

Revisando el Desarrollo Sostenible: El Abordaje del National Audit Office (NAO) en el Reino Unido

Marcus Popplewell

Auditoría General

Reino Unido

HISTORIAL

Este artículo está basado en el resumen de un documento preparado por Joe Cavanagh y Tom Wallace del NAO del Reino Unido (United Kingdom National Audit Office) para la reunión del comité director del Grupo de Trabajo sobre Auditoría Ambiental de la INTOSAI en enero del 2003 y otros documentos subsiguientes¹. El documento define:

- (a) Los objetivos generales de la estrategia de Desarrollo Sostenible del Reino Unido
- (b) Quién es responsable del desarrollo sostenible en el Reino Unido
- (c) Cómo el desarrollo sostenible está siendo integrado en la formulación de políticas
- (d) Cómo el Reino Unido está buscando implementar las metas de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible
- (e) Metas que la estrategia de Desarrollo Sostenible alcanzó hasta ahora
- (f) Los planes del NAO para evaluar los avances hacia la conquista del desarrollo sostenible

(A) LOS OBJETIVOS GENERALES DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL REINO UNIDO

En mayo de 1999, el gobierno del Reino Unido publicó su primera Estrategia de Desarrollo Sostenible². La Estrategia describe cómo alcanzar el desarrollo sostenible, incluyendo las modificaciones dentro de los órganos del gobierno central. La Estrategia reconoce que para que el éxito del desarrollo sostenible sea posible, ésta debe estar integrada a la formulación de políticas públicas en el ámbito central y local y al comportamiento de los individuos y empresas privadas. Los principales objetivos de la Estrategia son:

- progreso social que reconozca las necesidades de todos;
- protección efectiva del medio ambiente;
- utilización prudente de los recursos naturales;
- niveles altos y estables de crecimiento económico y empleo

1 *Implementation of sustainable development in the UK, United Kingdom National Audit Office* (Implementación del Desarrollo Sostenible en el Reino Unido, NAO), Julio 2003

2 *A better quality of life: a strategy for sustainable development for the United Kingdom* (Mejor calidad de vida: una estrategia de desarrollo sostenible para el Reino Unido), Cm 4345, The Stationery Office, London, ISBN 0-10-143452-9, http://www.sustainable-development.gov.uk/uk_strategy/content.htm

(B) RESPONSABILIDAD DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL REINO UNIDO

El Departamento de Medio Ambiente, Alimentos y Asuntos Rurales desempeña un papel primordial en la promoción del desarrollo sostenible transversalmente en el gobierno y en la sociedad, e internacionalmente, a través de las siguientes actividades:

- asegurando que las políticas aborden los temas de desarrollo sostenible transversalmente en el Gobierno;
- actuando como un defensor del desarrollo sostenible;
- haciendo el monitoreo y produciendo informes sobre los avances;
- promoviendo la política de desarrollo sostenible internacionalmente.

Una de las 10 metas prioritarias del Departamento de Medio Ambiente, Alimentos y Asuntos Rurales es “Promover el desarrollo sostenible en los diversos niveles de Gobierno y en el conjunto del país, mensurándolo a través de la conquista de tendencias positivas en los principales indicadores de desarrollo sostenible del Gobierno.”

La política de desarrollo sostenible no puede ser ejecutada por un único departamento. De esta forma, además del departamento anteriormente mencionado, hay también:

- un comité de ministros del Gobierno para coordinar la política de desarrollo sostenible – el comité produce un informe al año resumiendo los avances realizados en materia de que las compras y operaciones del Gobierno sean más “verdes”.
- un comité Parlamentario dedicado a la auditoría ambiental – el comité de Auditoría Ambiental fue creado en 1997. Es responsable de monitorear

el progreso de los órganos gubernamentales en lo que se refiere al cumplimiento de las metas de protección del medio ambiente y desarrollo sostenible. El NAO se comprometió recientemente a apoyar al comité en el cumplimiento de esta tarea.

- una Comisión de Desarrollo Sostenible – la Comisión es un órgano auspiciado por el Gobierno, cuyos objetivos son: evaluar el progreso en dirección a la conquista del desarrollo sostenible; recomendar acciones para revertir tendencias no sostenibles; elevar el nivel de concientización de los temas relacionados con el desarrollo sostenible; e incentivar buenas prácticas.³
- estrategias regionales y locales de desarrollo sostenible– todas las regiones y comunidades locales tienen sus propias estrategias de desarrollo sostenible. Un conjunto de 29 indicadores de desarrollo sostenible local es utilizado para monitorear el desempeño de gobiernos locales.

(C) INTEGRANDO EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

La estrategia de Desarrollo Sostenible del Gobierno, lanzada en 1999, identificó 10 abordajes y principios que sustentan la conquista del desarrollo sostenible::

1. Colocar a las personas en el centro.
2. Tener una perspectiva a largo plazo.
3. Considerar costos y beneficios.
4. Crear un sistema económico abierto y solidario.
5. Combatir a la pobreza y la exclusión social.
6. Respetar los límites del medio ambiente.
7. El principio de la precaución.
8. Utilizar conocimiento científico.
9. Transparencia, información, participación y acceso a la justicia.
10. Hacer que quien contamine pague.

³ <http://www.sd-commission.gov.uk/>

El Gobierno elaboró una Lista para Formuladores de Políticas con el objetivo de proporcionar informaciones útiles y puntos de contacto con exigencias reglamentarias (ej.: Ley de Derechos Humanos), buenas prácticas (ej.: consulta) y gran variedad de herramientas de evaluación de impacto (ej: Evaluaciones de Impacto Ambiental, Evaluación de Impacto Regulator).

El Departamento de Medio Ambiente, Alimentos y Asuntos Rurales acaba de desarrollar una herramienta de Evaluación Integrada de Políticas para mejorar la integración de los objetivos ambientales y de otros objetivos de desarrollo sostenible.⁴ La herramienta ofrece un marco de referencia para una evaluación estándar de propuestas de políticas con relación a una serie de impactos ambientales, sociales y económicos. El Gobierno también utiliza medidas fiscales para incentivar el desarrollo sostenible, tales como impuestos menores para el diesel con baja tasa de azufre y aumentos anuales por encima de la inflación para impuestos sobre el petróleo.

(D) ADAPTANDO LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL REINO UNIDO CON MIRAS A REFLEJAR LAS METAS DE LA CUMBRE MUNDIAL

En vez de establecer un proceso aislado para el seguimiento de las metas de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible del 2002, el Gobierno del Reino Unido pretende expandir los procesos de desarrollo sostenible ya existentes. En 2003, el Gobierno estableció sus 17 principales compromisos con la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible 2002, así como los objetivos, acciones y procesos de monitoreo relacionados.⁵ Estos compromisos están relacionados con las siguientes áreas: estándares

de consumo y producción sostenibles; energía renovable y eficiencia de la energía; biodiversidad; pesca; océanos; integración de temas ambientales en procesos de reducción de la pobreza ejecutados por los países; agua y saneamiento; acceso a la energía; finanzas; responsabilidad social corporativa; comercio; agricultura; gobernanza del desarrollo sostenible internacional; monitoreo coordinado de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible / Monterrey; asociaciones; derechos humanos; sustancias químicas.

En 2003, el comité del Reino Unido para el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas realizó un ejercicio de consulta para identificar prioridades para el Reino Unido oriundas de la Cumbre. Como era de esperarse, el estudio concluyó que los diversos grupos de participantes tienen diferentes intereses. Sin embargo, los principales temas identificados por los diversos grupos incluyen:

- energía;
- responsabilidad y responsabilización corporativa;
- producción y consumo sostenibles;
- enfocar la acción en el desarrollo sostenible y en el pensamiento conjunto;
- biodiversidad.

Un elemento clave de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible es la asistencia a países en vías de desarrollo. El Gobierno pretende aumentar su asistencia para el desarrollo de países extranjeros pasando de £3,0 mil millones a £4,5 mil millones antes del período 2005-06. El Departamento de Medio Ambiente, Alimentos y Asuntos Rurales está también desarrollando una estrategia para la producción y el consumo sostenibles.

⁴ www.defra.gov.uk/ebus/enabling/procurement/susdev-ipas.pdf

⁵ <http://www.sustainable-development.gov.uk/eac-wssd/commitments.htm>

Observamos un conjunto de indicadores, varios de los cuales resultan inadecuados para medir una sostenibilidad verdadera, o con relación a los cuales las metas y programas establecidos no son suficientemente exigentes para representar un progreso significativo en dirección a la sostenibilidad

(E) EL PROGRESO DEL REINO UNIDO HASTA AHORA

Anualmente, desde el año 2000, el Gobierno del Reino Unido ha producido un informe que registra el progreso de la nación, utilizando 19 indicadores “principales”.⁶ Los indicadores abarcan tres temas generales: económico, social y ambiental. Dichos indicadores forman parte de un conjunto mayor, con relación al cual se puede mensurar el progreso. Ya que la estrategia de Desarrollo Sostenible fue lanzada en 1999, diez indicadores principales demuestran la mejoría en lo que se refiere a la conquista de las metas. Cuatro indicadores empeoraron significativamente: robo, calidad del aire, volumen de tráfico en las carreteras y residuos domésticos (vea la Figura 1 a continuación).

La Comisión de Desarrollo Sostenible produjo recientemente su propia evaluación del progreso relatado por el Gobierno con relación al desarrollo sostenible desde 1999.⁷ La Comisión notó que la estrategia del Gobierno *A Better Quality of Life* (mejor Calidad de Vida), lanzada en 1999, pretendía proporcionar una estructura para dirigir y monitorear el progreso. La Comisión arribó a la conclusión de que la estrategia y la subsiguiente evaluación del progreso han sido una forma importante de mantener la sostenibilidad de la agenda y de identificar las áreas en las que se registran avances o retrocesos. La Comisión se pronunció de la siguiente forma:

*“El Reino Unido es uno de los pocos gobiernos del mundo que estableció un proceso de este tipo. En el período de la estrategia, se verificó un progreso significativo en lo que se refiere a varios aspectos de la sostenibilidad en el Reino Unido, tal como quedó demostrado en la estrategia *Better Quality of Life* (ABQL 2003). Gradualmente, el desarrollo sostenible está siendo más ampliamente reconocido como un objetivo fundamental de políticas. Diversos aspectos de las políticas y acciones del Gobierno de responsabilidad de otros órganos fueron modificados de alguna manera por las exigencias de la sostenibilidad. Varios indicadores clave de la sostenibilidad están evolucionando en la dirección correcta. Existe, por parte del público y en escuelas y facultades, un entendimiento más generalizado sobre la necesidad de una sociedad más sostenible.” (párrafo 5 de la evaluación de la Comisión).*

⁶ Evaluación de progreso del desarrollo sostenible : informe anual del Gobierno 2003, <http://www.sustainable-development.gov.uk/ar2003/index.htm>

⁷ *Shows promise. But must try harder* (Prometedor. Mas precisa más empeño), Una evaluación producida por la Comisión de Desarrollo Sostenible a respecto del informe de progreso en materia de desarrollo sostenible en los últimos cinco años presentado por el Gobierno, abril 2004, <http://www.sd-commission.gov.uk/pubs/assessment/index.htm>

FIGURA 1: PRINCIPALES INDICADORES DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL REINO UNIDO

INDICADORES		CAMBIOS DESDE 1990	CAMBIOS DESDE LA ESTRATEGIA
ECONÓMICOS			
PRODUCCIÓN ECONÓMICA		✓	✓
INVERSIÓN		↔	↔
EMPLEO		↔	✓
SOCIALES			
POBREZA & EXCLUSIÓN SOCIAL		↔	✓
EDUCACIÓN		✓	✓
SAÚDE		↔	↔
CONDICIONES DE HABITACIÓN		✓	✓
CRIMEN	ROBO	✗	✗
	ROBO DE, O EN VEHÍCULOS Y ASALTOS A	✓	✓
AMBIENTALES			
CAMBIO CLIMÁTICO		✓	✓
CALIDAD DEL AIRE		✓	✗
TRÁFICO POR CARRETERA	VOLUMEN TOTAL DE TRÁFICO POR CARRETERA	✗	✗
	INTENSIDAD DEL TRÁFICO POR CARRETERA	✓	✓
CALIDAD DEL AGUA FLUVIAL		✓	✓
VIDA SILVESTRE	AVES EN ÁREAS CULTIVADAS	✗	↔
	AVES EN ÁREAS FORESTALES	✗	↔
USO DE LA TIERRA		✓	✓
RESIDUOS	RESIDUOS DOMÉSTICOS	✗	✗
	RESIDUOS INDUSTRIALES Y GESTIÓN	...	↔

- ✓ Cambio significativo en dirección a la conquista de los objetivos
- ↔ Sin cambio significativo
- ✗ Cambio significativo en dirección contraria al alcance de los objetivos
- ... Datos insuficientes o ausencia de datos de comparación

Sin embargo la Comisión también planteó que:

“Nuestra propia evaluación es que ni el Gobierno del Reino Unido, ni las administraciones responsables, ni el conjunto de nuestra sociedad consiguieron asimilar plenamente la noción de que las metas de desarrollo sostenible representan una crítica radical de las políticas y conquistas del presente, ni cómo estamos lejos de cumplir nuestras responsabilidades globales y nacionales y de crear una sociedad plenamente sostenible, y cuánto precisa hacerse para comprometer al conjunto de la sociedad con la superación de los desafíos de la sostenibilidad. Hasta este momento, el compromiso ha sido muy general y presenta muchos vacíos como para poder producir las modificaciones necesarias. Todos nosotros necesitamos dedicar muchos más esfuerzos.” (párrafo 8)

“El Gobierno observa un conjunto de indicadores, que en su mayoría presentan un progreso razonable en dirección a la sostenibilidad. Observamos un conjunto de indicadores, varios de los cuales resultan inadecuados para medir una sostenibilidad verdadera, o con relación a los cuales las metas y programas establecidos no son suficientemente exigentes para representar un progreso significativo en dirección a la sostenibilidad” (párrafo 10)

El propio Gobierno produce un informe anual sobre la sostenibilidad de sus operaciones - el Informe de Desarrollo Sostenible en el Gobierno 2003.⁸ El informe contiene datos de desempeño en nueve áreas (compromisos generales, viajes, agua, residuos, energía, compras, gestión de tierras, biodiversidad e impactos sociales).

“Hasta este momento, el compromiso ha sido muy general y presenta muchos vacíos como para poder producir las modificaciones necesarias. Todos nosotros necesitamos dedicar muchos más esfuerzos.”

⁸ Desarrollo Sostenible en el Gobierno: Segundo Informe Anual 2003,

(F) PLANES DEL NAO PARA LA EVALUACIÓN DEL PROGRESO EN LA CONQUISTA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

En el desarrollo de nuestra evaluación de progreso relativa al alcance de los objetivos de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible, pretendemos comenzar por la identificación de la estrategia de Desarrollo Sostenible de cada departamento para el cumplimiento de los diversos compromisos del Gobierno en las áreas que constan en la sección (d) anteriormente presentada. Puede no ser simples, pero después de haber hecho esto, podremos identificar y evaluar los mecanismos de cumplimiento de las metas, establecer si los objetivos y metas son adecuados y considerar la mejor forma de evaluar el progreso basado en las metas.

En términos de planes futuros, identificamos diversas áreas de interés potencial para el Parlamento del Reino Unido y el contribuyente. Creemos que estas áreas pueden incluir: producción y consumo sostenibles – “separar” crecimiento económico de degradación ambiental; energía – aumentar la utilización de fuentes de energía renovables y acceso a energía a precios razonables; océanos – pesca sostenible; biodiversidad – reducir significativamente la actual tasa de pérdida de biodiversidad; sustancias químicas – procesos internacionales para la gestión de sustancias químicas potencialmente peligrosas; o responsabilización corporativa – promover activamente la responsabilización corporativa e incentivar mejoras en el desempeño social y ambiental de la industria.

En un proceso separado, aunque relacionado, producimos un *briefing* en abril del 2004 sobre el desarrollo sostenible en operaciones gubernamentales, en respuesta a una solicitud del Comité Parlamentar de Auditoría Ambiental. Dicho documento hace una revisión del Informe de Desarrollo Sostenible en el Gobierno 2003. En la ejecución del trabajo, desarrollamos un esquema de temas clave que se basaron en nuestra experiencia previa y en directrices de validación de datos de fuentes reconocidas. Las preguntas fueron elaboradas para investigar cuatro temas amplios:

- Metas: La calidad (ej.: adecuación, claridad, cobertura) de las metas de desarrollo sostenible que se espera que los departamentos consigan alcanzar;
- Datos: determinar si los datos incluidos en el Informe son completos y de calidad (incluyendo el alcance, consistencia interna y si fueron validados o no);
- Desempeño: conquistas del Departamento, de acuerdo con los datos disponibles;
- Narrativa: la calidad de la narrativa que acompaña a cada sección del informe e interpreta los datos (ej.: si presenta conclusiones precisas de los datos y si ofrece ejemplos).

Nuestro análisis se basó fundamentalmente en la revisión de los datos y de la narrativa publicada, conjuntamente con una discusión detallada con el equipo del Departamento de Medio Ambiente, Alimentos y Asuntos Rurales y otros contactos cuando fueron necesarios. No investigamos específicamente las contribuciones de cada departamento para el Informe de Desarrollo Sostenible en el Gobierno 2003. Esta investigación inicial será un elemento importante para trabajos futuros que ejecutaremos en áreas específicas del desarrollo sostenible en el gobierno. ■