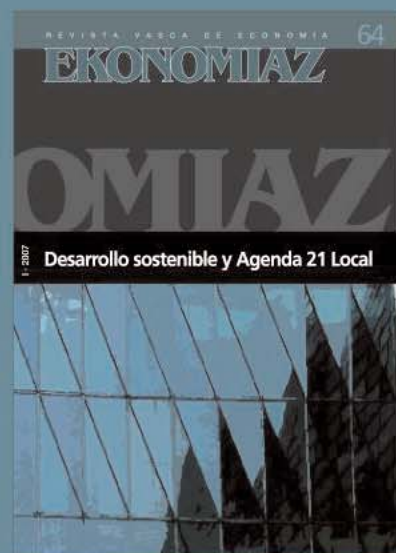


Cada vez es más evidente que estamos ante una crisis de civilización provocada por su colisión con la naturaleza. Los intentos de mantener la estabilidad social y ecológica mediante los viejos enfoques del desarrollo y la protección del medio ambiente sólo pueden aumentar la inestabilidad. Deberá buscarse la seguridad mediante el cambio, inspirándose en el propio comportamiento de la naturaleza, y actuar de manera inmediata. La asimilación por parte de la sociedad del concepto de desarrollo sostenible y su aplicación a escala local mediante la Agenda 21 Local supone un esfuerzo de gran magnitud, pero queda mucho camino hasta la implantación de una *red de políticas*, que implique efectivamente en este proceso a los gobiernos provinciales y locales, y a toda la sociedad civil.



DESARROLLO SOSTENIBLE Y AGENDA 21 LOCAL



OGASUN ETA HERRI
ADMINISTRAZIO SAILA
Ekonomia eta Planifikazio Zuzendaritza
DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Dirección de Economía y Planificación



Hacia la «sociedad sostenible»

Ni microchips, ni software, ni Internet, ni puntocom. La próxima gran revolución en Silicon Valley, la meca de la tecnología y el gran laboratorio mundial para la innovación, podría ser el medio ambiente. Una riada de dinero está llegando, a través de los fondos de capital-riesgo, a negocios experimentales en energía solar y eólica, células de combustible, biocombustibles y otras fuentes energéticas. Por primera vez se utiliza más silicio para placas solares que para ordenadores.

Este nuevo panorama germina de la cada vez mayor conciencia mundial de los graves problemas ambientales causados por el calentamiento global del planeta.

Si bien hasta hace poco imperaba la idea de que el respeto de la naturaleza era un deber moral, cada vez es más evidente que estamos ante una crisis de civilización que constituye un peligro para la supervivencia de la especie humana. La causa última de que no se haya detenido el proceso de colisión entre «civilización» y «naturaleza» es el paradigma dominante, el cual considera que la especie humana es la distinta y señora del resto de las especies y dueña de la naturaleza.

Mientras se mantenga este paradigma, la cultura dominante va a seguir degradando enfoques y conceptos que tienen potencial transformador y adoptando políticas de sostenibilidad que, sin necesidad de cambiar el modelo económico, prometen resolver graves problemas, tales como la creciente escasez de petróleo y el cambio climático. Del mismo modo, hay que señalar que estas nuevas políticas seguirán estando acompañadas por las políticas tradicionales de afrontar los problemas que ya de por sí se han demostrado ineficaces.

Ante esta variopinta situación, los académicos de la economía se han dividido entre los que defienden el cese del crecimiento a costa de los recursos naturales en los países desarrollados y los que consideran que el crecimiento ilimitado no es incompatible con la sostenibilidad, siempre y cuando se adopten determinadas políticas ambientales.

Esta preocupación ambiental llevó a la Comisión de Medio Ambiente de las Naciones Unidas a elaborar el informe «*Nuestro Futuro Común*» en el año 1987, más conocido como «Informe Brundtland». Este trabajo marcó el punto de inflexión en el proceso de institucionalización del concepto de desarrollo sostenible y además planteó su definición más utilizada: «El desarrollo sosteni-

ble es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades».

Esta definición, aunque refleja correctamente la preocupación por la vertiente ambiental del concepto de desarrollo sostenible, no contempla la vertiente de desarrollo, que responde más a una preocupación por la pobreza humana y a la constatación de que el crecimiento, única variable de la que la ciencia económica se había preocupado hasta entonces, no servía para eliminarla.

En efecto, a pesar de que muchos países subdesarrollados crecían a ritmos similares a los de los países desarrollados, este crecimiento no se traducían en una equiparación de la calidad de vida de la mayoría de la población. Además, se hacía hincapié en que la causa de la pobreza no radicaba en la insuficiencia de recursos, sino en su mala distribución. Surgió así el concepto de «desarrollo humano», un concepto amplio e integral que supone «un proceso por el cual se amplían las oportunidades del ser humano», entre las que destacan como principales objetivos, disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr una calidad de vida adecuada. En definitiva, esta filosofía de desarrollo sostenible o desarrollo humano sostenible incorpora los conceptos de desarrollo humano y sostenibilidad.

¿Es la Agenda 21 Local un instrumento idóneo para avanzar hacia el desarrollo sostenible?

En los años ochenta, muchos gobiernos avanzaron en lo que se ha conocido como la primera fase de la modernización ecológica, dirigida, por una parte, a lograr la eficiencia energética y la reducción de la contaminación en la gran industria mediante la innovación tecnológica y, por otra, hacia la diversificación de fuentes de energía. En los años noventa, el público objetivo de la política ambiental cambió, desde una cifra reducida de grandes empresas a un número mucho mayor de pequeños productores y consumidores. Esta segunda fase de la modernización ecológica ha significado que los gobiernos locales puedan ser vistos como el ámbito de gobierno natural para impulsar el desarrollo sostenible. En este contexto, el énfasis ambiental cede protagonismo, integrándose en una perspectiva tridimensional junto a las dimensiones social y

La naturaleza no es el caos, sino un orden maravilloso, construido a lo largo de miles de millones de años, en el que nada carece de sentido. Las «tecnologías de la naturaleza», aparte de ser sostenibles, son muchísimo más eficientes, elegantes y sofisticadas que las nuestras

económica en lo que se ha denominado la modernización del desarrollo sostenible.

Un estudio realizado por el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED) identificaba cinco debilidades en el avance hacia el desarrollo sostenible: 1) un dominio del enfoque ambiental sobre los aspectos económicos y sociales; 2) un enfoque burocrático centrado más en la elaboración de planes que en la puesta en marcha de procesos; 3) una no consideración de las necesidades futuras; 4) una participación débil de los grupos de interesados y, en consecuencia, 5) una conexión reducida con los problemas reales.

Estos problemas podrían ser mitigados por un mayor empuje de las estrategias de abajo a arriba, definidas en el nivel local y con la participación de la sociedad civil (los ciudadanos, las empresas y las ONG). Además, en los gobiernos locales existe una percepción más compleja y multidimensional de las diferentes cuestiones, no restringida exclusivamente al tema medioambiental.

La Agenda 21 (en adelante, A21), aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, se define como un proceso global de actuación hacia el desarrollo sostenible, que se hace especialmente operativo en el ámbito local. El capítulo 28 de la A21 incorpora el concepto de Agenda 21 Local (en adelante, A21L) como un plan de acción municipal, que da a los municipios un papel clave debido a la proximidad de las autoridades públicas locales a los ciudadanos y a las empresas.

Además, la A21L legitima la manera de hacer política, tanto desde los resultados, en la medida en la que las actuaciones definidas tienen en cuenta las metas de los ciudadanos y tratan de resolver sus problemas, como desde el proceso, ya que se produce una participación efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas. En esta línea, las mejoras registradas en el gobierno municipal parecen ser uno de los beneficios más obvios de la A21L, gracias a la mejor integración de las políticas sectoriales, la mayor cooperación entre departamentos y el establecimiento de una mejor comunicación entre la sociedad civil, la administración y las autoridades políticas, y la existencia de mayores oportunidades para fomentar la participación pública.

Es necesario promover lógicas de trabajo inter-gubernamentales y transversales que contemplen los principios de la gobernanza: apertura, participación, eficacia, responsabilidad y coherencia. Estamos ante retos que requieren al mismo tiempo implicación colectiva y compromiso institucional

Factores que inciden en la implantación de la A21L

La implantación de la A21L va a depender directamente de los recursos acumulados de factores productivos (financieros, físicos, humanos, organizativos y tecnológicos) y de las capacidades, conocimiento y cultura organizacional, de que disponga la organización, en nuestro caso el gobierno local.

En relación a esto, hay que señalar que, en general, la disponibilidad de recursos y, también, de algunas capacidades, suele estar estrechamente ligada al tamaño, es decir, al alcance de la jurisdicción y la dimensión de los gobiernos locales. Así, en los municipios de los países nórdicos que son, en general, los de mayor tamaño en Europa, es donde se han registrado más avances.

Otro conjunto de factores de gran relevancia es el derivado de la teoría del federalismo fiscal aplicada al ámbito de las competencias asumidas en temas medioambientales, asignación de recursos y asuntos sociales.

Es necesario poner mucho cuidado a la hora de trasladar objetivos nacionales o estatales al ámbito local. De la misma manera, el que una política económica sea eficiente a escala nacional o estatal no implica necesariamente que lo sea a escala local. La teoría del federalismo fiscal afirma que para que la descentralización de políticas sociales y medioambientales (al ámbito local) arroje ganancias de eficiencia es preciso contar con suficiencia y autonomía financiera, un conocimiento exhaustivo de la demanda y un tamaño óptimo de la jurisdicción que no sea desbordado por las externalidades del gasto público local.

El resto de factores influyentes están relacionados con las capacidades:

1. *La experiencia / cultura social y medioambiente.* En el caso danés se puede encontrar un amplio abanico de experiencias y proyectos (pueblos ecológicos, actividades de educación y cultura ambiental).
2. *El estilo de gobierno.* En este caso se debe mencionar la gran tradición participativa de países como Suecia y Holanda.
3. *Los agentes clave.* Alcaldes u otros agentes con carisma y compromiso que han actuado de propulsores en la promoción de las agendas de sostenibilidad, incluso adoptando a veces decisiones impopulares para dar prioridad a las metas del desarrollo sostenible a largo plazo.

4. *La orientación política.* Según su naturaleza política, el gobierno municipal y otros cargos políticos son los agentes más activos, mientras que en otros municipios son los ciudadanos y otros grupos de agentes los predominantes.

Aunque se podría pensar que cumpliendo sólo algunos factores de los mencionados se puede tener éxito en la implantación de la A21L, la evidencia empírica ha demostrado que no es posible una expansión generalizada de los procesos de A21L si no confluyen de manera significativa todos ellos.

Una visión general de la implantación de la A21L

Europa es líder en la implantación de la A21L. Sin embargo, los enfoques y ritmos están siendo muy diversos en los diferentes Estados. Es posible clasificar a los países relativamente activos en los procesos de A21L en tres grupos, de acuerdo con el dinamismo y la profundidad en su implantación. El primer grupo está formado por aquellos países pioneros (Suecia, Reino Unido y Holanda), caracterizados por su rápida contestación a la Cumbre de Río de 1992 y por el resto de los países escandinavos (Dinamarca, Noruega y Finlandia) que, aunque empezaron más tarde que los anteriores, han manifestado un notable compromiso con los postulados del desarrollo sostenible. El segundo, lo componen Alemania y Austria, con una respuesta más tardía que los anteriores y donde el seguimiento de la A21L ha sido bastante escaso y, el tercero, lo conforman los países mediterráneos (Italia, Portugal, España y Francia) e Irlanda, donde el interés por la A21L data de finales de los años noventa.

Sin embargo, en los últimos años se están produciendo algunos cambios interesantes. Así, países como España, Italia y Alemania han aprovechado las lecciones de las experiencias previas para avanzar más rápida y sólidamente. En contrapartida, en algunos de los países pioneros, como por ejemplo, en Suecia y Reino Unido, el número de autoridades inmersas en procesos de A21L se está reduciendo, aunque esto no quiere decir que los procesos en favor del desarrollo sostenible se estén abandonando, sino que se está produciendo un avance en los instrumentos utilizados para conseguirlo; en particular, la consideración del proceso como una estrategia global del gobierno local cuya responsabilidad va a ser directamente asumida por el alcalde, en lugar de estar ubicada en el área de medioambiente o dejada en manos de un técnico.

Los avances producidos en España son significativos, más aún cuando no existía una cultura y una tradición medioambiental previa, a diferencia de países como Holanda, Suecia o Dinamarca. Un indicador de esta evolución es el incremento del número de municipios firmantes de la Carta de Aalborg, en la que se comprometen a adoptar estos planes. Las corporaciones locales que la habían suscrito en 1998 eran aproximadamente sesenta, y en la actualidad, son más de mil los municipios que la han firmado o han iniciado los trámites para hacerlo.

Las comunidades autónomas han empezado a estimular la implantación de la A21L: se comienza con un diagnóstico medioambiental y se ofrecen líneas de financiación para los ayuntamientos que quieran iniciar dichos procesos. Algunos gobiernos autonómicos han ido más allá, y elaboran sus propias estrategias de sostenibilidad y trabajan con grupos de ayuntamientos, asesorándoles y dotándoles de instrumentos (formación de personal, publicación de guías metodológicas, diseño de indicadores, etc.).

Respecto a la Comunidad Autónoma de Euskadi, su estrategia en los años ochenta y noventa se dirigió a la mejora de la eficiencia energética de las empresas y a la sustitución parcial del petróleo por el gas natural. Es a partir de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 cuando un concepto más sofisticado de desarrollo sostenible empieza a incorporarse en Euskadi, tanto en planes como en normativa. La Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco supone un importante avance, aunque muy enfocado en la perspectiva medioambiental. Es, sin embargo, el «Compromiso por la Sostenibilidad del País Vasco» el que representa un avance crucial al hacer explícita la intención de sentar las bases de un nuevo modelo que incorpore la triple dimensión del desarrollo sostenible.

El impulso del Gobierno Vasco, a través de IHOB, aportando recursos económicos, humanos y de conocimiento y propiciando el compromiso conjunto de las diputaciones forales y EUDEL, ha sido clave para el avance en la implantación de la A21L. Un 87% de los 251 municipios de la CAE están involucrados en procesos de A21L; un porcentaje muy elevado en términos comparativos, máxime si se tiene en cuenta que los municipios de la CAE son de pequeña dimensión.

Una característica clave para la disseminación de los procesos A21L es el trabajo en grupo. Por ello, los municipios vascos traba-

Algunos ayuntamientos implantan la A21L como si fuera un documento más para almacenar en la librería cuando, en realidad, puede convertirse en su mejor instrumento de revalorización local

jan conjuntamente, cooperando en el diseño de sus planes, en el seno de un *udaltalde*. Generalmente, los municipios se agrupan por proximidad física y aprovechan estructuras que ya vienen compartiendo para la prestación de servicios comunes, como las mancomunidades, las comarcas, las cuadrillas y las agencias de desarrollo local. Los municipios que ya han elaborado su diagnóstico y plan de acción y han establecido mecanismos de participación ciudadana pueden pasar a formar parte de la Red de Municipios Vascos hacia la Sostenibilidad, Udalsarea 21.

Aprender de la experiencia

La experiencia acumulada en los procesos de A21L nos deja unas cuantas lecciones. La primera es que los niveles superiores de gobierno deben ejercer un claro liderazgo y comprometerse a largo plazo, con objeto de reducir las dudas y temores de las autoridades locales. Es importante que este compromiso se manifieste a través de la asunción de la firma de un manifiesto institucional a favor del desarrollo sostenible o de la A21L, o de la incorporación de la A21L como un área prioritaria en una estrategia de desarrollo sostenible a largo plazo.

La segunda, es necesario propiciar una mayor coordinación entre las distintas administraciones dentro de un mismo territorio, puesto que no se desarrollan programas comunes. A veces, incluso tampoco existen entre los diferentes estamentos administrativos de un mismo ayuntamiento. Sin embargo, es vital que exista una transversalidad e integración sectorial de la sostenibilidad en el conjunto de las acciones municipales, y esto se consigue por la propia percepción multidimensional de la realidad local que tienen los alcaldes.

Por ello, el desarrollo sostenible debe ser la meta global de un gobierno y desde esa perspectiva, las políticas de A21L debieran ser responsabilidad directa de la presidencia o la alcaldía, o estar instauradas dentro de un departamento especial, que se encuentre en un nivel superior al resto de departamentos y cuyas decisiones sean de obligado cumplimiento para todos ellos.

Por otra parte, salvo excepciones, no se han elaborado Agendas 21 Regionales o Provinciales, por lo que las A21L no suelen estar integradas en las políticas de entidades de rango superior. Así mismo es conveniente una mayor cooperación entre las distintas comunidades autónomas, una tarea que no es tan difícil ya que el grado de mimetismo en las actuaciones emprendidas es alto.

La tercera, el presupuesto destinado para la A21L por los gobiernos autonómicos, diputaciones y la mayoría de los municipios es todavía escaso. En este contexto, no se debe olvidar tampoco la importancia de la aportación de recursos financieros o humanos (estableciendo la figura de un coordinador específico para la A21L) que el gobierno local puede recibir de los gobiernos centrales y regionales.

Una cuarta lección es que se debe dotar a los municipios de información y formación a través de la difusión de métodos comunes, buenas prácticas o servicios de apoyo y consultoría. Por otra parte, muchas veces la información no existe o es difícilmente accesible, por lo que no se pueden realizar valoraciones críticas externas, lo que está en contra de los principios de la buena gobernanza. En este sentido, es fundamental crear mecanismos sistemáticos de seguimiento por parte de los ayuntamientos y que los gobiernos autonómicos realicen también evaluaciones de la A21L.

La última, pero no la menos importante, es la positiva influencia de las «instituciones de transferencia». Normalmente, suele tratarse de organizaciones promovidas por gobiernos regionales o estatales, pero pueden adoptar otras formas, como por ejemplo, asociaciones de autoridades locales como la sueca SALA o empresas privadas de consultoría. La sociedad civil (ciudadanos, las ONG, grupos empresariales, etc.), tiene conceptualmente una destacada capacidad para impulsar la difusión de los procesos de A21L, pero su participación real sigue siendo una asignatura pendiente. No basta con crear foros de participación, deben funcionar, y para ello es necesario capacitar a todos los agentes sociales mediante la educación ambiental.

Hacia una red de políticas

Todas las recomendaciones para impulsar la A21L se funden en un solo concepto: la red de políticas, definida como una nueva forma de gobernanza que permite a los gobiernos movilizar recursos políticos y capacidades en aquellas situaciones donde los mismos se encuentran ampliamente repartidos entre los agentes públicos y privados. Esta forma de gobernanza es más potente y permite que las autoridades locales disminuyan su percepción del riesgo, debido no solamente a que pueden recibir apoyos de los

Las redes de políticas son más complejas de gestionar que otras formas tradicionales de hacer política (normativa, concursos públicos, etc.), puesto que exigen poner de acuerdo a diferentes intereses y sensibilidades

agentes pertenecientes a la propia red, sino también porque es un proceso en el que se potencia el trabajo en equipo. Esto incrementa la motivación del propio ayuntamiento y hace percibir más beneficios que costes, incluso a aquellas autoridades locales y países que están muy lejos de disponer de los recursos y las capacidades necesarias. Una red de políticas incorpora un «plus» de compromiso por parte del nivel de gobierno que la lidera y los que la integran, ya que es algo mucho más complejo que diseñar un simple paquete de ayudas para los gobiernos locales.

El éxito de las redes de políticas estriba en que son «globales», al integrar a todos los actores relevantes; «densas», al establecer relaciones fuertes y frecuentes entre sus miembros; e «integradas», porque los complementos de valor están orientados a los objetivos, definidos mediante consenso. Más aún, el número y el prestigio de los participantes es un factor clave para la aplicación de esta nueva herramienta por parte de las autoridades locales. La teoría institucional demuestra que las redes de políticas alcanzan tal grado de legitimación, que el hecho de no adoptarlas se ve como algo irracional y negligente.

Por todo ello, las redes de políticas son más eficaces en la difusión generalizada y mantenimiento en el tiempo de los procesos de A21L, frente a las otras formas de gobernanza. Son numerosos los procesos de este tipo que están surgiendo en Europa como por ejemplo la Associazione Nazionale Coordinamento Agende 21 Locali Italiane o la red de eco-municipios en Suecia. En el caso de España se muestra claramente que existe una mayor dotación de ayudas para los municipios inmersos en procesos de A21L que forman parte de comunidades autónomas que cuentan con una red de municipios sostenibles.

Los indicadores de sostenibilidad, instrumento para evaluar las Agendas 21 Locales

El éxito obtenido en la disseminación de la A21L no ha sido fácil. Aunque alcanzar esta primera meta ha sido arduo y complejo, no implica necesariamente un compromiso real y efectivo de los ayuntamientos. Por eso, es necesario disponer de un panel de indicadores municipales que permita medir el avance del proceso, en términos de resultados finales.

Un indicador anuncia y revela una posición; muestra y facilita la perceptibilidad de uno o varios fenómenos. Su elaboración debe estar recomendada por su fiabilidad y capacidad para detectar

tanto tendencias como cambios que surgen y emergen. Además, debe medir los grados de cumplimiento o de aproximación a un objetivo. Es, por tanto, una guía de la acción política.

En ese sentido, los indicadores de sostenibilidad son una extraordinaria herramienta de evaluación de la A21L. Uno de los grandes objetivos es disponer de indicadores básicos que permitan elaborar unas políticas de desarrollo sostenible eficientes.

Un cuadro completo de indicadores debe recoger los siguientes:

- *Indicadores de tendencia.* Incluyen las tendencias sociales (justicia, igualdad, democracia, nivel de conocimiento,...); tendencias económicas (desarrollo y eficacia del sistema económico); y tendencias medioambientales (capacidad de carga, noción de espacios medioambientales,...).
- *Indicadores de condición.* Los que influyen positiva o negativamente sobre las grandes tendencias. Son factores sociales y políticos (opinión pública, nuevas políticas,...); factores económicos (análisis coyuntural, aceleración de la explotación de recursos naturales, estructura del consumo, de la inversión,...); y factores naturales (sobrepasar niveles límites, cambios de escala, transformaciones de medios naturales,...).
- *Proyecciones.* Define escenarios futuros probables a partir de los indicadores de tendencias y de condición.
- *Alternativas.* Son las respuestas ante los posibles dilemas que plantea el futuro e incluyen las políticas sociales, económicas y medioambientales.

Los procesos de evaluación mejoran en eficacia si la participación de los actores de un territorio es elevada; esto es, si el compromiso es alto

El principal objetivo de la evaluación mediante indicadores de sostenibilidad es proporcionar una fuente autorizada de información que responda al mismo tiempo a demandas ciudadanas y a las necesidades de la acción política.

En consecuencia, no solo es deseable un incremento de la información, comunicación y difusión de las acciones emprendidas sino también intensificar la implicación de los ciudadanos en los procesos de decisión.

El examen permanente de las estrategias de desarrollo sostenible junto a un mayor intercambio de información son requisitos imprescindibles para culminar con éxito la evaluación de la sostenibilidad.