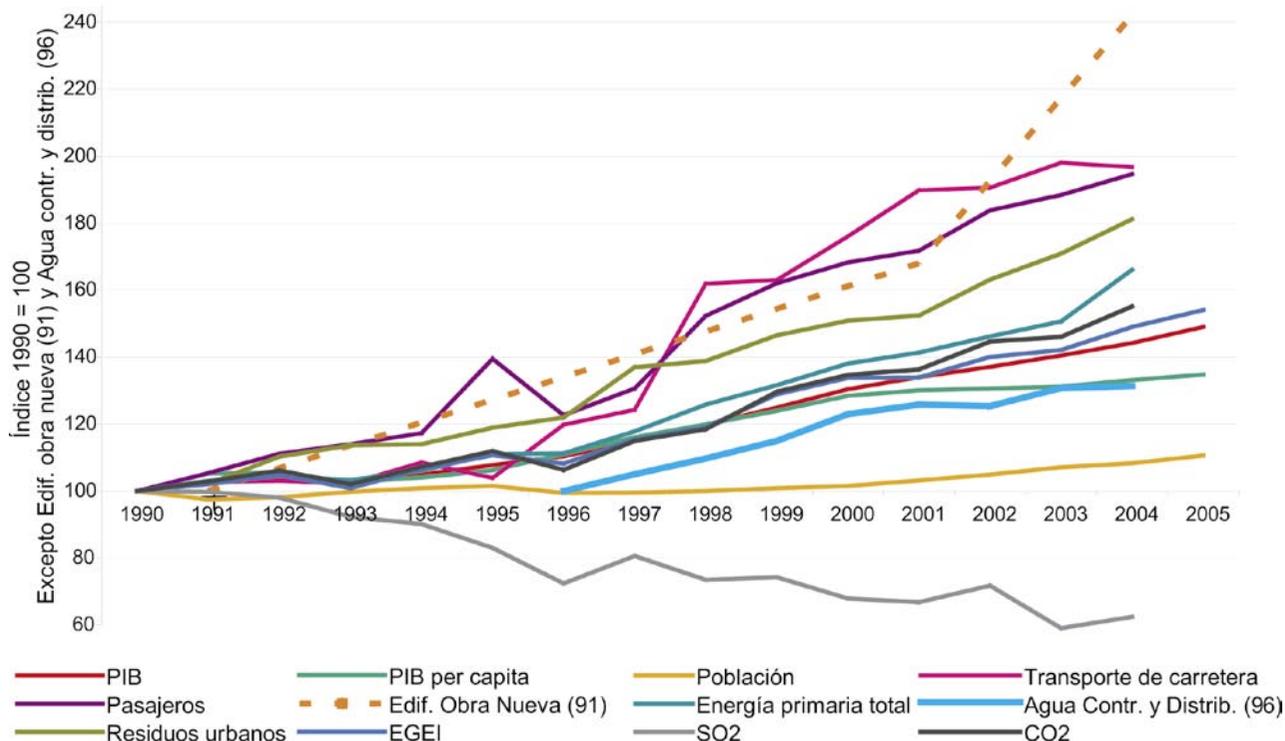


Figura 8: Ecoeficiencia y costes socioambientales. Fuente: Elaboración propia.

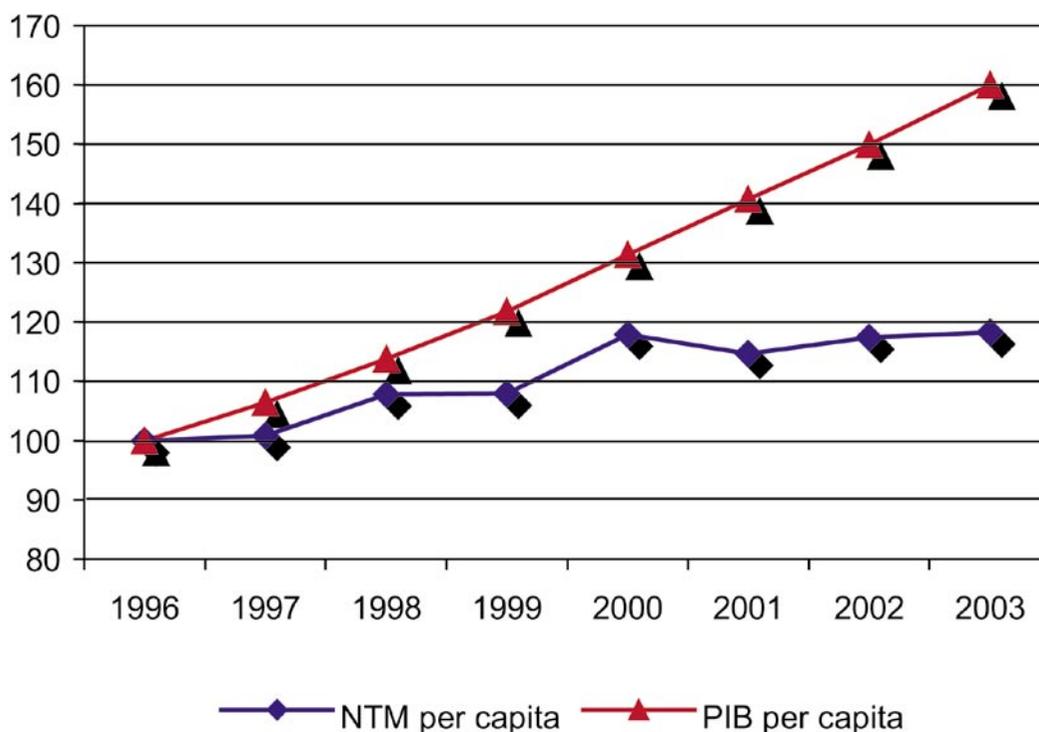


Figura 9: Productividad del uso de los recursos naturales
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE 2006

y las dinámicas insostenibles, especialmente aquellas que son más críticas y que generan impactos irreversibles, como la degradación del territorio por el sellado de suelos y la pérdida de biodiversidad

El modelo económico actual presenta una escasa flexibilidad para desacoplar el fuerte crecimiento de la producción respecto de las presiones ambientales, evidenciando que los procesos productivos son poco ecoeficientes. Analizar el «metabolismo económico» para avanzar hacia la desmaterialización de la economía y la ecoeficiencia se está convirtiendo en un enfoque prioritario de sostenibilidad. El indicador «Requerimiento o Necesidad Total de Materiales (RTM o NTM)» o el indicador inverso relacionado con la «Productividad del uso de recursos naturales» ofrecen una aproximación a la carga ambiental derivada del consumo, indicando que sólo en los últimos años se progresa lentamente en la dirección de una economía más desmaterializada, aunque no se corresponda proporcionalmente con una menor carga ambiental (Véase Fig. 9).

El análisis de algunos sectores productivos en los que puede evaluarse los progresos hacia la eco-

eficiencia, en base a la disociación económica-ambiental, nos muestra una agricultura que ha conseguido disociar de manera absoluta algunas de sus presiones ambientales como es el caso de las emisiones COVNM y CO y, de manera relativa (siguen creciendo pero por debajo del VAB agrario) las emisiones de NH₃, CH₄, N₂O, así como el consumo de fertilizantes, por lo que el sector está avanzando moderadamente hacia la ecoeficiencia. La industria sigue una tendencia también moderadamente favorable, logrando disociar su crecimiento de algunas de sus principales presiones como las emisiones de SO_x, tanto en las plantas con combustión como sin combustión industrial, de NO_x, HFCs y PFCs. Sin embargo es un progreso lento comparado con la dinámica del sector.

El complejo entramado «transporte-turismo-territorio» sigue siendo una prioridad para el desarrollo sostenible en España. Los efectos combinados de los tres factores alientan nuevos riesgos de insostenibilidad del modelo económico. A medida que se intensifica la actividad económica se observa un incremento de la demanda de transporte, en particular por carretera y vía aérea. Aunque la eficiencia de los vehículos

ha aumentado y los combustibles han mejorado no se han conseguido reducciones considerables en la calidad del aire. Así, la mejora obtenida ha quedado más que anulada por el aumento del transporte de pasajeros y mercancías. Además el aumento de las emisiones del transporte tiene un impacto ligado a la desenfrenada ocupación del suelo y a las modalidades de urbanización dispersa que alientan mayores costes de movilidad, mientras que la construcción de infraestructuras provoca un impacto directo de fragmentación del territorio y alteraciones de hábitats y paisajes, así como sobre la estructura y función de los ecosistemas (efectos barrera y fragmentación).

Como elemento crítico de insostenibilidad se presenta el mal uso y destrucción del valioso capital natural y la riqueza biológica disponible, especialmente en su dimensión territorial, que afecta singularmente a las zonas costeras por un fenómeno de «litoralización» que concentra la población y la actividad productiva y el turismo en el marco de un proceso genérico de artificialización del suelo y especialmente de urbanización incontrolada que adolece de planificación y participación social y provoca impactos ambientales y efectos irre-

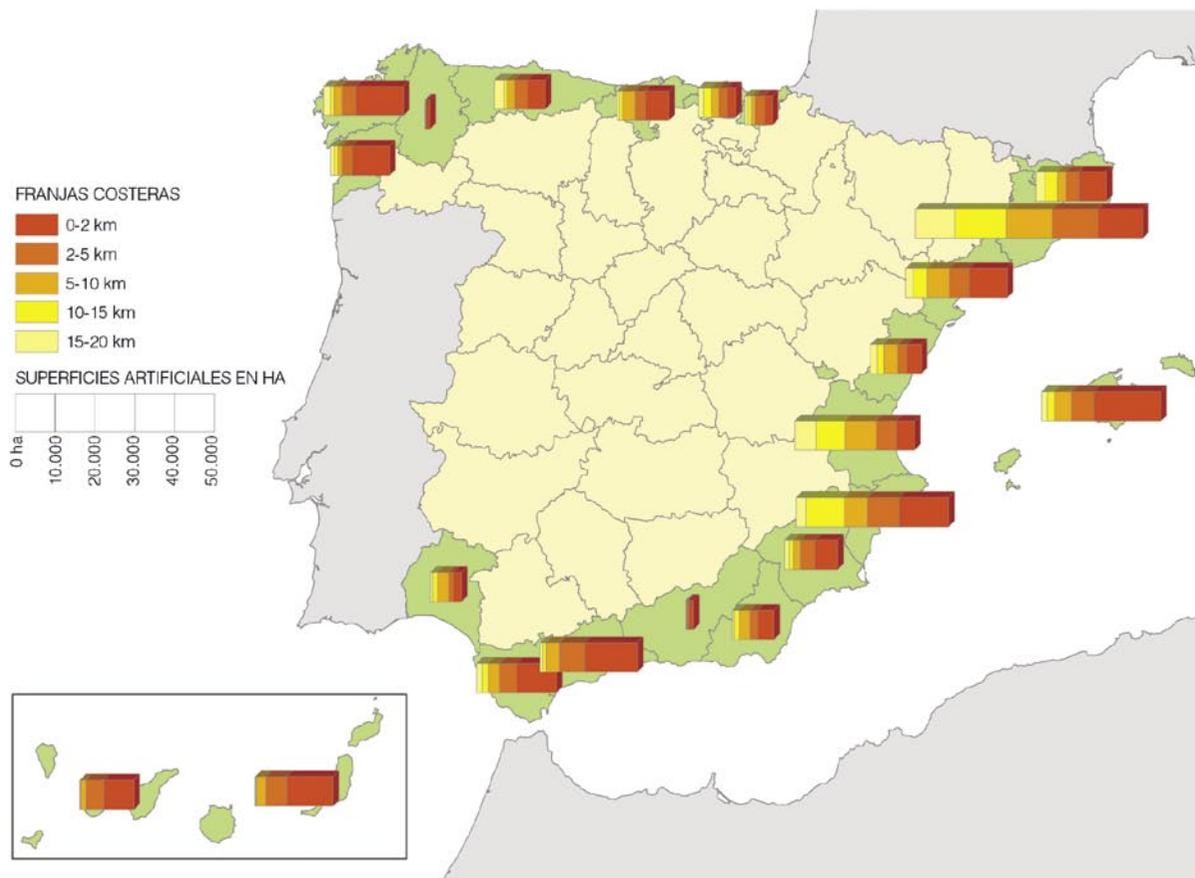


Figura 10: Mapa de superficies artificiales según franjas costeras en el año 2000
Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto CORINE Land Cover para España

versibles, a la vez que una movilidad no sostenible, sin lograr un acceso adecuado a la vivienda (Véase Fig. 10). Asimismo, aspirar a un desarrollo sostenible implica una visión a largo plazo que hasta ahora está subordinada a la primacía de los intereses a corto plazo, propios de una economía de mercado insuficientemente regulada en la cuestión territorial, y que están introduciendo mayores incertidumbres cuando se implantan procesos de artificialización del suelo y crecimiento urbanístico desordenados, que más que insostenibles resultan absolutamente insostenibles cuando se añaden componentes especulativos y de degradación administrativa.

El creciente proceso de «litoralización» está íntimamente ligado a la expansión del turismo y del sector residencial en las zonas costeras, especialmente mediterráneas, y al mayor crecimiento de las infraestructuras de comunicación. En este sector que mantiene la posición de

segundo país a nivel mundial, tanto en llegadas de turistas extranjeros como de ingresos por turismo, se aprecian importantes cambios dinamizadores impuestos por la aparición de nuevas formas de negocio, como las aerolíneas de bajo coste y la contratación de viajes por Internet, pero las consideraciones ambientales y de sostenibilidad todavía se encuentran en niveles modestos, mientras que otras modalidades alternativas, como el turismo de naturaleza y rural influyen de una forma creciente en el sector con una mayor corresponsabilidad entre las partes interesadas

El fenómeno del desarrollo urbanístico depredador en la costa es parte de un proceso general de edificación poco racional e insostenible. La construcción de viviendas nuevas se ha disparado por la construcción de segundas residencias, animada por una demanda creciente nacional y extranjera, así como por los bajos

precios del dinero y las perspectivas como inversión alternativa. Si la ocupación es muy estacional se suelen producir problemas con el uso de recursos como el agua, la energía o las infraestructuras. A su vez, se producen necesidades importantes de gestión de residuos, de depuración de aguas residuales, de accesibilidad y movilidad. El resultado paradójico es que España es el país de la UE con más viviendas por habitante (alrededor de una por cada dos habitantes), el que más construye y donde más difícil es para los jóvenes acceder a una vivienda, siendo también el país donde hay más viviendas vacías y poco ocupadas.

En el sector energético, las emisiones de SO₂ están desacopladas y las emisiones de CO₂ y NO_x están superacopladas, por el que el sector aún debe avanzar más decididamente hacia procesos de mayor ecoeficiencia. Tanto la energía reno-

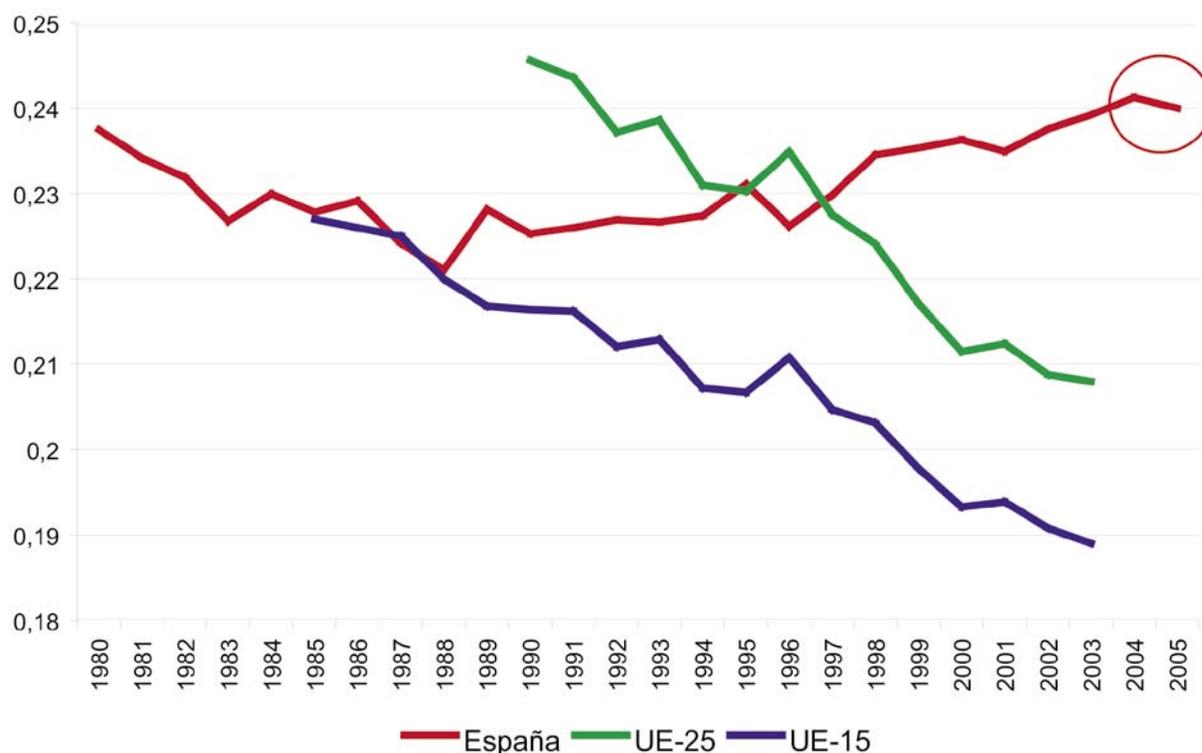


Figura 11: Intensidad energética de la economía
Fuente: MITYC, EC

vable como la eficiencia energética brindan oportunidades para reducir las presiones ambientales, pero el porcentaje que éstas representan aún están lejos de cumplir los objetivos de la Unión.

La fuerte dependencia energética y la elevada intensidad del uso de la energía en los procesos productivos (a pesar de una pequeña mejora en 2005) y en los sectores difusos, especialmente el transporte, impone unos altos costes ambientales y unas emisiones de “gases de efecto invernadero” que no permiten vislumbrar el cumplimiento de los compromisos del protocolo de Kyoto, dado que estas emisiones de gases han aumentado casi un 53% en 2005 y la tendencia sigue siendo al alza.

El cambio de modelo energético hacia patrones más independientes y ecoeficientes es una de las claves de la transición a una economía más sostenible. La demanda energética crece. El consumo de energía final se ha multiplicado por 2,5 en el periodo 1973-2005, al igual que sucede con el consumo de energía primaria y la producción interior disminuye. Los recursos empleados para satisfacer esa demanda son, cada vez en mayor medida, importados (80%).

Tanto la energía primaria como la final han crecido menos que el PIB, por lo que la intensidad energética durante el 2005 ha experimentado una mejoría, en contraposición a la tendencia que se venía dando durante los pasados años (Véase Fig. 11). Habrá que esperar para ver si este es un cambio de tendencia o un altibajo puntual.

Gestionar razonablemente los recursos naturales, detener la degradación de los ecosistemas y mejorar la calidad ambiental y salud de las personas, se encuentra entre los objetivos básicos de cualquier estrategia de sostenibilidad. No obstante, en el modelo español se sigue produciendo un importante impacto ambiental sin que se observen síntomas claros de desacoplamiento entre las fuerzas económicas y las presiones ambientales. En nuestro caso, además, nos encontramos con una situación preocupante desde la perspectiva del fenómeno del cambio global.

El Cambio Global es un fenómeno complejo en el que se encuadran el *cambio climático*, evidenciado por un aumento de la temperatura, *la desertificación* provocada por la variación del clima y por la sobreexplotación del suelo (agricultura, arti-

ficialización, extracción de recursos, etc.), y la *pérdida de biodiversidad*. Las consecuencias de la interacción de estos fenómenos siguen siendo muy significativas para la sostenibilidad en términos de degradación de recursos, contaminación y efectos perjudiciales sobre la salud y la calidad de vida de los ciudadanos.

El principal impacto del cambio climático previsto para España, que afectará a los diferentes ecosistemas y sectores del país, es la transformación climática de la península hacia una «mediterraneización» del norte peninsular por el aumento de la temperatura y un incremento de las zonas áridas en el sur por la disminución de la pluviosidad. La estructura y funcionamiento de los ecosistemas también se verá afectada, con alteraciones de las interacciones entre sus componentes y de otros procesos de carácter individual, como los fenológicos, haciéndolos más vulnerables frente a las perturbaciones y la acción humana. Los principales efectos del cambio climático sobre los sectores productivos se reflejarán en el turismo y la agricultura dado que los principales ecosistemas sobre los que tendrá efecto serán los ecosistemas de montaña, las islas edáfi-

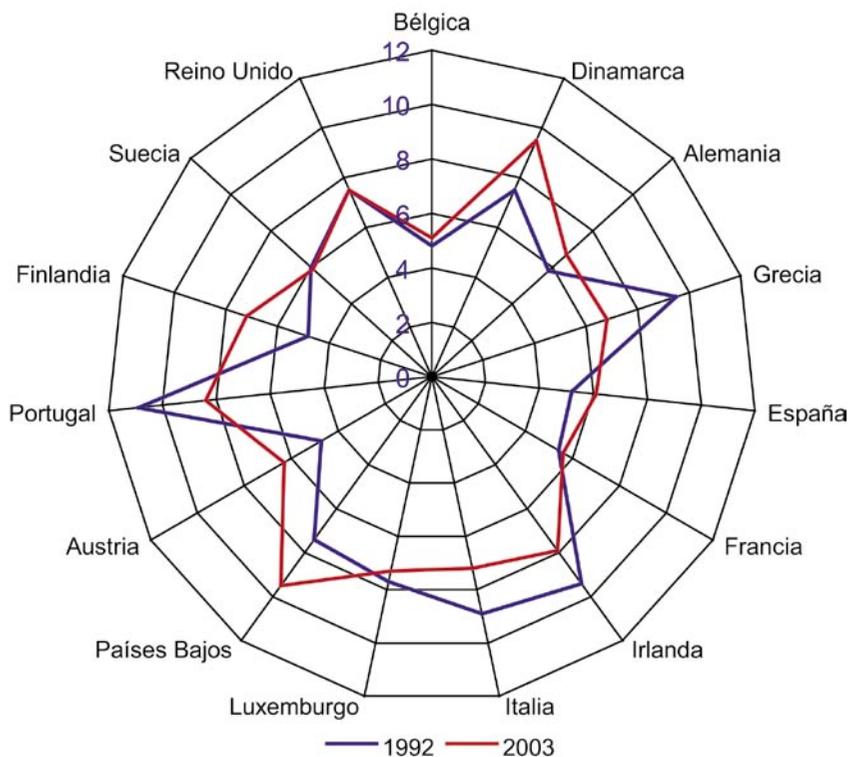


Figura 12: Tributación ambiental
Fuente: Elaboración propia OSE 2006 a partir de datos del INE y EUROATAT

cas, los ecosistemas de borde y las zonas costeras. Nuestro país está situado en la zona más vulnerable de Europa respecto a los impactos del cambio climático (aumento de la temperatura, escasez de agua y los incendios forestales).

La biodiversidad es uno de los mayores activos que tiene España, respecto al resto de Europa. Sin embargo, existen importantes amenazas sobre la misma debido a las políticas sectoriales que se están llevando a cabo, por lo que debe ponerse en valor este valioso recurso. La desertificación es un asunto clave para la sostenibilidad de nuestro país. La erosión, unida a los incendios forestales, descontrolados y frecuentes, y determinadas actividades humanas están produciendo importantes pérdidas de suelo. La incidencia y efectos de los incendios, influyen directamente en los procesos de desertificación de los ecosistemas, agudizando los procesos de sequía que limitan los usos y condicionan la gestión del agua.

El agua es un recurso vital que tiene que ser gestionado con racionalidad, eficiencia y equidad. El consumo de agua continúa incrementándose de una forma importante y sigue habiendo pérdidas relevantes de este recurso. Se ha producido

una expansión desordenada de usos agrícolas y desarrollos intensivos de riego, así como una frecuente localización de actividades altamente consumidoras en zonas con escasa disponibilidad, tales como algunos desarrollos urbanísticos poco racionales. Ello ha conducido a unas situaciones especialmente insostenibles y frágiles que, en determinadas circunstancias excepcionales, como sequías, puede provocar colapsos respecto a este recurso renovable.

La calidad ambiental que relaciona directamente con la salud de los ciudadanos se resiente por el aumento de las emisiones de sustancias acidificantes. La exposición de la población a concentraciones elevadas de contaminantes atmosféricos está asociada a una mayor incidencia de enfermedades respiratorias y alérgicas especialmente de grupos de población más sensibles como niños, ancianos o enfermos. La contaminación atmosférica causa en Europa 350.000 muertes prematuras al año, 16.000 de ellas en España. Y ello sin tener una adecuada conciencia social sobre este grave fenómeno de salud ambiental.

Teniendo en cuenta las principales conclusiones sobre el diagnóstico realizado, cabe resaltar la

importancia de las acciones de integración y los procesos de cambio hacia la sostenibilidad, prestando especial atención al buen gobierno o gobernanza tanto institucional como empresarial.

La integración a través del uso de instrumentos de mercado cada vez es más necesaria para ser coherentes con el principio de internalización de costes, pero también por los ingresos complementarios frente a la previsible disminución de fondos europeos estructurales y de cohesión. La internalización de costes con mecanismos de gestión eficaces permite usos eficientes para disminuir el consumo y evitar las pérdidas costosas. Es necesario internalizar los costes reales del recurso para conseguir un uso eficiente, no como se viene produciendo actualmente. Los precios deben reflejar la «verdad ecológica» de los costes a la largo del ciclo de vida para una economía sostenible.

Una de las fórmulas de integración reconocidas ya como clásicas es la utilización de instrumentos económicos y mecanismos de mercado para la internalización de externalidades ambientales negativas. Sin embargo, el uso de este instrumental, reiteradamente reco-

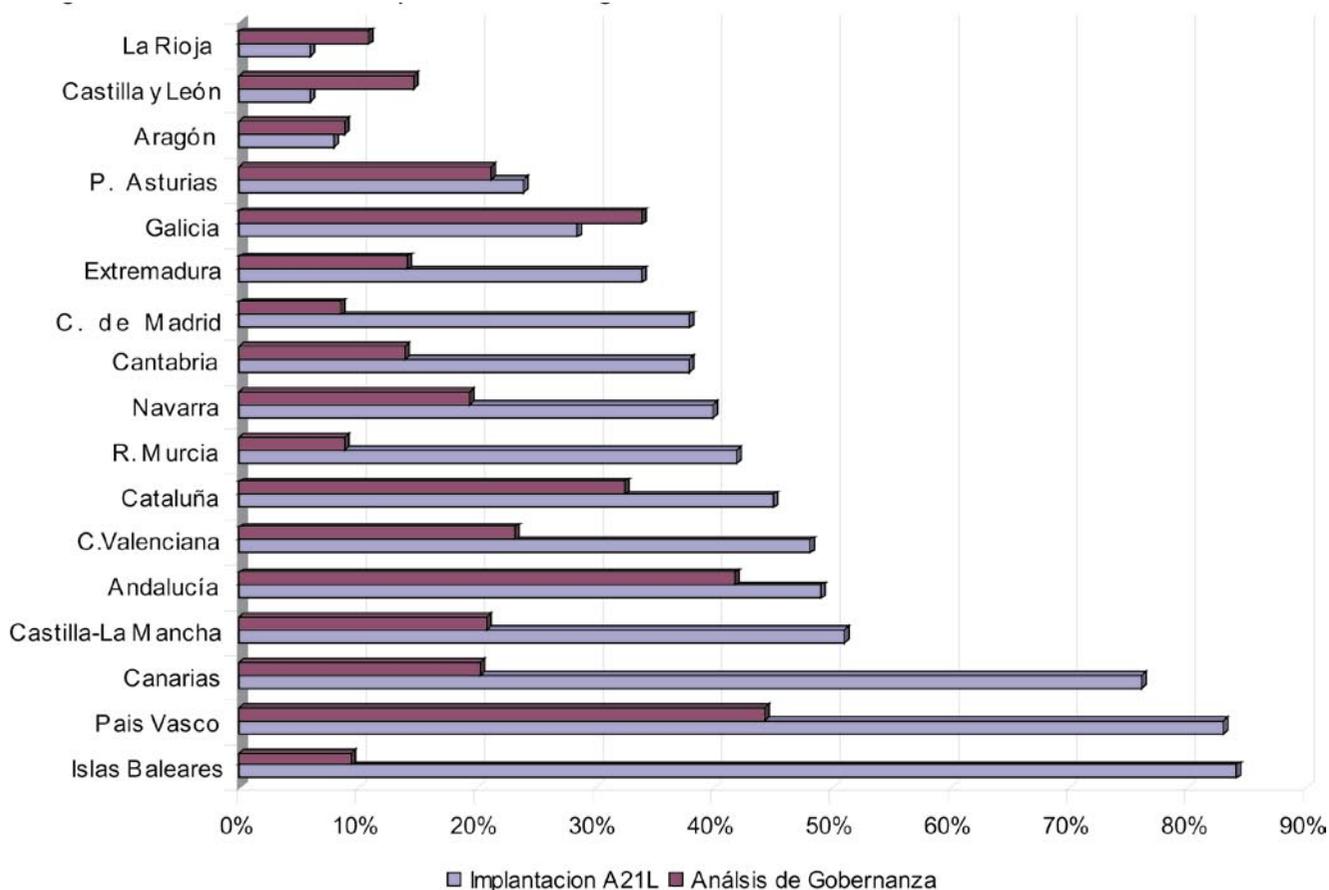


Figura 13: Gobernanza e implantación de Agenda Local 21
Fuente: Elaboración propia OSE 2006

mendado por la OCDE (Informes para España 1997-2004), se encuentra todavía en estado precario, debido a la escasa implantación de instrumentos como impuestos, tasas y mercados de emisiones (elementos importantes dentro del conjunto de herramientas políticas de integración). Estos instrumentos precisan un amplio desarrollo en el país, de manera que se superen tanto la financiación comunitaria como las subvenciones, sobre todo tratando de evitar aquellas (agraria, transporte, etc.) que se consideran perjudiciales para el medio ambiente, aproximándonos más a las iniciativas de fiscalidad ecológica de los países europeos más avanzados en esta materia

(Véase, Fig. 12). No obstante, el paso fundamental supone abordar decididamente una *Reforma Fiscal Ecológica* que con neutralidad fiscal, pueda gravar más “lo malo”, como la contaminación y la degradación ambiental, y desgravar “lo bueno”, como el trabajo, produciendo así un “doble beneficio”. Por un lado económico (generación de empleo) y por otro ambiental (reducción de impacto). Sin integración ambiental, especialmente con fiscalidad ecológica, no se avanza de forma coherente y responsable hacia la sostenibilidad del desarrollo.

Aunque es necesario profundizar en la investigación de procesos de sostenibilidad sectorial, regional y local para observar los

cambios hacia una “nueva cultura de la sostenibilidad”, se aprecia la necesidad de un mayor desarrollo de capacidades institucionales y administrativas específicamente en materia de sostenibilidad, con independencia de la buena marcha en la implantación de agendas 21 Locales. Y que lo hagan trascendiendo generosamente el campo de la gestión ambiental tradicional (Véase Fig. 13).

El análisis de la evolución de los mecanismos de gobierno sostenible ofrece un balance positivo, si bien se demuestra que mientras que los procesos de Agenda 21 Local se encuentran fuertemente implantados (aunque no suficientemente consolidados), el análisis de

la gobernanza indica una carencia significativa en las administraciones para alcanzar los principios rectores del buen gobierno según las políticas europeas (apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia). A ello se une una escasa participación social en la toma de decisiones. Y sin participación no se construyen procesos sostenibles sólidos.

DESARROLLO SOSTENIBLE: UNA ESTRATEGIA MÁS ALLÁ DEL CRECIMIENTO

El Desarrollo Sostenible, desde la perspectiva europea, constituye un objetivo fundamental de todas las políticas con el objetivo de la mejora continua de la calidad de vida de los habitantes del planeta y de las futuras generaciones, la preservación de la capacidad de la Tierra para sustentar la vida en todas sus formas basado en los principios de democracia y en el respeto de la ley y de los derechos fundamentales, incluidas la libertad y la igualdad de oportunidades. Y es esa perspectiva la que debe dominar los enfoques estratégicos de la sostenibilidad en España. Estamos en una posición especialmente favorable para aprovechar las oportunidades que ofrece el reto del desarrollo sostenible. Bien es verdad que la progresiva modernización del país se viene sustentando en un fuerte crecimiento económico continuado. Pero no todo el crecimiento material se transforma automáticamente en desarrollo socioeconómico, ni garantiza mejoras incondicionales en la sostenibilidad, en el bienestar o en la felicidad, porque en estos conceptos se incluyen consideraciones en torno al nivel, los medios y el modo de vida de los ciudadanos y otras muchas relativas a la percepción psicológica de sus situaciones y deseos personales. Y en muchos casos, en relación con algunas de estas aspiraciones humanas, hay que reconocer que aunque sean deseables, no siempre lo más deseable coincide con lo más sostenible, lo más equitativo o lo más racional

En consecuencia, se contemplan formas novedosas de gestión y gobernabilidad para el conjunto del sistema socioeconómico que

se apartan de las teorías convencionales del crecimiento. Frente a los planteamientos que pretenden identificar crecimiento y desarrollo, la noción de sostenibilidad sentencia definitivamente su errónea asimilación. El crecimiento material indefinido es imposible dentro de un sistema ambiental finito que muestra evidentes límites ecológicos de un ecosistema terrestre que evoluciona pero no crece. El subsistema económico insertado en él puede seguir desarrollándose mediante transformación, adaptación y evolución cualitativa durante largos períodos de tiempo.

Porque se trata de desarrollo, que no es exactamente sinónimo de crecimiento. Un crecimiento excesivamente orientado por un principio de "maximización cortoplacista" ("cuanto más, y más rápido, mejor"), y también demasiado centrado en la construcción y el consumo, como sucede ahora, con una elevada intensidad de materiales, energía y territorio, condiciona otras posibilidades de prosperar hacia una mayor sostenibilidad que integre elementos de mayor valor añadido, innovación, productividad, competitividad y vida buena. El crecimiento económico también se enfrenta a límites ecológicos y se hace evidente la aplicación de principios rectores para el uso racional de la naturaleza a fin de satisfacer necesidades presentes y venideras. El desarrollo sostenible, en mayor o menor grado, implica cambios cualitativos y transformaciones estructurales en las formas de producción, consumo y distribución, así como en otras dimensiones culturales y sociales, abundando en la democracia participativa. Y además para que el desarrollo sea sostenible, hay que apostar por una visión a largo plazo, con equidad intra e intergeneracional, eficiencia y racionalidad. Porque si no es sostenible, no es verdadero desarrollo.

Teniendo en cuenta estas circunstancias y todos los aspectos detallados en el mencionado Informe del OSE, cada vez se hace más necesario contar con un marco de referencia adecuado para orientar los procesos de producción y consumo hacia modos más sostenibles,

racionalmente y equitativos. La información que ahora presenta podría servir también de orientación para el planteamiento de escenarios alternativos, el debate y la participación social en torno a la esperada Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. Una estrategia que, naturalmente, deberá estar en consonancia con la Estrategia de la UE, pero que tendrá que estar diseñada especialmente para acometer las tendencias más insostenibles que requieren una atención prioritaria: lucha contra el cambio climático, transición energética, gestión territorial, y cohesión e integración social. Y, seguramente, nuestras mejores oportunidades en el camino hacia la sostenibilidad residen en aprovechar las ventajas comparativas "mediterráneas" para posicionarnos mejor a fin de superar el déficit ambiental, favorecer las potencialidades del capital natural e, incluso, competir eficientemente con otras regiones europeas. (Por ejemplo, favorecer la ciudad compacta mediterránea para la gestión de ecosistemas urbanos o la dieta mediterránea para mejorar la calidad alimentaria).

Pero además, la estrategia española no debería desaprovechar las experiencias de determinadas Comunidades Autónomas y municipios que han ido construyendo sus propias estrategias de sostenibilidad a escala regional y local. Así, se podría ofrecer un marco coherente para todo el conjunto nacional, pero sin olvidar que es imprescindible un amplio proceso de participación democrática y transparente de todas las partes interesadas, incluyendo administraciones, instituciones, agentes económicos y sociales y de sociedad civil en general.

Es una tarea, sin duda compleja y ambiciosa, y de amplias miras que requiere el máximo compromiso político y social. Sobre todo, porque debemos entender el desarrollo sostenible no como un estado de armonía fijo o un estado ideal de equilibrio, sino como un proceso abierto de permanente cambio, aprendizaje, participación social, corresponsabilidad y de potenciación del ingenio humano. 