

7. POLÍTICAS PARA EL CAMBIO

Una vez identificados los escenarios deseables, es decir, a dónde queremos llegar, hay que definir cómo hacerlo, cuáles deben ser los papeles de los distintos agentes sociales, cuáles las políticas fiscales, tecnológicas o de otro tipo, necesarias para pasar del insostenible modelo actual al escenario deseable futuro en el que queremos situarnos. A continuación se apuntan las políticas que se entienden, más que necesarias, imprescindibles.

7.1. EL PAPEL DE LOS AGENTES SOCIALES: PARTICIPACIÓN, EDUCACIÓN E INFORMACIÓN PARA EL CAMBIO DE DECISIONES HACIA UNA ECONOMÍA BAJA EN CARBONO

7.1.1. La sociedad civil como impulsora del cambio

El Cambio Global está requiriendo un relevante y rápido cambio social en los modelos predominantes de producción y consumo, que afecta a todas las esferas de la sociedad: la tecnología, la base económica, la organización territorial, la base sociodemográfica, la gobernanza, la organización social.

Existe cierto consenso sobre las capacidades tecnológicas para abordar el cambio desde una perspectiva de sostenibilidad. También se ha mostrado su viabilidad económica. Falta la acción política necesaria para reorientar la economía y superar las barreras sociales, de forma que la sociedad en su conjunto -es decir, todos y cada uno de los grupos y agentes sociales que la componen- cambie con la necesaria rapidez sus decisiones dirigiéndolas

hacia nuevos planteamientos económicos, nuevos comportamientos sociales y otros estilos de vida.

Es por ello que los análisis se están desplazando en gran medida desde las tecnologías a los incentivos económicos y, finalmente, al cambio del comportamiento social.

En las sociedades democráticas, la sociedad civil es el motor del cambio social, ya que, para que dicho cambio sea posible, se requiere de una base social suficiente que los apoye y demande a los gobiernos que los promuevan. La interacción entre la sociedad civil y sus organizaciones sociales, las empresas y los gobiernos es clave cuando se trata de producir un rápido y profundo cambio social.

Si la transición hacia la era post petróleo debe dirigirse a conseguir un desarrollo sostenible, no es válida cualquier propuesta energética, sino sólo aquella que sea también económica, social y ambientalmente sostenible. No es posible compatibilizar el escenario previsible de una demanda de 11,4 millones de barriles diarios de petróleo y al mismo tiempo proteger el clima, manteniendo el despilfarro energético, aun incorporando un aumento de las energías renovables y la eficiencia energética. Serán necesarias alternativas a dicho escenario, desplegando las señales que lleven a cambios de comportamiento para un patrón de consumo bajo en carbono como el que precisa una economía baja en carbono.

Las implicaciones sobre el comportamiento social de una economía baja en carbono son enormes en las más diversas esferas de la vida, incluyendo las más básicas.

Hay pautas de consumo que dependen de decisiones individuales, aunque la mayor o menor capacidad de decisión viene condicionada por el acceso a las diversas alternativas. En algunos casos los decisores no son individuales sino empresas o instituciones.

En el caso del transporte, por ejemplo, la capacidad individual se encuentra muy condicionada por opciones decididas por ellas. Así, una estructura urbana y social, con actividades cada vez más segregadas, ha convertido la movilidad en una obligación penosa: las mejoras tecnológicas, las infraestructuras cada vez más modernas y costosas, y vehículos cada vez más veloces, avanzados y eficientes, finalmente sólo consiguen incrementar las necesidades de movilidad, y con ello los costes, los daños y el tiempo dedicado a los desplazamientos.

Hay ayuntamientos que comienzan a planificar el urbanismo teniendo en cuenta criterios de compatibilidad para evitar el exceso de movilidad, a la vez que implementan políticas de movilidad sostenible para los desplazamientos urbanos que reducen los consumos energéticos. También hay empresas que han hecho planes de movilidad para sus empleados, logrando cambios importantes simultáneamente en la accesibilidad y en el comportamiento.

Las políticas energéticas y climáticas de Cambio Global no pueden centrarse en cuestiones tecnológicas o infraestructuras y oferta sin abordar la gestión y,

particularmente, la gestión de la demanda, lo que requiere considerar de forma principal el

comportamiento social. No se trata de que los aspectos tecnológicos no sean importantes; las tecnologías más eficientes o de generación limpia de electricidad o las tecnologías de la comunicación (TICs) son imprescindibles para el cambio, pero deben orientarse también a un uso más responsable y a la implicación ciudadana.

La generación distribuida y el autoconsumo que permiten las energías renovables y no las convencionales, así como las redes inteligentes que permiten las TICs son herramientas extraordinarias para facilitar el ahorro y para gestionar mejor la demanda, incluyendo modificaciones en las relaciones productivas y laborales, pues permiten, por ejemplo, el trabajo no presencial y el uso de videoconferencias, en lugar de reuniones y viajes.

La sociología y psicología social tienen mucho que aportar en el buen diseño de unas políticas del clima y la energía que, hasta ahora, han ignorado el comportamiento social, basándose en modelos ideales (no reales) de racionalidad.

El cambio precisa conectar el uso de la energía con la conducta social y la experiencia individual cotidiana. Los cambios necesarios para afrontar el Cambio Climático se han presentado a menudo de un modo negativo, resaltando las restricciones, limitaciones y reducciones, sin señalar paralelamente los aspectos positivos que aportarían esas limitaciones para la nueva reestructuración y la innovación, las nuevas actividades, productos y servicios que aparecerían en una economía baja en carbono.

7.1.2. Responsabilidades diferenciadas, pero comunes

Las sociedades contemporáneas se caracterizan por la globalidad, la diversidad y la complejidad. En lo relativo a los agentes sociales incidentes, todo ello se expresa en los múltiples y diversos actores, su diferenciación funcional respecto a los demás, y, por tanto, todos con algún nivel de responsabilidad en materia de energía y Cambio Global. Se trata de responsabilidades comunes, aunque diferenciadas.

El desafío para alcanzar una economía baja en carbono, que implica la reducción del no menos del 80% de las emisiones en las próximas décadas, requiere planificar a largo plazo y lograr respuestas a gran escala.

Las actuaciones tendrán que dejar de ser unidireccionales y los planes tendrán que contemplar el largo plazo, con entramados institucionales, con puentes entre lo público y lo privado, con relaciones multilaterales y bidireccionales por parte de los gobiernos, las instituciones financieras, las empresas energéticas y las nuevas empresas de gestión de la energía, las constructoras, las aseguradoras... Existen actuaciones que ni la Administración o el gobierno, ni los ciudadanos o empresas, por si solos pueden abordar. Todo ello supone definir el espacio del bien común que es el desarrollo sostenible.

7.1.3. Los gobiernos y administraciones públicas

Los poderes públicos y los gobiernos tienen un papel clave en el cambio social hacia una economía baja en carbono y el desarrollo sostenible, ya que disponen de la potestad de promulgar leyes, establecer prioridades sociales, diseñar las ciudades y el uso del territorio, los escenarios energéticos de futuro, las señales económicas al mercado y los consumidores... **La acción política, sin ser suficiente, es condición necesaria para hacer posible el cambio hacia un modelo energético sostenible.** Dicha acción influirá en las decisiones y comportamientos de las empresas, de los usuarios y consumidores y de la ciudadanía en su conjunto. Los acuerdos climáticos internacionales han influido en las políticas domésticas, estimulando algunos cambios interesantes, y podrían hacerlo aun más en el futuro.

Una primera indicación de la capacidad de influencia de la acción pública en el resto de la sociedad es la referida a la elaboración de una estrategia concertada sobre modelo energético, de urbanismo y transporte.

En las ciudades conviven los actores principales, que tendrán gran influencia para el cambio o no de modelo¹⁴⁶. Y ello supone abordar cambios en la planificación y usos del urbanismo. Las ciudades del mañana podrán ser capaces de generar más energía de la que consuman, si se da la correspondiente acción pública que lo facilite y la corresponsabilidad de todos los agentes económicos y sociales, y una ciudadanía que lo haga posible.

¹⁴⁶ Existen ciudades con objetivos de balance cero de CO₂. Es el caso de Copenhague (520.000 hab.) que lo alcanzará en 2025 o Rivas-Vaciamadrid (75.000 hab.) que se ha comprometido a alcanzarlo en 2030.

En el campo de la energía, el urbanismo y el transporte, la acción pública para concertar el cambio ciudadano tiene un notable abanico de iniciativas posibles: una

ordenación del territorio más integrada, unos requerimientos de eficiencia energética e instalación de renovables en los edificios para hacerlos capaces de generar su propia energía (en la dirección de la nueva directiva europea); una sociedad de la información y del conocimiento; una movilidad menos intensiva en energía; una logística que permita un uso más eficiente de las infraestructuras...¹⁴⁷

Existen, no obstante, barreras de mercado e institucionales que impiden cambios de comportamiento. Por ejemplo, hay tecnologías renovables domésticas cuya adquisición es tan simple como comprar una nevera pero que, en cambio, adoptarlas requieren licencias de generador de energía. Las redes para evacuar biogás y las redes inteligentes de electricidad requieren mayor flexibilidad para facilitar su generalización.

Otra área relevante de la capacidad de acción pública es la relativa a las contrataciones y compras "verdes" por parte de las propias administraciones, no sólo como ejemplos para el conjunto de la sociedad, sino también por su montante en sí mismo, ya que las licitaciones públicas superan el 20% del PIB.

La contratación pública "verde" es una medida para lograr incorporar en la licitaciones objetivos "bajo en carbono". Los criterios

medioambientales deberían incluirse en la contratación de las obras, bienes y servicios necesarios para el desarrollo de la actividad de las administraciones públicas y - dependiendo del contrato- en todas o en alguna de las fases del proceso de contratación: en la selección de los adjudicatarios (requisitos de capacidad técnica del solicitante); apoyo a las pequeñas y medianas empresas, así como a las minorías (criterio de cohesión social), en las características técnicas de la obra, bien o servicio a contratar (cláusulas de obligado cumplimiento en los pliegos técnicos) o en la valoración de las ofertas (introducción de mejoras ambientales y aspectos de cohesión social entre los criterios de valoración).

Cada vez más entidades públicas impulsan modelos de contratación que demandan servicios y productos bajos en carbono. La compra "verde" tradicional tiene aun un largo recorrido. Además del beneficio ambiental, una eficiente y eficaz gestión pública ofrece una mejor gestión del gasto público.

7.1.4. Las empresas

En los últimos tiempos, algunas empresas están integrando las cuestiones medioambientales en sus estrategias principales, aunque todavía minoritariamente. No obstante, en algunos casos, esta integración es sólo aparente, enfocándose principalmente como marketing de "lavado verde" (*greenwashing*).

¹⁴⁷ Una señal transparente y clara relacionada, por ejemplo, con la cantidad de carbono emitida por los productos y servicios, permitiría cambios de comportamiento. La combinación de diversas medidas como la obligación de que los productos lleven la información correspondiente o la aplicación de los sistemas de normalización (la ISO 14067 la PAS 2050 permiten gestionar la cesta de CO₂ de los productos y servicios a consumir) podrían facilitar el cambio de comportamiento social, con resultados nada despreciables.

El cambio social de las empresas hacia una economía baja en carbono implica, en primer lugar, una consideración de las mismas no sólo como negocios, sino también como instituciones clave de las sociedades contemporáneas con importancia central en la economía, pero también en todos los demás aspectos de la sostenibilidad: el medio ambiente y la cohesión social.

De los muchos aspectos que las empresas pueden aportar al cambio social, una cuestión central es la internalización plena de los costes ambientales y sociales del ciclo total de sus producciones (de la cuna a la tumba). Además, deberán hacerse responsables íntegramente del coste de los residuos generados por la fuente de energía que se utilice, durante todo el tiempo en que dichos residuos resulten peligrosos, así como de cubrir completamente el riesgo de daños en caso de accidente.

Las empresas europeas están esperando despejar los horizontes más allá del 2020 para movilizar las inversiones en el cambio de modelo. Pero los intereses a largo plazo no siempre coinciden con los intereses a corto o inmediatos.

La amenaza de las empresas no está en sus obligaciones, con respecto al coste del carbono o las fugas que éste pueda tener, sino en el desarrollo de las tecnologías bajas en emisiones en las potencias emergentes y en los

compromisos de éstas para la reducción de su intensidad energética a la mitad.

Existen ya visiones imaginativas, de nuevas economías con productos y servicios basados en cambios de comportamiento social y de la demanda, hacia productos bajos en carbono, con un impulso a la innovación, a diferencia de otra visión más estática, todavía hegemónica, basada en que los actuales productos se descarbonicen.

La nueva norma sobre neutralidad de emisiones de CO₂ (PAS 2060 y 2080) favorece incluir en la huella de carbono una gestión y proceso de descarbonización, buscando los procesos más óptimos. El resultado que obtiene el consumidor son precios más competitivos con una calidad igual o mejor. **Incorporar a la huella de carbono un crédito de carbono asociado, daría la señal adecuada para impulsar una demanda de productos y servicios bajos en carbono.** Ello estimularía mercados descarbonizados, nuevos servicios y productos que movieran la innovación y las inversiones¹⁴⁸.

La Responsabilidad Social Corporativa (RSC) permite organizar los resultados de una empresa en lo que se denomina como *triple resultado*, siguiendo las dimensiones del desarrollo sostenible (económica, ambiental y social). Aunque es una vía voluntaria, va en aumento. Falta avanzar en que estos informes no sean sólo autodeclaraciones de las propias empresas, y en establecer esquemas normalizados y estandarizados de supervisión independiente.

¹⁴⁸ Existen iniciativas de redes de consumidores responsables que acceden a talleres de información sobre los distintos sellos ambientales y la toma de decisión respecto a ellos.

Pero, además, **en las empresas con enfoque de RSC, los empleados estarán más dispuestos a aceptar y adoptar los comportamientos asociados a la sostenibilidad como la manera normal en que las cosas son y deberían ser.** Este elemento ejemplificador ofrece a las empresas una oportunidad única de aportar al necesario cambio de la sociedad, y les permite explorar nuevos puntos de vista y dejar atrás perspectivas viejas y obsoletas para estos nuevos contextos, fomentando el nuevo diálogo sobre los objetivos y responsabilidades de las empresas. Diálogo con los empleados y sus representantes sindicales y diálogo con la sociedad y sus organizaciones representativas.

La generalización de la RSC a todos los tamaños de empresa y sectores económicos; su integración en los sistemas de certificación y el etiquetado de sus bienes y servicios; la selección ambiental y social de las compras y proveedores; el establecimiento de cuentas ambientales de la empresa; la adopción de planes de movilidad responsables para actividades y empleados, el desarrollo de “buenas prácticas” en el uso de la energía por parte de los empleados... todas estas prácticas, significarían una reforma de gran trascendencia en la reducción del consumo de energía y emisiones de la actividad empresarial y en el comportamiento social en su conjunto.

7.1.5. Las organizaciones de la sociedad civil y sus “representados”

Los individuos desempeñan comportamientos generalmente relacionados con su estatus y función

social, a veces incluso contradictoriamente, dependiendo de su situación social, profesional o laboral, su renta, su ubicación rural o urbana, su origen autóctono o inmigrante, su género... También cuenta su información, su cultura, su función y capacidad de decisión en tanto que consumidores o usuarios.

El comportamiento energético también puede variar: por ejemplo, si es en el domicilio o en el lugar de trabajo puede ser diferente respecto al uso de la electricidad o a las decisiones sobre transporte, como propietario o como usuario... Aunque, en general, el precio es una señal para la adopción de decisiones económicas, a veces la demanda tiene comportamientos muy elásticos, como sucede con los precios de los combustibles.

Así pues, el comportamiento puede diferir según los contextos y diversos roles que un individuo tiene en su vida; aunque a la vez, *grosso modo*, el comportamiento individual, responde en gran medida al comportamiento grupal, según segmentación social. Las propuestas relativas al cambio en el comportamiento deben en consecuencia desagregarse, a efectos de hacerlas aprehensibles.

Igualmente se deben considerar los distintos agrupamientos sociales y las entidades sociales que los representan o intermedian, con sus diferentes niveles de asociacionismo y representatividad: las organizaciones sindicales de los trabajadores, las asociaciones de consumidores y usuarios, las ONGs ecologistas y otras muchas que estructuran a la sociedad civil.

Las organizaciones sociales, como entidades de intermediación entre los individuos, la sociedad y las

instituciones, expresan los intereses de la sociedad civil, influyen decisivamente en la cultura de masas de una sociedad y desempeñan un importante papel en los cambios sociales.

En este sentido, para ayudar y permitir la libre expresión de estos intereses son necesarios una serie de mecanismos transversales:

a) la participación:

La insostenibilidad ambiental de la situación exige un giro en las políticas públicas y privadas, combinando instrumentos reguladores con incentivos económicos y políticas de participación social para implicar al conjunto de la sociedad en los cambios.

Para que la participación sea efectiva, debe estar legalmente reconocida y formalmente establecida, basarse en procedimientos que garanticen la información y la transparencia de los procesos, que faciliten la adopción de acuerdos; así como disponer de cauces y recursos apropiados tanto profesionales y formativos, como económicos.

La participación puede adoptar múltiples caminos, desde la consulta a través de web hasta los procedimientos de consulta con alegaciones, los presupuestos participativos municipales, los órganos tripartitos laborales, los consejos consultivos sociales y ambientales o la presencia de la sociedad civil en determinadas instituciones específicas energéticas, como la Comisión Nacional de la Energía.

b) la educación:

La educación es un instrumento clave para la adquisición de conocimientos, de habilidades, valores, capacidad crítica etc. que influyen en las decisiones, comportamientos y estilos de vida. Los sistemas de educación deben orientarse también hacia la sostenibilidad ambiental y energética.

Se debe tener en cuenta que los procesos educativos, desde la infancia, no sólo se configuran por la adquisición de conocimientos en el aula, sino que se obtiene a través de la "imitación" de comportamientos reales de los referentes con credibilidad. Las instituciones educativas formales llevan tiempo implicadas en este proceso, con diferentes intensidades y resultados. Existe una Agenda 21 escolar en el currículo de primaria y secundaria y ciertos cambios en la formación profesional y continua y en la educación superior.

Los resultados están aun muy lejos de lo que el cambio requiere, tanto en el campo de la educación como en el de la formación de profesionales, de forma incluso que la realidad productiva está muy por delante de la estructura formativa: la mayoría de los empleados en energías renovables son titulados superiores o de grado medio pero sus estudios fueron deficientemente diseñados para su función; la construcción y rehabilitación de viviendas en clave de sostenibilidad energética no está contemplada como debiera en la enseñanza de arquitectura y otras profesiones relacionados con la edificación; el transporte se organiza con criterios determinados por los conocimientos en la construcción y funcionamiento de las infraestructuras más que por el conocimiento sobre la gestión sostenible.

c) información y comunicación:

Sin una adecuada información, la participación y la implicación responsable no son posibles. El derecho a la información ambiental está reconocido en España por ley (38/1995). La mejora en la información específica sobre la energía a lo largo de los ciclos de generación de productos y servicios y el conocimiento de su huella energética y de emisiones facilitaría la implicación ciudadana. Lo que requiere por una parte políticas específicas al respecto y el cumplimiento de la legislación ya existente y, por otra, que los representantes de la sociedad civil asuman esta labor como principal.

No se trata sólo de informar, sino de comunicar; no se trata sólo de facilitar información inteligible, sino de buscar la respuesta del interlocutor, como único medio de ajustar el mensaje, de asegurarse de que sea entendido.

La importante influencia de los medios de comunicación de masas como transmisores de información y creadores de opinión hace de ellos agentes destacados para el cambio social. Los medios han incluido progresivamente en su agenda el Cambio Climático y su relación con la energía, aunque todavía con notables carencias y contradicciones. Se requieren mejoras tanto en el rigor científico de los contenidos como en el tratamiento la relación, insuficientemente desvelada, entre las decisiones y comportamientos económicos, energéticos y climáticos.

Un poderoso mecanismo de conformación del comportamiento social a considerar es la publicidad que fomenta unas pautas consumistas directas, con sus derivaciones energéticas indirectas, muy lejos del comportamiento responsable. Por su

presencia, persistencia e intensidad la influencia de la publicidad consumista tiene una enorme capacidad para contrarrestar los mensajes hacia el ahorro energético que eventualmente aparecen. Sería necesario un cambio muy drástico y profundo en este campo para neutralizar su influencia en el fomento del consumismo.

7.1.6. Alianzas, coaliciones y transición justa

El cambio social no puede ser abordado por un único agente social, por mucho poder que tenga éste. Ni siquiera un gobierno puede asumir la responsabilidad por toda la sociedad. En cierto modo, sociedades menos desarrolladas institucionalmente, por el contrario, pueden tener mecanismos de defensa social más sólidos (fortaleza y memoria histórica, no sólo resiliencia).

Las sociedades tradiciones tienen menos instrumentos sofisticados, pero en cambio más mecanismos culturales y sociales de actuación. Son instituciones cuya legitimidad está en ofrecer seguridad y protección a la sociedad. **El Cambio Climático ofrece una renovada fuente de legitimidad a las instituciones con serios déficit de credibilidad y confianza. El reto del clima y el cambio de modelo energético está en ofrecer la capacidad de los gobiernos de actuar al lado de otros actores sociales, en las global *citizenship* o *local players*.**

Se trata de poder actuar por encima de fronteras y demarcaciones institucionales. Los riesgos del clima tampoco conocen fronteras ni teorías climáticas. Esto puede dar lugar a

puntos de encuentro de opuestos, con objetivos comunes. Actores que en otros ámbitos no habían coincidido se encuentran ante el Cambio Global dando lugar a amplias y muy diversas coaliciones. Gobiernos, autoridades locales, inversores, aseguradoras, empresas de renovables y de servicios energéticos, sindicatos, ONG, universidades, consultorías, fundaciones... encuentran intereses comunes ante los desafíos climáticos y energéticos.

Esta multiplicidad de agentes de la sociedad civil y la perspectiva de puntos de encuentro para el cambio es imprescindible para presionar a gobiernos e instituciones en la perspectiva del cambio, pero también para gobernarlo conjuntamente.

Reducir las emisiones de gases de invernadero en un 80% para 2050 exige una transformación extraordinaria de los modelos de producción y consumo, y por lo tanto una gran transición en la que unas actividades y sectores irán en declive mientras que otros serán emergentes, lo que puede crear situaciones adversas para algunas poblaciones de determinadas áreas territoriales especializadas en las actividades en declive y para los trabajadores de dichas actividades.

Todo ello requiere el diseño de escenarios que den previsibilidad a los cambios y el gobierno conjunto de la transición para que sea justa.

La puesta en marcha de mecanismos de transición justa es especialmente necesaria en el medio laboral, donde la larga tradición de diálogo social y

experiencia de relaciones tripartitas (gobiernos, empleadores y trabajadores) debería servir para facilitar que el cambio de modelo energético se desarrolle con criterios de transición justa.