

LA PARTICIPACIÓN COMO ELEMENTO DE ARTICULACIÓN DE LAS AGENDAS 21 LOCALES

Moisés R. Simancas Cruz
Departamento de Geografía. Universidad de La Laguna
msimancas@ull.es

1. INTRODUCCIÓN

Considerando las etapas de la gestión pública de los ayuntamientos españoles definidas por Pascual Esteve (2001), se comprueba que tras superar la “de provisión de equipamientos y servicios públicos” y la “gerencial”, algunas administraciones públicas comienzan a plantear políticas, programas y proyectos dirigidos a la “gestión relacional” y, por tanto, a la generación, desarrollo y consolidación de una cultura de interrelación y colaboración entre los diversos actores locales. Se trata de un cambio de orientación emprendido por aquellas instituciones municipales que han superado las estrategias destinadas, en un primer momento, al desarrollo de planes o proyectos sectoriales estratégicos de carácter asistencial dirigidos a cubrir los déficits infraestructurales del período predemocrático, con el consiguiente elevado gasto público, el cual les permitió la obtención de un importante crédito y prestigio desde su consideración como las más próximas a los ciudadanos, y en una segunda etapa, que fue coincidente con una coyuntura de significativas restricciones presupuestarias, a la subordinación de la política a la gestión, en la que las acciones se dirigieron al logro de la efectividad y eficiencia y, por tanto, al máximo rendimiento de los equipamientos y servicios públicos existentes. Por su parte, las nuevas políticas de gobierno del territorio no se basan en la superación de los déficits en infraestructuras y servicios, sino en el logro de objetivos de desarrollo que incorporen los retos y las demandas que la sociedad local plantea en el marco de una nueva cultura de la participación ciudadana.

En este contexto, la gestión relacional requiere el desarrollo de un proceso dirigido a la generación, desarrollo y consolidación de la interrelación, colaboración y cooperación entre los diversos actores involucrados en el diseño, aplicación y evaluación de las estrategias de sostenibilidad local. Por esta razón, la política pública comienza a plantearse mecanismos adecuados para establecer compromisos de acción por parte de los mismos; la idea es que el convocante de la red —el gobierno local— active desde la corresponsabilidad a tales actores, fundamentándose en su capacidad —real o potencial— para gestionar y materializar el necesario cambio. Sin embargo, en la actualidad, se produce un alejamiento de la vida pública por parte de los ciudadanos y grupos locales, que es reconocido, por ejemplo, en la propia exposición de motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (BOE núm. 301, de 17 de diciembre), que trata el tema de la participación ciudadana de manera novedosa y con un claro propósito de que hacerlo efectivo mediante acciones como la obligatoriedad de elaborar reglamentos orgánicos en todos los municipios, la introducción de las iniciativas ciudadanas en la legislación básica sobre régimen local o las consultas populares.

Las Agendas 21 Locales —A21L en los sucesivos— se plantean, desde su interpretación polisémica según el contexto y los fines perseguidos con su implementación, como los “procesos de planificación”, “estrategias” o “instrumentos” (Romero et al., 2003) más novedosos de gestión relacional con que cuentan actualmente los gobiernos municipales. Esta situación queda reflejada en que, según el Sistema de Información sobre Ciudades Sostenibles de la Comisión

Europea, dependiente del International Council for Environment Initiatives (ICLEI), el número de adhesiones de la Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (1994) —la denominada Carta de Aalborg— se multiplicó entre 1994 y 2003 por veinticinco, pasando de 80 a 2.030¹; no obstante, como indican certeramente Brunet, Almeida y Coll (2005), el proceso de implantación y desarrollo de las A21L no ha hecho más que empezar. Sin embargo, a la hora de sacar conclusiones sobre la rentabilidad de dichas experiencias se puede plantear si las iniciativas *«han significado un punto de partida para una verdadera profundización del sistema democrático en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente y con la sostenibilidad o si, por el contrario, se trata de experiencias aisladas temática y territorialmente, sin continuidad en el tiempo, y que no han hecho variar de forma significativa las dinámicas las estructuras políticas y administrativas en las comunidades en donde se han llevado a cabo»* (Manuel y Martí, 200: 138). En cualquier caso, considerando que las experiencias implementadas no han estado ausentes de dificultades y fracasos, es evidente que, al menos desde el punto de vista cuantitativo, el creciente número de iniciativas, así como la proliferación de una abundante literatura, cursos y jornadas, foros, llamamientos, cartas y documentos oficiales en esta materia, indican un balance positivo.

En este trabajo exponemos una serie de observaciones, críticas y enunciados propositivos relativos a la planificación de la cooperación social, técnica y política en el contexto de los procesos de puesta en marcha e implementación de A21L, los cuales son, en gran medida, consecuencia de reflexiones y conclusiones derivadas del análisis de múltiples experiencias en esta materia, e incluso, de la intervención en algunas de ellas. Así, en coherencia con el capítulo 28 del denominado “Programa 21”, popularizado como “Agenda 21”, uno de los documentos derivados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992) —la Cumbre de Río—, la proposición básica es que las A21L son algo más que un instrumento que permite diseñar estrategias de intervención a favor de la sostenibilidad, a partir de la cooperación entre administraciones públicas y agentes socioeconómicos; se trata de una herramienta que intenta que las corporaciones locales asuman su cuota de responsabilidad en la movilización de la población, en la gestión eficaz del territorio y en la promoción de unos escenarios justos y duraderos desde el punto de vista ambiental, social y económico.

2. LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA EN LOS PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS AGENDAS 21 LOCALES

Una A21L es un proceso cíclico de planificación-acción con carácter estratégico y participativo que busca mejorar la calidad de vida manteniendo un balance entre los objetivos de desarrollo económico, social y ambiental. Así, contienen y articulan un concepto y una metodología propia de participación ciudadana lo suficientemente adecuados, útiles y exitosos para afrontar el reto del diseño de modelos territoriales desde la sostenibilidad local en la era de la globalización y de la sociedad de la información y, en algunos casos, del conocimiento. Supone, pues, un mecanismo que posibilita la generación de un nuevo escenario, a modo de marco ético y operativo, diseñado en torno a la intención no sólo de reforzar la presencia en todos los ámbitos de la toma de decisiones de la sociedad civil preferentemente de manera organizada —y, en algunos casos, no organizada—², sino también de análisis sistémico de la situación de la sostenibilidad en el ámbito territorial de su aplicación. Aunque cada ámbito territorial puede escoger su propia forma de implementación de esta herramienta, todas deben tener en cuenta dos elementos esenciales para lograr la viabilidad del proceso: por un lado, la planificación de soluciones a los problemas de

¹ Como es sabido, éste es el canal preestablecido para que las corporaciones locales o entidades supramunicipales comuniquen al gobierno regional su compromiso de llevar a cabo una A21L, circunstancia que recoge el organismo competente de la Administración General del Estado para ser trasladado a la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea.

² Aunque no existe definición jurídica de este concepto, de acuerdo a la Comunicación de la Comisión, de 5 de junio de 2002, “Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo —Propuesta de principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas” [COM (2002) 277 final— no publicada en el Diario Oficial], puede servir para designar a la totalidad de las organizaciones que reagrupan a diversos representantes del mercado laboral, de las organizaciones representativas de los medios socioeconómicos, de las organizaciones no gubernamentales, de las organizaciones de base de la sociedad y de las organizaciones religiosas. Estas agrupaciones constituyen las principales estructuras de la sociedad aparte del Estado y de la administración pública. En el contexto actual, la categoría de sociedad civil sigue siendo frecuentemente invocada para hacer referencia al gobierno local, a las asociaciones voluntarias, a instituciones culturales o educativas y a organizaciones locales o nacionales que luchan en favor de intereses comunes.

insostenibilidad mediante una revisión crítica de la situación actual, que deberá traducirse en resultados concretos, mensurables y evaluables por parte tanto de los gestores como de los ciudadanos; y por otro, la participación e implicación de todos los agentes causantes o con capacidad de corregir dicha situación.

2.1. Las Agendas 21 Locales como un proceso de planificación estratégica de la sostenibilidad

Primera premisa. Las A21L no son instrumentos de planificación ambiental, sino procesos dirigidos a la implementación de modelos de desarrollo sostenible

La ambigüedad terminológica de la definición contemplada en el Informe Brundtland (1987) ha posibilitado una gran aceptación, éxito y prolífico uso del concepto de desarrollo sostenible en documentos de muy diversa índole. Sin embargo, esa imprecisión también ha inducido a su utilización en sentidos totalmente opuestos o simplemente como un término de moda o “políticamente correcto”. Igualmente, esa plasticidad ha posibilitado su utilización en diversos contextos —técnicos, políticos, cívicos, etc.— de manera diferente en función de las distintas dimensiones de la realidad que se pretende enfatizar, así como de la unidad territorial de análisis sobre la que se va a aplicar. Asimismo, la complejidad del paradigma y del concepto que encierra supone la consideración de todas sus dimensiones, así como de la mayor cantidad de aspiraciones de las comunidades, capacidades que hacen que su operatividad se transforme en un desafío difícil de resolver. Estas cuestiones explican que los términos sinónimos de *desarrollo sostenible o sostenibilidad* (o *sustentabilidad*) comiencen a aburrir por su falta de precisión, confusión sobre el significado de las múltiples definiciones del término y tardanza en aportar resultados prácticos (Naredo, 1996).

En cualquier caso, el concepto de desarrollo sostenible cuestiona el modelo de desarrollo convencional y de crecimiento tradicional, al articularse en torno a la idea de garantizar de forma equitativa y perdurable la satisfacción de las necesidades humanas presentes y futuras manteniendo la capacidad de acogida del territorio para acoger a determinadas actividades antrópicas. De esta manera, si consideramos que el objetivo intrínseco de cualquier modalidad de desarrollo —no de crecimiento— es proporcionar un medio de vida digno a la población humana, así como lograr el progreso, el bienestar y la felicidad del individuo y de la sociedad en el marco de un entorno (ecosistemas, recursos y paisajes) con una calidad ambiental suficiente, resulta que el criterio esencial de su valoración va a ser el mantenimiento y, sobre todo, la mejora a largo plazo no sólo de la calidad de vida, sino también de las condiciones de vida, la cual es una conceptualización social relativamente reciente, que no es tangible ni mensurable. De esta manera, el desarrollo sostenible incluye objetivos sociales según unas determinadas escalas de valores humanos y de necesidades que van cambiando en el tiempo y en el espacio. Para ello es precisa una redefinición de los objetivos de desarrollo y de la gestión pública en clave de sostenibilidad, así como el diseño de recomendaciones y medidas que aúnan metodologías innovadoras, imaginativas, e incluso, con algo de osadía. Las A21L constituyen instrumentos que se articulan en esta dirección, ya que, basados en la noción básica de sostenibilidad, posibilitan el diseño de estrategias de mejora de la calidad y condiciones de vida en un determinado ámbito territorial desde la premisa de que deben ser sostenibles económica, social y ambientalmente, factibles desde el punto de vista técnico y viables desde la perspectiva de la financiación.

En consonancia con las primeras conceptualizaciones en el marco triangular que hicieron los economistas del Banco Mundial, el modelo teórico de la sostenibilidad de las A21L más aceptado se sustenta en el equilibrio dinámico, sistémico, complejo, e incluso, utópico, que no resulta de la suma algebraica sino de la visión integral de sus tres dimensiones, la ambiental-ecológica, la económico-productivo y la social-cultural, las cuales se configuran, a su vez, por diferentes variables, que van a constituir los campos básicos de actuación de las políticas públicas. Así, cualquier modelo de desarrollo sostenible —ideal o racional— es aquel que se sitúa en torno al ortocentro del triángulo equilátero que deriva de la representación de forma vectorial de sus tres componentes básicos, en el que los lados —las tridimensiones o subsistemas de la sostenibilidad— y, por ende, las alturas, son iguales, es decir, tienen la misma longitud.

Considerando que la realidad es una globalidad integrada, resulta que cualquier estrategia de sostenibilidad que se plante en el marco de una A21L, debe incidir sobre la totalidad de esas dimensiones, siendo preciso, por tanto,

considerar las múltiples vinculaciones y articulaciones dentro y entre las mismas. En este sentido, tales instrumentos se vertebran en torno a esa ecuación de la sostenibilidad, constituyendo mecanismos innovadores y adecuados para visualizarla y, sobre todo, implementarla, de manera concreta en forma de estrategias, de modo que las decisiones sobre una determina política, plan o proyecto se deben considerar los aspectos ambientales, económicos y sociales. Se trata, pues, de plataformas abiertas a aquellas sociedades y gobiernos —estatales, regionales o locales— que manifiesten un compromiso público para iniciar una estrategia integral de desarrollo sostenible y, por tanto, de mejora de sus indicadores, con el fin de proporcionar la máxima calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, las A21L exigen que no se adopten orientaciones “sostenibles” desde una perspectiva acrítica, en las que, aunque el discurso es políticamente correcto, las prácticas concretas se resisten al cambio de enfoque.

En función de lo planteado hasta el momento, resulta que las A21L pueden aportar interesantes novedades para plantear los fines, metas y objetivos de las políticas, planes y proyectos desde la ponderación adecuada de los diferentes elementos de los reseñados vectores de la sostenibilidad. Esta circunstancia optimiza el proceso de toma de decisiones con criterios múltiples, en contraposición a la postura de tomar como referencia única un solo planteamiento, el económico, utilizado tradicionalmente en el análisis coste-beneficio con valoraciones monetarias. De igual manera, favorecen un enfoque mucho más amplio que los planes territoriales y urbanísticos, en tanto que en sus objetivos y medidas se incluyen numerosos aspectos de carácter económico y social que no tienen una concreción directa en propuestas de utilización física del espacio.

Sin embargo, es habitual la vinculación casi exclusiva de las A21L con la temática ambiental y, por tanto, con sólo una de las dimensiones de la sostenibilidad. También es usual relacionar esta herramienta con las normas de calidad ambiental (ISO, EMAS), o plantarlas como instrumentos complementarios a los planes ambientales existentes. La consecuencia es que, en la mayoría de las ocasiones, su desarrollo se plante como una competencia prácticamente exclusiva a departamentos de medio ambiente o similares (Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo, 2004), siendo, por tanto, responsabilidad de aquellos que suelen ejercer un papel secundario en la actividad gubernamental y que disponen de un escaso presupuesto en comparación con otros. Aunque la dimensión ambiental del desarrollo sostenible representa un campo muy interesante y oportuno, para servir de acicate para comenzar las reformas necesarias para lograr una cultura de la sostenibilidad, en concreto, en aquellos aspectos más problemáticos —ruido, residuos sólidos urbanos, etc.—, para con posterioridad ir ampliando el proceso a más aspectos y cuestiones conflictivas, esta orientación dada a las A21L supone una preponderancia de las determinaciones, objetivos y criterios de carácter ambiental sobre los de estricto contenido económico-sectorial —infraestructuras e inversiones— y urbanístico, que quedan subordinados y supeditados a los mismos, con la consiguiente incidencia sobre un único lado del citado triángulo equilátero, lo que rompe la equidistancia, “lo transforma en escaleno”, produciéndose un desequilibrio y, consecuentemente, por definición, un “desarrollo insostenible”. Por tanto, en la medida en que la sostenibilidad requiere de un tratamiento integral que considere todas sus dimensiones como interdependientes, cualquier instrumento relacionado con la misma se debe alejar de orientaciones sectoriales. De esta manera, las A21L son un importante instrumento estratégico para evaluar las actuaciones en política de desarrollo sostenible.

En este contexto, una A21L ni es una herramienta reducida al medio ambiente, ni puede considerarse como un instrumento de planificación ambiental. Por el contrario, se trata de un poderoso mecanismo con planteamientos metodológicos operativos e integradores que posibilitan la consideración de la dimensión global del desarrollo sostenible y, sobre todo, la integración transversal, coherente, holística y coordinada de la sostenibilidad en todas las áreas sectoriales de la política de gobierno del territorio y, por ende, en las diferencias administraciones públicas que tienen competencias en las múltiples materias que comprende; la idea es que ésta se incorpore como una parte esencial, esto es, que sea la política que cualifique y vertebré a otras políticas, planes o programas y proyectos. De esta manera, las A21L presentan como rasgo diferencial su orientación hacia una planificación integral del correspondiente ámbito territorial, contemplando e interrelacionando sistémicamente la amplia diversidad de componentes que los conforman; así, constituyen un marco integrador de los planes de diferentes sectores. Este carácter le otorga una extremada utilidad como un instrumento óptimo para mejorar la sostenibilidad, dado su enfoque holístico.

En cualquier caso, esta orientación transversal susceptible de lograrse a través de un proceso de A21L requiere de tres acciones básicas en materia de política de gobierno del territorio. La primera se refiere a la intervención de todas las administraciones públicas —estatales, regionales, insulares y/o locales— desde el respeto absoluto de las competencias

de cada una, con el fin de que trabajen de forma sinérgica para alcanzar un resultado común; así, uno de los retos de las A21L es conseguir un alto grado de cooperación interinstitucional y de responsabilidad compartida, la cual va a ser una garantía de su eficacia. La segunda supone la necesidad que las A21L se lideren o coordinen desde los departamentos del organigrama institucional que tengan un papel principal en la actividad gubernamental, en concreto, aquellos con una capacidad real para coordinar políticas y programas e impregnar la integración de las estrategias de sostenibilidad en el conjunto de la acción pública, tales como, la Consejería de Presidencia a escala regional —e insular— o el Gabinete de la Alcaldía a escala municipal; además de constituir un indicador de la importancia que cada administración pública otorga al proceso de implementación de las mismas, este hecho puede otorgar la suficiente transversalidad a la que nos referimos con anterioridad y, por tanto, la integración del desarrollo sostenible en las diversas políticas sectoriales y horizontales. La tercera consiste en la necesaria renovación de los esquemas de gestión de las corporaciones locales, en la medida en que, en la actualidad, las A21L se encuentran en un organigrama que no se ajusta a su filosofía, en la medida en que su implementación supone un reto transversal que le impide circunscribirse a determinadas áreas organizativas; en este sentido, consideramos que uno de los retos es asumir un fuerte compromiso institucional, que se manifieste tanto en la reorganización de la estructura administrativa, como en un cambio de orientación en la gestión, cuestión que, además, debe quedar reflejada en la correspondiente asignación presupuestaria.

Segunda premisa. Las Agendas 21 Locales son un mecanismo dirigido a inducir cambios de mentalidades, actitudes y comportamientos sociales

Partimos de la premisa de que a menudo se ponen de moda conceptos, métodos, instrumentos y técnicas que aparecen como símbolos de modernidad y eficacia, los cuales se desarrollan extensamente aunque con una reducida eficacia, para luego caer en desuso, cuando no vuelven a renacer años más adelante y todo ello sin mediar un análisis crítico. Las A21L no pueden articularse en torno a esta premisa, en la medida en que se deben concebir desde su entendimiento como un nuevo enfoque de diseño de las intervenciones y acciones de las autoridades locales, inequívocamente orientadas a alterar algunas pautas insostenibles de los actuales modelos y, por tanto, la progresiva transformación del modelo de desarrollo convencional en otro alternativo. Para ello, en la medida en que los *slogns* y las soluciones técnico-jurídicas no son suficientes para alcanzar el equilibrio requerido por la sostenibilidad, una A21L debe plantearse como un instrumento que, a modo de proceso, se orienta a inducir un cambio de comportamientos, patrones de conductas, actitudes, pautas, valores y normas del actual modelo económico, con el fin de lograr una paulatina transformación de la lógica del modelo de desarrollo desde el principio de prevención y no solo de su consideración como una herramienta reactiva. Este cambio de paradigma debe pivotar entre lo individual y lo social simultáneamente, en el cuestionamiento de nuestras acciones cotidianas y estilos de vida, así como en la reflexión y el avance cultural y comunitario.

Por tanto, lo social es el ámbito desde donde se deben producir los mencionados cambios para el progreso hacia una sociedad más sostenible y solidaria. Intervenir a esa escala humana obliga a contar de forma directa con las perspectivas de las ciencias sociales y del comportamiento, con el fin de avanzar en el conocimiento acerca de cómo los sistemas humanos originan alteraciones en los sistemas ambientales y cómo éstos impactan, a su vez, sobre los sociales; el reto se centra en la necesidad de comprender la función de la conducta individual e interpersonal en el origen y evolución de los problemas de insostenibilidad y la forma en la que ésta pueda cambiarse de manera consciente y eficiente. Para ello, desde un punto de vista operativo, si bien es necesario analizar los comportamientos que inician o potencian las diferentes problemáticas, también aquellos que las previenen o mitigan.

Sin embargo, la falta de atención e interrelación entre aspectos ambientales, sociales y económicos y, por tanto, de la mencionada transversalidad en el tratamiento de los temas de sostenibilidad, resulta uno de los principales inconvenientes de algunas A21L. Así, aquellas experiencias que se centran exclusivamente en los problemas ambientales resultan meros instrumentos simbólicos, al carecer de la capacidad suficiente y necesaria para provocar las mencionadas transformaciones en la medida en que, como se ha comentado, se limitan a una única dimensión de la sostenibilidad. Si bien no son pocas las calificables de este modo, lo cierto es que son numerosas las que muestran una clara voluntad de generar condiciones favorables para el desarrollo sostenible. En este sentido, mientras que la administración pública debe crear el escenario adecuado para generar ese cambio, los agentes sociales y económicos son los que deben adoptarlos. Para ello, consideramos como condición *sine qua non* la interiorización del concepto

de sostenibilidad, así como la presentación de los costes y beneficios económicos, sociales y ambientales de las diferentes políticas, programas y proyectos.

Desde este punto de vista, una A21L no es algo que se hace, a modo de documento finalista con el que se “cumple con una obligación o requisito”. Por el contrario, constituye un concepto, a modo de plataformas adecuadas para divulgar, concienciar e inducir a la sociedad a una cultura de sostenibilidad a través de la información, el conocimiento y la formación. Por esta razón, su implementación supone un proceso lento y con un horizonte temporal a largo plazo, que, en algunos casos, no podrá ser inferior a una generación, por lo que sus verdaderos resultados sólo serán visibles al cabo de un período dilatado.

De igual manera, consideramos imprescindible que las autoridades y administraciones públicas responsables de las mismas inicien su implementación únicamente cuando comprendan e interioricen su filosofía y alcance y, sobre todo, asuman que ésta conlleva un cambio de mentalidad, materializado en una nueva manera de actuar y un novedoso modo de gestionar aquellos aspectos sobre los que tienen competencias o pueden incidir de alguna forma. Para ello, consideramos preciso educar e instruir a los poderes públicos, técnicos y otros responsables del proceso.

Tercera premisa. La escala geográfica de las A21L es la local

Atendiendo los diferentes llamamientos internacionales, se detecta una creciente promoción de las A21L por parte de la administración regional y entes supramunicipales. Esta circunstancia ha exigido mayores esfuerzos de cooperación, planteado en ocasiones serias dificultades a la hora de adaptar el proceso a la situación peculiar de cada municipio, en la medida en que supone una cierta perversión del proceso, al hacer que las propuestas partan de arriba sin una necesaria implicación de la ciudadanía y los agentes sociales y económicos locales. Además, si bien la cobertura técnica y económica puesta a disposición de la administración local por parte de los gobiernos regionales ha servido de incentivo imprescindible para la puesta en marcha de A21L, en ocasiones ha degenerado en un instrumento de control político (Brunet, Almeida y Coll, 2005).

Por su parte, la percepción negativa de los problemas de insostenibilidad por parte de los ciudadanos va en aumento a medida que cambiamos la escala geográfica de análisis; así, por ejemplo, mientras que la crítica se centra en ciudades de tamaño medio en la carencia de zonas verdes suficientes y su relación con un deficiente desarrollo urbanístico, en las grandes urbes se vincula más con la contaminación, el ruido, los residuos y el transporte. De esta manera, la escala geográfica más próxima tanto a los problemas de insostenibilidad como a los ciudadanos y destinatarios de la acción pública es la local, lo que explica, entre otras circunstancias, la creciente valoración del localismo en la era de la globalización.

En este contexto, las A21L asumen la idea de que la práctica de la sostenibilidad debe abordarse desde la escala local, planteada, entre otros, desde diferentes foros internacionales como la Cumbre de Río (1992), o en documentos oficiales como la Estrategia Territorial Europea (1999) o la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (2001). En este sentido, no debemos obviar que el capítulo 28 de la Agenda 21 hace un llamamiento a todas las comunidades locales para que creen su propia Agenda 21, una A21L, que recoja los objetivos generales de aquella y los traduzca en planes y acciones concretos para una localidad específica. Asimismo, en la propia Carta de Aalborg, esa escala geográfica se plantea como la más adecuada para la implementación de estos instrumentos: *“Nosotras, ciudades, estamos convencidas de que la ciudad es, a la vez, la mayor entidad capaz de abordar inicialmente los numerosos desequilibrios arquitectónicos, sociales, económicos, políticos, ambientales y de recursos naturales que afectan al mundo moderno, y LA UNIDAD MÁS PEQUEÑA en la que los problemas pueden ser debidamente resueltos de manera integrada, holística y sostenible”*.

Se trata, por tanto, que, de acuerdo con el concepto de subsidiaridad, las decisiones deben adoptarse en el nivel apropiado más bajo, de modo que sean lo más cercanas posibles a las personas afectadas (Hewitt, 1998). En este sentido, la escala local —un municipio, e incluso, un barrio— se revela como un plano en el que mejor se pueden llevar el concepto de sostenibilidad a la práctica, al centrarse en sus particularidades, problemáticas y prioridades de actuación, con un horizonte temporal limitado —a corto y medio plazo— y donde se van a ubicar los proyectos. Dada su cercanía a los ciudadanos, las instituciones locales desempeñan, de igual manera, una función muy importante no sólo en la

apreciación de la naturaleza de los problemas de sostenibilidad que les preocupan, sino también en su movilización para propiciar el diseño e implementación de las políticas y estrategias de sostenibilidad, en la medida en que resulta más fácil la comunicación con sus destinatarios; de este modo, este ámbito geográfico constituye el estratégico para la activación ciudadana en pro al desarrollo sostenible. Asimismo, las manifestaciones más inmediatas y locales sirven para que la sociedad tome conciencia de la importancia y naturaleza de los problemas globales, de ahí el papel clave y la responsabilidad de las autoridades locales en la modificación de las mencionadas pautas y estilos de vida.

Desde este punto de vista, las A21L constituyen instrumentos estratégicos que las entidades locales tienen a su disposición para trasladar los principios conceptuales del desarrollo sostenible a la práctica mediante acciones en el ámbito local. Para ello, ese modelo debe ser el resultado de una reflexión de los objetivos y de las características específicas del correspondiente sistema territorial, con el fin de que las medidas se ajusten de la manera más realista y acertada posible con las necesidades y recursos de la sociedad. Así, las A21L se plantean como herramientas capaces de diseñar políticas flexibles con medidas diferenciadas para adaptar los programas y planes generales a la situación local específica. Por tanto, su diseño, desarrollo e implementación depende de la capacidad y aptitudes de las propias administraciones y agentes locales, así como de las peculiaridades de cada caso (Brunet, Almeida y Coll, 2005).

Sin embargo, considerando que la implementación de las A21L requiere de un liderazgo sólido y coherente, así como de ejercicios de coordinación, definición de indicadores comunes, intercambio de experiencias, etc., resulta que las intervenciones de las entidades e instituciones —públicas y privadas— a una escala supramunicipal —para Canarias, insular o regional— puede ser conveniente. Se trata de un plano de intervención propicio para abordar las metas o fines estratégicos claves para aplicar cuestiones y conceptos propios de las A21L, integrar las estrategias de sostenibilidad a las políticas y, en algunos casos, a los planes y programas, diseñar una metodología y unos indicadores de sostenibilidad comunes, conformar los escenarios para el intercambio de experiencias, la colaboración, apoyo y asesoramiento técnico y económico especial, crear las sinergias entre los municipios, así como ejecutar proyectos de ámbitos supramunicipales.

En definitiva, aunque las A21L deben suponer una contribución a la construcción de la sostenibilidad de abajo hacia arriba, desde lo local a lo regional, resulta imprescindible la máxima corresponsabilización de las instituciones de ambos ámbitos. Así, considerando que la coordinación de acciones entre las distintas administraciones públicas es una de las principales asignaturas pendientes en materia de sostenibilidad, las A21L constituyen, por tanto, instrumentos adecuados para incorporar los programas supramunicipales de desarrollo con las estrategias de tipo ascendente desde su capacidad para favorecer la cooperación, colaboración y coordinación entre las administraciones y organizaciones de diversa índole. Se trata, por consiguiente, que cada nivel de la administración pública asuma responsabilidades diferentes: mientras que en los niveles más altos, las correspondientes administraciones públicas deben asumir las funciones de coordinación y autoridad que garanticen una labor correcta en los otros niveles, en éstos, deben incentivar, organizar y desarrollar la máxima participación ciudadana (Hewitt, 1998).

Cuarta premisa. Las A21L como un proceso de planificación estratégica

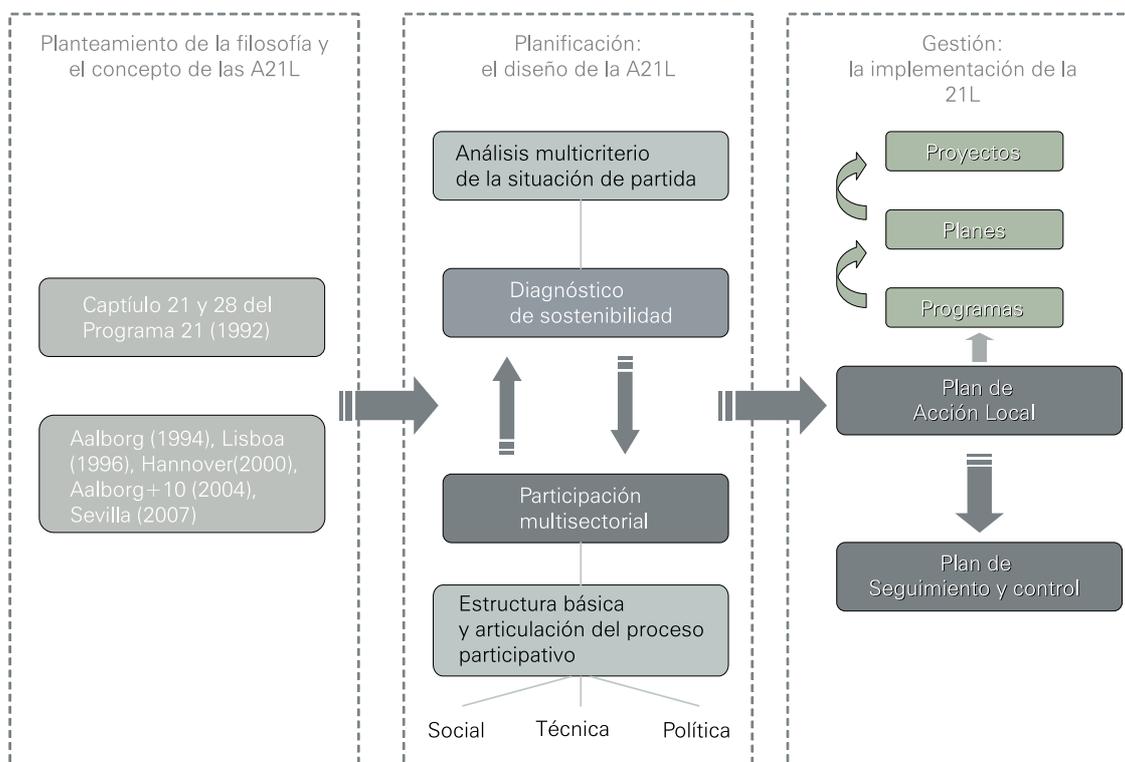
Partimos de la premisa de que las A21L no son planes o programas, aunque éstos son una parte importante de las mismas; tampoco son colecciones de proyectos estancos, aunque éstos son poderosas herramientas para su aplicación. Por el contrario, suponen un ejercicio de planificación y, por tanto, un proceso regulable y racional de toma de decisiones desde su entendimiento como un intento prospectivo, inteligente y organizado de simulación y elección de la mejor solución entre un conjunto de alternativas u opciones. Se trata, pues, de una infraestructura de reflexión que busca intervenir deliberadamente en la realidad con el fin de moldearla u orientarla hacia una situación o estado de sostenibilidad local que consideramos deseable, entendida como una imagen-objetivo, a modo de escenario futuro de referencia hacia el que se debería ir una vez se hayan superado los aspectos sensibles y críticos. De este modo, a partir de las intervenciones previstas, estas herramientas posibilitan el logro de una situación post-operacional que difiere —se separa— de la preoperacional si hubiera seguido su propia tendencia; se trata, por tanto, de aprovechar su capacidad para orientar el modelo de desarrollo hacia una determinada dirección, la de la sostenibilidad.

Sin embargo, la materialización de una A21L no puede estar condicionada por el establecimiento de un sistema de normas rígidas predefinidas. Por el contrario, en coherencia con el capítulo 28 del denominado Programa 21, ésta debe

fundamentarse en el diseño de procesos consultivos, que comentaremos con posterioridad. De esta manera, a diferencia de la planificación emanada de diversos instrumentos previstos en la legislación territorial, urbanística o sectorial, las A21L no tienen carácter normativo, básico, insertándose en un proceso abierto y dinámico que promueve determinadas formas de actuación que se consideran interesantes, planteadas desde criterios de flexibilidad para adaptarse a los cambios del entorno, la aparición coyuntural de problemas y la reorientación de las medidas de acción en función de los resultados. Desde este punto de vista, una A21L se puede definir, de manera sucinta, como un plan estratégico orientado a la sostenibilidad (política), sustentando en un proceso cuyo primer paso es la asunción de un compromiso político de mejora continuada y razonable de la sostenibilidad local, a partir de la formulación de programas y planes, que contienen los objetivos, determinaciones y líneas de actuación que se han de alcanzar y desarrollar a partir de una serie de medidas concretas (proyectos), desde la convicción de que la mejora de los indicadores requiere de la cooperación, la corresponsabilidad y la asunción de compromisos por parte de todos los diferentes agentes institucionales y socioeconómicos implicados. Por consiguiente, lo que relevante de una A21L es el *proceso*.

Esta perspectiva determina que una A21L es básicamente un ejercicio de definición de estrategias de sostenibilidad. Así, a diferencia de un plan, donde predomina una percepción lineal, por etapa y, frecuentemente, sectorial, una A21L es un instrumento de gestión con un alcance, modo y ritmo de implantación abierto, dinámico y adaptativo, con el fin de que gradualmente se vaya construyendo a largo plazo y gane riqueza de conceptos y criterios. De esta manera, sus acciones van progresivamente cambiando estratégicamente una realidad —la situación preoperacional— sin perder el enfoque de proceso. Para ello, aunque no existe un modelo metodológico único en el diseño, desarrollo e implementación de las A21L, de manera que no se pueden formular de un modo estricto y encajonado, resulta que sí se han generalizado una serie de componentes estructurales comunes y “de obligado cumplimiento”³ (figura 1). Sin embargo, no se debe obviar que cada vez tiene una mayor aceptación que cuanto más creativo, imaginativo e innovador sea el proceso de A21L, mayor valor añadido genera al sistema territorial objeto de implementación.

Figura 1. Elementos estructurales de las Agenda 21 Local

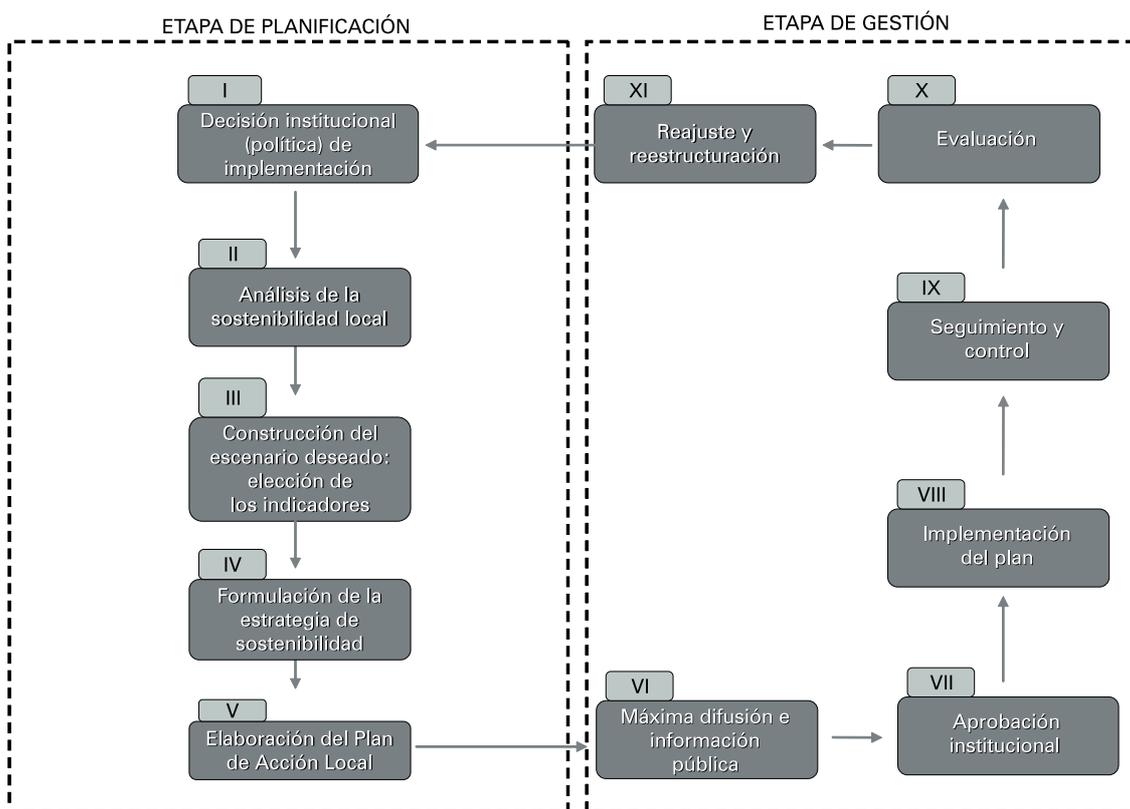


³ A este respecto, el ICLEI ha desarrollado una laboriosa tarea con la finalidad de movilizar y apoyar técnicamente la planificación de las A21L. Así, por ejemplo, ha editado la conocida “Guía de planificación para la Agenda 21 Local Europea” (1995), así como el “Manual de Planificación para la Agenda 21 Local” (1996), con el apoyo del Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Esta concepción de una A21L como un proceso de planificación estratégica no va asociada generalmente a la preparación de documentos, aunque muchas experiencias se han centrado en la producción de los mismos. Cabalmente, tales documentos son meros instrumentos, cuya utilidad radica en que permite hacer explícita la estrategia de sostenibilidad, de manera que puede ser discutida, consensuada y aplicada. Por tanto, considerando que su función primordial es la de aportar un mero soporte físico para el análisis, la reflexión común y el aporte de ideas, poner el énfasis en su elaboración puede restar prioridad a las acciones de campo y, como consecuencia, el interés de los participantes por el proceso.

Aunque no existe un recetario para la implementación de una A21L, resulta que experiencias en condiciones muy diversas han extraído conclusiones comunes sobre el concepto, la metodología y los contenidos. A este respecto, como se indica en el informe elaborado por la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo del Ministerio de Fomento (2004), lo habitual es la utilización de una metodología propia, seguida de la propuesta por ICLEI, la de otras experiencias municipales, la de la Federación Española de Municipios y Provincias y, en último lugar, la diseñada por asistencias externas, consultorías o universidades. En cualquier caso, como un instrumento de planificación estratégica, su implementación debe ajustarse a un ciclo de vida, con un itinerario de momentos no estrictamente lineal, con interacciones complejas entre sus etapas, pero de lógica globalmente secuencial siguiendo la sucesión lógica expresada en la figura 2. De este modo, en cada etapa, se van adoptando decisiones, que vinculan y limitan normalmente las anteriores a las subsiguientes, las cuales son menos estratégicas y abstractas en la medida en que se alcanzan en un contexto espacio-temporal de alternativas teóricamente menos amplio (Oñate et al., 2002).

Figura 2. El proceso metodológico de implementación de una Agenda 21 Local



La primera etapa implica, la decisión institucional de comenzar el proceso implementación de una A21L. Ésta requiere que los responsables tengan clara la dimensión conceptual y metodológica de esta herramienta. Se trata de que, en ningún caso, su puesta en marcha se efectúe con el fin de no perder la posibilidad de recibir subvenciones que de otro modo se perderían o como una estrategia de marketing, en cuanto la adhesión a este proyecto de sostenibilidad tiene mucho de promoción y de generación de una imagen de cara al exterior, aunque no se comparta su filosofía y compromisos.

La segunda etapa se fundamenta en el hecho de que la construcción de la mencionada imagen futura resulta una operación compleja si se parte de la nada, es decir, sin un procedimiento, aunque sea muy elemental, de detección de los problemas de insostenibilidad que dificultan el logro de la mencionada imagen-objetivo. Por esta razón, el proceso de A2IL debe articularse en torno al denominado habitualmente como “Diagnóstico Ambiental”, “de Sostenibilidad” o similar. Se trata de un ejercicio de evaluación preliminar y crítica de la situación actual de insostenibilidad del sistema territorial, que se estructura en fases siguiendo el procedimiento genérico y propio de las metodologías de análisis territorial, esto es, identificación (inventario retrospectivo y prospectivo) → diagnóstico → valoración de los puntos fuertes y débiles (problemas), así como sus causas y tendencias.

Sin embargo, es frecuente su concepción como una auditoría ambiental, a pesar de que en las casi setecientas páginas del Programa 21 sólo alude a ellas en su capítulo 30 para prescribirlas a las industrias, no haciendo referencia alguna en el capítulo 28. Asimismo, se suele plantear como un paso formal y de trámite de la metodología de su implementación, cuya elaboración, vía consultora o departamento concreto de la propia administración pública, se plantea como si fuera un documento informativo de carácter eminentemente técnico análogo al de otros instrumentos de planificación territorial y sectorial y de planeamiento urbanístico; así, en lugar de contener elaboraciones o profundizaciones que no estén ya presentes, se suele plantear como un documento pionero, lo cual genera una duplicidad de datos cuantitativos y cualitativos, cuando lo que se debía proceder es a su actualización y adaptación a los objetivos de las A2IL. De igual manera, se suele estructurar según un índice “enciclopedista”, donde, además de abordar cuestiones como el clima, los rasgos geomorfológicos, la flora o la fauna, se llega, incluso, a plantear como primer capítulo la historia del municipio; el problema no es la consideración en sí misma de esos temas, sino su escasa imbricación con los objetivos de la herramienta —y, por tanto, el proceso de evaluación— y otros contenidos en la medida en que explica la situación de insostenibilidad, y, lo que es más grave, alarga su elaboración y, sobre todo, reduce su operatividad. Estas circunstancias derivan, en gran medida, de la “imitación” de los esquemas propios de los mencionados instrumentos con la intención de que las A2IL se equiparan a ellos.

Por el contrario, la elaboración del Diagnóstico requiere de una metodología *ad hoc* que contribuya a que esta herramienta sea eficaz y eficiente para la detección de las causas que explican la actual situación (positiva o negativa) de sostenibilidad y la predicción con algún grado de certeza de lo que ocurrirá de continuar la tendencia actual. Para ello, como se indica expresamente en la propia Carta de Aalborg, la estrategia es “*aprovechar la amplia gama de instrumentos para la recogida y el tratamiento de datos [...]*”. Así, consideramos que dicho análisis debe ser explicativo y prognosis en función de una serie de conocimientos científicos-técnicos descriptivos y de pronóstico relativos a la totalidad de las dimensiones de la sostenibilidad, organizado por ámbitos temáticos, en los que se abordan los aspectos clave desde una visión global, sistémica, transversal y sintética, que evita cargas inútiles. La idea es que sirva a modo de base de un conocimiento común que, por lo menos, en esta fase preliminar, no debe ser un estudio exhaustivo, aunque sí permita su utilización efectiva, estructurada y actualizada mediante un adecuado sistema de indicadores, en la medida en que del mismo se debe desprender, casi por oposición, la visión de futuro, o lo que es lo mismo, la imagen-objeto de sostenibilidad. Para ello, además de debe incluir toda la información necesaria para facilitar tales respuestas, el Diagnóstico debe formar un sistema que refleje el modelo lógico de funcionamiento de la sostenibilidad en el correspondiente sistema territorial, en el que los componentes están conectados entre sí por relaciones de tipo causal.

Esta perspectiva posibilita que el Diagnóstico sirva para la definición de las orientaciones iniciales de la A2IL y, por tanto, el diseño de la “estrategia de sostenibilidad”, entendida, en términos simples, como una secuencia de acciones a implementar para conseguir un conjunto dado de objetivos. Ambos elementos, la visión de la situación actual y el camino escogido —la estrategia— para pasar de la situación preoperacional a la deseada, permiten identificar de manera genérica los fines y ámbitos prioritarios de acción y, por tanto, los criterios que deben considerar e interiorizar las distintas políticas sectoriales de las A2IL, las cuales van a producir con éxito una transición a largo plazo hacia la sostenibilidad. En este sentido, resulta de gran utilidad plantear los objetivos inherente a la misma según una técnica por la que todas las condiciones negativas (problemas) se transformen en condiciones positivas (objetivos) que resuelven los problemas previamente identificados; así, por ejemplo, si el problema existente (condición negativa) es “una cantidad insuficiente es la cantidad de agua depurada del municipio, el objetivo (condición positiva) posible de plantear en relación con ese caso sería: “aumentar en un 30% el actual porcentaje de agua depurada”. Su interés radica en su capacidad para definir el conjunto de metas-objetivos estratégicos e indicadores de referencia de las A2IL desde la premisa de que, mientras las fortalezas y debilidades son propios de los ámbitos temáticos de actuación de la misma

y, por lo tanto, pueden modificarse mediante sus decisiones y determinaciones, las oportunidades y amenazas derivan, en cambio, del contexto externo y, por lo tanto, no pueden modificarse directamente a través de sus acciones. Desde esta perspectiva, los objetivos generales de sostenibilidad se pueden clasificar en dos tipos: a) de carácter exógeno, derivados de políticas, decisiones, planes y programas de entes u organismos externos, no modificables, por tanto, por las determinaciones derivadas de la A21L; y b) de carácter endógeno, que, son consecuencia, en cambio, del Diagnóstico, el mandato político y administrativo, y, sobre todo, de los procesos de participación, consulta y negociación internos al proceso de programación por parte de los ciudadanos, grupos locales y sujetos relevantes implicados.

Por último, como cualquier proceso de planificación, el de las A21L se caracteriza por su permanente retroalimentación, lo que le permite introducir las medidas correctivas en el caso de que se esté avanzando en una dirección no deseada. Así, la ejecución del Plan de Acción debe estar sujeta a un permanente control y evaluación, para la cual es necesario contar con instrumentos de evaluación (o indicadores) predefinidos, que nos permitirán saber si nos acercamos a la situación deseada de sostenibilidad. Esa evaluación se debe realizar para la totalidad del plan y, una más específica, para los programas y proyectos.

Quinta premisa. Las A21L como un proceso de planificación estratégica dirigido a la acción

En el capítulo 28 del Programa 21 se hace un llamamiento a todas las comunidades locales para que creen un Plan de Acción Local propio que recoja los objetivos generales del mismo. Si consideramos que según el Diccionario de la Lengua Española planificar consiste en “someter la acción a un plan, entendiéndolo como un intento o proyecto”, resulta que, desde una perspectiva instrumental, el fin último de una A21L es, como ya se ha indicado, elaborar un plan de actuaciones que permita la implementación de políticas y planes o programas dirigidos a lograr y mejorar la sostenibilidad del sistema territorial donde se aplica. Desde esta perspectiva, el proceso de A21L se articula en torno a dos pilares fundamentales: la elaboración del mencionado Diagnóstico de Sostenibilidad y del denominado “Plan de Acción Local”. La interacción de ambos elementos resulta clave en el proceso de A21L, la cual es susceptible de ser representada según la siguiente formulación general: planificación = reflexión + acción. De esta manera, la reflexión inherente a la planificación y la acción deben ir en paralelo, retroalimentándose mutuamente, ya que, mientras una A21L basada en una planificación exhaustiva sin acciones pierde interés y credibilidad por parte de los participantes, quedando gradualmente en reuniones de pequeños comités, la centrada únicamente en la acción y que no incide en la planificación, pierde oportunidad para integrar a otros sectores. Se trata, por tanto, que las A21L sean herramientas de planificación–acción.

En este contexto, el Plan de Acción Local (figura 1), entendido como una estrategia de acción con propuestas sintéticas en áreas prioritarias derivadas de un proceso de diagnóstico de la situación de partida, supone el elemento clave en este sentido en cuanto incide en todas las políticas y programas sectoriales y territoriales en materia de sostenibilidad. Así, considerado en sí mismo, contiene las líneas estratégicas de actuación y sus correspondientes acciones a corto —dirigidas a dar respuestas a las necesidades más urgentes—, medio y largo plazo, las cuales son planteadas desde la premisa de aprovechar las fortalezas de su correspondiente ámbito de implementación para superar las debilidades, favoreciendo la potenciación de las oportunidades y neutralizando las amenazas (Pujadas y Font, 1998). Esos medios y actuaciones concretas se corresponden con los objetivos generales o estratégicos —y, por tanto, los propósitos o simplemente las situaciones deseadas y que se pretenden pero en los cuales no se explicitan los procedimientos por medio de los cuales se pretende alcanzarlos— y específicos —esto es, aquellos con los que se establecen las contribuciones que desde cada ámbito se harán para el logro de los anteriores y, de esta manera, acercarse a la imagen–objetivo—, cuyo nivel de consecución ha de ser mensurables mediante la utilización de indicadores de seguimiento y evaluación, así como una serie de umbrales de referencia⁴. En cualquier caso, la

⁴ Los valores de referencia para los objetivos exógenos están, con seguridad, suficientemente definidos en los documentos de los cuales se han extraído; en el caso de que no existieran conviene definir valores que tengan, implícitamente, referencias significativas en los sectores diversos, pero respetando los vínculos técnicos y económicos. Por lo que se refiere a los objetivos endógenos, la definición de los valores de referencia puede conseguirse mediante la consulta de diversas fuentes, entre otras, la legislación existente en mérito a la calidad de los diversos componentes intrínsecos del concepto de sostenibilidad, la existencia de reglamentos, los resultados positivos de experiencias análogas de planificación, el debate con expertos, u otros documentos con validez científica certificada.

importancia de aumentar los niveles de participación pública rompe la subdivisión, frecuentemente sectorial, con la que la administraciones estructuran sus procedimientos de aprobación de planes, programas y proyectos, dotándole de una influencia potencial en casi todos los aspectos del desarrollo (Oñate et al., 2002).

Conviene destacar que este Plan debe concebirse como un instrumento, y, en ningún caso, como un documento, con todo lo que ello implica conceptual y metodológicamente. Asimismo, en la medida que supone el mecanismo que va a explicitar la imagen-objetivo de sostenibilidad pretendida, no debe contener una visión demasiado idealista de la misma, sino que, al contrario, debe ser realista y disponer de los recursos para alcanzarla. Para ello, sus acciones no deben plantearse como un conjunto de proyectos inconexos, sino que, por el contrario, como se indica en la propia Carta de Aalborg, se deben *“utilizar los instrumentos básicos políticos y técnicos disponibles [...] así como los instrumentos reglamentarios económicos y de comunicación, como directivas, tasas y derechos, mecanismos de sensibilización”*; por tanto, de lograr su integración en las determinaciones de los instrumentos de planificación territorial y de planeamiento urbanístico.

En relación con esta última apreciación, el valor añadido de los Planes de Acción Local radica en su capacidad para convertirse en la “casa común” que, a modo de “hilo conductor”, articule y dote coherencia a las iniciativas aisladas relacionadas con la sostenibilidad puesta en marcha por parte de las distintas instituciones públicas con igual o diferente ámbito competencial. De esta manera, posibilita su articulación y, sobre todo, su integración en un programa de actuaciones diseñadas de forma integrada con el conjunto de políticas, planes y proyectos sectoriales, evitando, así, la duplicidad de acciones.

2.2 Las Agendas 21 Locales como un proceso de participación pública

Sexta premisa. Las Agendas 21 Locales como un proceso de participación y, por tanto, una potente herramienta de democratización de la toma de decisiones

Cada vez es más evidente la necesidad de formular políticas de corrección y prevención de los problemas de insostenibilidad a escala local que tengan en cuenta las expectativas y las acciones de los actores socioeconómicos, así como las características de los sistemas sociales, en consonancia con el origen antrópico de los mismos. Esta evidencia obliga a los poderes públicos y, en concreto, a las instituciones encargadas de las dimensiones de la sostenibilidad, a contar con la implicación y participación de las personas y grupos sociales en la satisfacción de las demandas que en esta materia les plantean, ya que está demostrado que las acciones legislativas o tecnológicas son insuficientes por sí solas para resolver tales problemas. Sin duda, detrás de este cambio se encuentran cuestiones como el incremento de los niveles de educación y cultura y, consecuentemente, la creciente exigencia por parte de los ciudadanos de mayor eficiencia en los procesos y resultados de la acción de sus gobernantes. En cualquier caso, esta preocupación por la participación pública subraya implícitamente su inexistencia o déficit en los procesos de toma de decisiones públicas, así como la necesidad de abandonar progresivamente el ámbito de la retórica de la acción gubernamental para recuperar su sentido original, esto es, dar satisfacción a las necesidades reales de los ciudadanos, considerando sus inquietudes (Oñate et al., 2002). Así, la participación pública se plantea como un elemento indispensable e institucionalmente reconocido del proceso político-administrativo que encuadra a las decisiones públicas, en la medida en que el buen funcionamiento de los procedimientos de la posibilitan refleja la madurez democrática de la correspondiente sociedad.

La necesidad y defensa de dicha participación pública como herramienta o como parte de un método de diseño y ejecución fundamenta una argumentación apoyada en razones vinculadas con la factibilidad de los proyectos y con el fortalecimiento de los actores sociales; para ello, resultan básicos tres pilares: el acceso a la información, dicha participación pública y el acceso a la justicia. Así, la integración de las opiniones, puntos de vistas, etc. de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda, se reconoce hoy día como un elemento fundamental de cualquier política pública, planteándose como básica en la relativa al desarrollo sostenible a escala local, sobre

todo, si consideramos que, como se ha comentado, sus estrategias necesitan ser interiorizadas para mantener una influencia decisiva. Aunque centrada esencialmente en temas ambientales, esta circunstancia ha sido reconocida internacionalmente en el Convenio de la Comisión Económica para Europa de la ONU, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos de medio ambiente (1998), denominado comúnmente como Convenio de Aarhus. Por su parte, la Unión Europea ha tomado medidas en este sentido, como la Declaración de Cork (1996), desarrollando una legislación en esta materia, como las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo, que sancionan la importancia del derecho explícito de la sociedad a recibir información completa y accesible, expresar sus opiniones y observaciones, así como que sus motivaciones incidan en los procesos de toma de decisiones relativas al desarrollo sostenible, la 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, la 2003/4/CE, relativa al acceso del público a la información medioambiental, la 2003/35/CE, de 26 de mayo, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia. Además de lo planteado en el artículo 9.3 de la Constitución Española de 1978, en la que se plantea que *“corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*, estas dos últimas Directivas han sido incorporadas al ordenamiento jurídico español en virtud de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Como se puede apreciar, la participación se concibe como un derecho legítimo del público, entendido, en coherencia con las mencionadas Directiva 2003/35/CE y Ley 27/2006, como una o varias personas físicas o jurídicas y, de conformidad con el derecho o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación⁵, y, por tanto, como una forma para implicarse y decidir sobre el modelo de desarrollo territorial, el cual no siempre supone el más adecuado. En este contexto, como cualquier instrumento de planificación estratégica, una A21L es, por definición, participativa, en la medida en que se fundamenta en un alto grado de diálogo, de acuerdos intersectoriales y de la distribución de responsabilidad (*accountability*) en el proceso de toma de decisiones entre el amplio espectro de grupos e intereses de los diversos componentes de la sociedad implicados en lograr la sostenibilidad en el correspondiente sistema territorial. De esta manera, su implementación se fundamenta en que debe posibilitar una participación real del citado público en la adopción de las decisiones públicas, lo que le permite expresar sus opiniones e inquietudes que las autoridades decisorias pueden tener en cuenta, favoreciendo la transparencia del proceso decisorio y el respaldo público de las decisiones adoptadas. Una A21L consiste, por tanto, en un instrumento de participación pública que materializa la actual demanda a que los ciudadanos sean escuchados más allá de los cíclicos procesos electorales, a la vez que supone un *“esfuerzo organizado para incrementar el control sobre recursos e instituciones reguladoras de parte de grupos o movimientos anteriormente excluidos de tal control”* (United Nations Research Institute for Social Development, 1979).

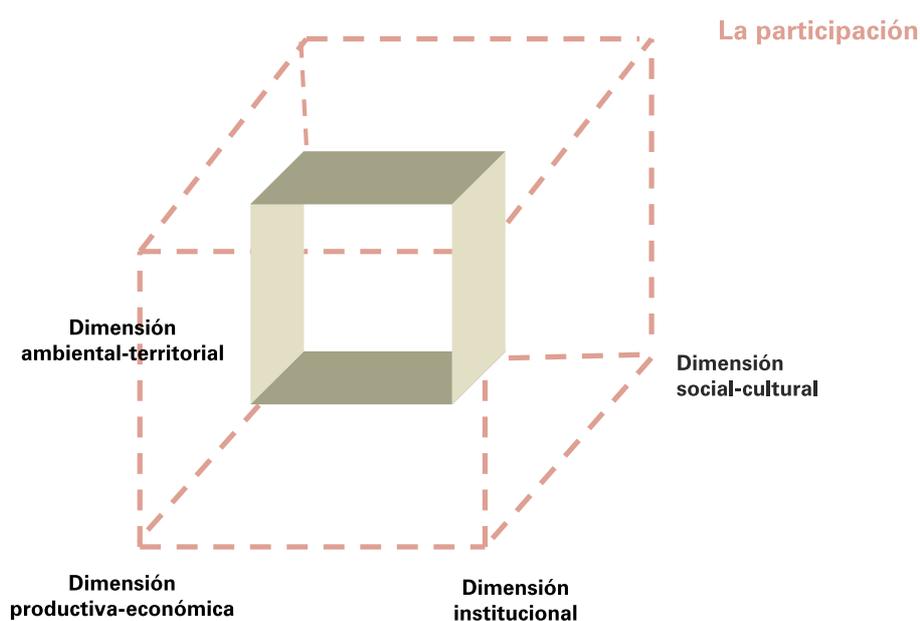
Desde este punto de vista, una A21L es un proceso de participación pública que, en esencia, supone una metodología que, más allá de las obligaciones normativas en materia de participación pública, permite que las diversas entidades representativas y los sectores implicados (asociaciones, colectivos, vecinos/as individuales, empresarios...) asuman, de manera plena, conciente e informada, el papel de protagonista en el proceso de construcción del conocimiento de la realidad, de detección de problemas y necesidades, así como de elaboración de propuestas y soluciones. Posibilita, por tanto, la imbricación del público con el ámbito público de toma de decisiones pero fuera de las organizaciones políticas, lo que, en un contexto caracterizado, de manera general, por un recelo a las decisiones meramente políticas y el debilitamiento de las respuestas científicas-técnicas, da estabilidad y asegura los avances por encima de circunstancias sociales y políticas coyunturales. Por consiguiente, desde la premisa de que las soluciones

⁵ En el artículo 2 de la Ley 27/2006 se hace una distinción entre “público” y “personas interesadas”, entendido como tales tanto a toda persona física o jurídica en la que concurra cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como a cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 23 de dicha norma.

adoptadas con la intervención del público tiene una mayor aceptación social, con independencia del derecho de todos a seguir defendiendo su posición, la participación ciudadana en los procesos de A21L no sólo supone el mecanismo que asegura la adecuación de una estrategia a las condiciones locales, sino que, sobre todo, favorece que sea internalizada, en la medida en que conlleva al entendimiento y a la responsabilidad compartida, así como reduce la conflictividad social e incrementa la confianza en las instituciones locales; en este sentido, las experiencias de A21L en la que los equipos de especialistas se conformaron con compartir sus consideraciones y conclusiones con otros interesados a través de reuniones de carácter consultivo, resultan no tener el mismo efecto interiorizante que una participación plena, activa y responsable. Por tanto, la metodología participativa inherente a las A21L ayuda a fortalecer a los potenciales actores, en tanto genera aprendizaje, compromiso, sentido de pertenencia, movilización y ayuda a generar destrezas y actitudes favorables a la integración, de modo que, a su vez, colabora con el fortalecimiento de la estabilidad democrática y del buen gobierno.

Este enfoque participativo de los procesos de A21L no encaja en el convencional e institucionalizado modelo jerarquizado de planificación e intervención “de arriba hacia abajo”, esto es, Estado → gobiernos → administraciones → técnicos → científicos. Así, a diferencia del resto de herramientas que prescribe el Programa 21, las A21L plantean un sistema multinivel y relacional por el que la administración no debe controlar el proceso, sino, por el contrario, facilitar y estimularlo, trasladando el protagonismo a la ciudadanía (Brunet, Almeida y Coll, 2005) e incentivando su participación a partir de la formulación de estrategias específicas y especiales de actuación planteadas “desde abajo hacia arriba”. Desde este punto de vista, sus estructuras organizativas e institucionales responsables van a conformarse como una cuarta dimensión de la sostenibilidad, pasando de la expresión en forma de triángulo a otra de “cubo” (figura 3). Esta relativa autonomía no implica desechar la capacidad de liderazgo social de las administraciones públicas, sobre todo, en lo relativo a las labores de puesta en marcha, coordinación, motivación y supervisión de las A21L; en contra, consideramos decisivo el papel y compromiso de lo que podríamos denominar como “emprendedores políticos”, esto es, personas y/o instituciones públicas que, desde diferentes niveles político-territoriales, han tenido un fuerte liderazgo en el impulso de los procesos de A21L. En cualquier caso, se trata de una herramienta que debe ir irremediamente acompañada de una redistribución del poder entre el público y las administraciones gubernamentales, que son las que tienen las responsabilidades y la capacidad legislativa.

Figura 3. Modelo teórico de sostenibilidad proyectada por las Agendas 21 Local



Desde esta perspectiva, los procesos de A21L permiten crear espacios de reflexión, programación y acción social relacionados con los problemas de insostenibilidad del correspondiente sistema territorial, en el que las opiniones y determinaciones de las autoridades y técnicos competentes, así como las observaciones y sugerencias de la sociedad civil —con toda su fragmentación y heterogeneidad— deben dar lugar a un proceso dialéctico y de mediación; de esta manera, aunque diversos autores plantean la participación no como el fin, sino el medio de cambio social, esto es, un instrumento de transformación (Conca, 2001), consideramos que, en el contexto de las A21L, es un medio y un objetivo en sí misma. De esta manera, a diferencia de otros instrumentos de planificación, las A21L no se centran en la operación de ofrecer una batería de respuestas y soluciones a los problemas; por el contrario, se trata de herramientas que propician la conversación y el diálogo como mecanismos con los que crear procesos donde los sujetos afectados aporten, tras la reflexión, soluciones a sus problemas, favoreciendo, por tanto, un tipo de gobierno más cercano al público, obligando a los cargos electos a responder a las demandas ciudadanas de manera continua y no únicamente en los momentos electorales o ante situaciones de protesta social. Así, desde el punto de vista operativo, una A21L es un plan inclusivo, participativo y completo para la acción, que operacionalmente implica que diferentes sectores de la comunidad se unan para decidir sobre las acciones que logran prioridades inmediatas, mientras se establece un plan para la sostenibilidad que reúna las aspiraciones y necesidades a largo plazo (ICLEI, 1998). Desde este punto de vista, la participación de los ciudadanos y grupos locales en las A21L supone una quinta dimensión de la sostenibilidad que envuelve a las otras (figura 3), en la medida en que supone tanto un medio, en la medida en que se plantea como el enfoque más efectivo desde el punto de vista instrumental, como un fin, en cuanto se plantea como un esfuerzo colectivo dirigido a lograr un acuerdo entre los distintos sectores de cada comunidad local acerca de la realización a medio y largo plazo de un plan de acción hacia la sostenibilidad en coherencia con sus motivaciones e intereses. Así, al igual que algunas A21L han priorizado en la transversalidad de las políticas partiendo de posiciones ambientales y otras en la participación de ciudadanos y grupos sociales locales, en estos últimos casos se presentan fuertes diferencias en cuanto a la intensidad con que se aborda el proceso; en este sentido, mientras que algunas experiencias han impulsado mecanismos participativos relativamente simples, que incluyen, por ejemplo, la realización de una encuesta o la creación de una comisión, en otras se han articulado fórmulas participativas sumamente complejas que combinan mecanismos de información, deliberación, consulta y decisión.

De este modo, las A21L posibilitan un proceso social deliberativo en tiempo real que permite la manifestación explícita de los conflictos ocultos que pueden existir entre el ejercicio del poder y la capacidad de hacerse escuchar por parte de los ciudadanos. La idea es que la estrategia de sostenibilidad de las A21L derive de los intereses, motivos y conocimientos de los agentes objeto de la misma. Esta premisa supone una sustitución —o cuando menos, el establecimiento de una relación de complementariedad— de aquellas metodologías participativas de carácter tecnocrático por procesos participativos amplios, activos, informados y responsables, que incorporen consejos, opiniones y conocimientos relevantes para la toma de decisiones dirigidas a la acción pública, en la medida en que posibilitan la identificación de problemas de insostenibilidad, así como la consideración, planteamiento y selección de posibles soluciones alternativas a las que se diseñan dentro de la esfera científica-técnica-política. Ello posibilita que cuando un proceso de A21L se propone en serio y no como un simulacro, adquiere una cualidad o mérito sustentado en que tales decisiones van a ser socialmente aceptables, creándose un sentido de propiedad por medio de la implicación ciudadana. Por tanto, como instrumentos de planificación participativa, las A21L no sólo representan una llamada al incremento de la participación activa y permanente más allá de los poderes públicos, sino que se proyectan como un canal para materializarla y hacerla efectiva.

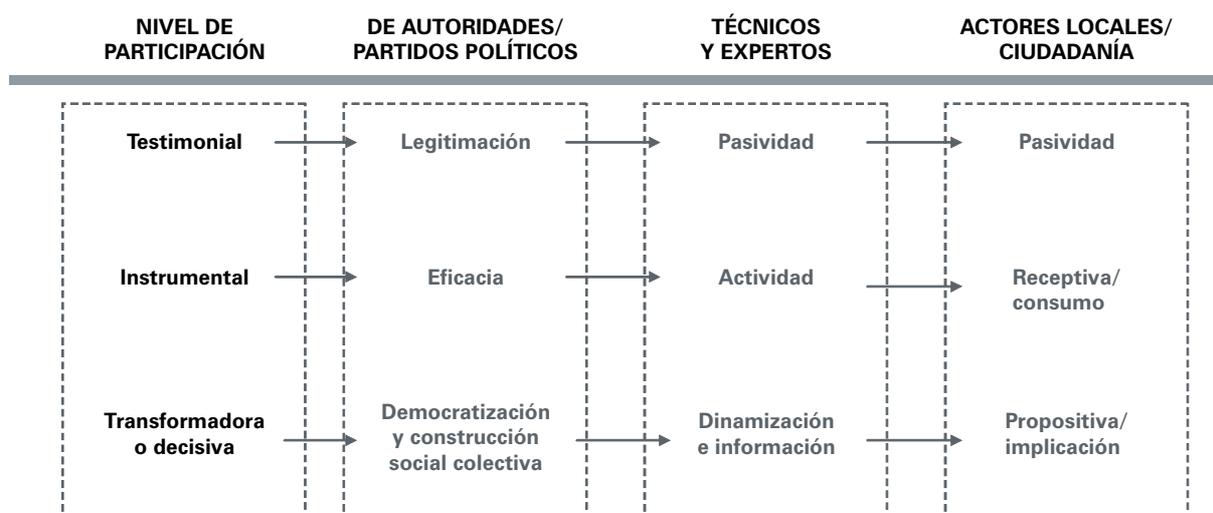
Desde este punto de vista, disponer de una A21L supone un ejercicio estratégico que posibilita obtener una lista de prioridades que oriente a los técnicos y gestores públicos en el diseño de acciones concretas, acordes con las posibilidades reales del medio social. Para ello, las A21L integran una sucesión de actividades de participación pública en un esquema genérico que debe considerarse a modo de proceso global estructurado en las siguientes fases: selección de los participantes → información y comunicación a los mismos → aportaciones de los mismos → devolución de información sobre la incorporación de las aportaciones de los participantes al proceso. Esta secuencia hace que la implementación de una A21L sea un proceso lento al requerir de mucha intervención y discusión entre los diversos agentes institucionales y socioeconómicos implicados. Sin embargo, en la medida en que los participantes adquieren, por lo menos de forma ocasional y en temas concretos, la doble condición de “planificadores y gestores” de las A21L, posibilita no sólo que las estrategias de sostenibilidad sean internalizadas y que se desarrolle un interés

por participar en su definición e implementación, sino que también sean atractivas para los responsables políticos y comprensibles para todos los sectores implicados.

La idea es que cualquier A21L implica la definición y logro del escenario de referencia de sostenibilidad local como resultado de un proceso de construcción, concienciación, democratización y corresponsabilidad de todos. En la medida en que esa imagen-objeto es consecuencia de la consideración clara y explícita de la opinión de los destinatarios y/o afectados, los procesos de A21L suponen un salto hacia un modelo específico e innovador de planificación participativa, siendo su principal fortaleza y novedad la de presentar una metodología que no sólo permite reforzar la transversalidad de las políticas, sino la convergencia de las decisiones técnicas, políticas y ciudadanas en el tratamiento conjunto de la insostenibilidad que afecta a un territorio.

Sin embargo, hasta el momento, si bien en numerosas experiencias de A21L se reconoce la importancia de la participación pública, ésta se suele reducir a la mera consulta a los interesados por parte de los equipos técnicos, siendo relegada a un simple “trámite”, no haciendo énfasis en la corresponsabilidad de las comunidades y grupo meta que implica este proceso estratégico y tampoco en la generación de redes participativas para que multipliquen sus complicidades y refuercen su compromiso y responsabilidades con el desarrollo sostenible. Así, aunque la participación de las autoridades políticas, técnicos y expertos y agentes socioeconómicos constituyen los elementos estructurales de las A21L, podemos afirmar que, en lugar de ser una exigencia funcional, la mayor parte de las experiencias implementadas por el momento la han incorporado de modo testimonial y, en el mejor de los casos, instrumental, con los consiguientes efectos sobre las actitudes de los participantes en el proceso (figura 5). La consecuencia es que mientras numerosas iniciativas de A21L consisten en poco más que la elaboración simbólica de un documento que incluye declaraciones programáticas, careciendo de los elementos que favorezcan cambios en los problemas de insostenibilidad local, o se limitan a lo que Font (2000) ha denominado como “pluralista-sectoriales”, en la medida en que, aunque favorece la activación de la participación, superando la consulta puntual en relación a intervenciones concretas en dicha materia, mantienen con frecuencia una orientación sectorial, generalmente ambiental, como ya se ha comentado, al ser esta área del organigrama administrativo donde nace y se desarrolla la iniciativa, otras se caracterizan por ser “tecnocráticas-horizontales”, ya que, si bien presentan un fuerte componente de intersectorialidad, en la medida en que la participación se limita al análisis de la sostenibilidad local, siendo, además, un proceso reservado a técnicos y expertos (Font, 2000).

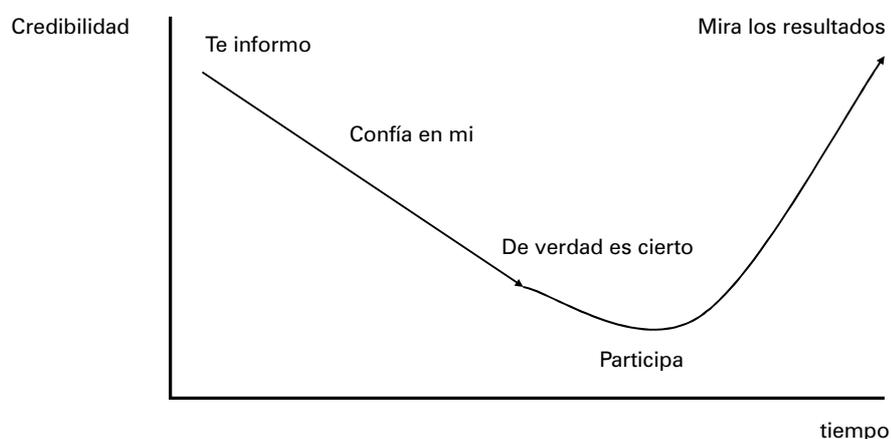
Figura 5. Diferentes niveles de participación en los procesos de Agendas 21 Local



Fuente: Bermejo y Nebreda (1998)

Al mismo tiempo, considerando que los participantes no suelen tener experiencias previas de planificación participativa, otra novedad de las A21L se ve dificultada no sólo para generar una visión intersectorial de los problemas y de sus soluciones, sino también para mantener el interés de los participantes por el desarrollo del proceso. Asimismo, aunque en ocasiones es aconsejable que la prioridad se reduzca al inicio del proceso a uno o dos problemas comunes de insostenibilidad como forma de ganar la credibilidad y confianza de la población local, la práctica habitual se caracteriza por saltar los pasos previos, comenzando directamente por la participación (figura 4); a este respecto, es conveniente que al principio buscar un punto de consenso, para lo cual se debe abordar un aspecto sobre el que todo —o prácticamente todos— los participantes estén de acuerdo. De igual manera, en la medida en que los participantes necesitan algún tipo de incentivo, sobre todo, si consideramos que las determinaciones de las A21L son meramente indicativas, no vinculantes, es poco frecuente que se inicie con la puesta en marcha de acciones demostrativas que garanticen que el trabajo comunitario no se quede en un mero ejercicio de planificación, consolidando la idea de que, por el contrario, tiene su aplicación real y efectiva en la implementación de mejoras en la sostenibilidad local, en la medida en que son consideradas por las autoridades políticas y técnicos.

Figura 4. Proceso de participación en los procesos de Agendas 21 Local



Séptima premisa. Las Agendas 21 Locales como un proceso de participación

Las anteriores dificultades de la participación en los procesos de A21L son consecuencia, en gran medida, de diversas cuestiones o tópicos. En primer lugar, resulta que, si bien existe una cierta aceptación a que se articulen formas de participación, se produce una fuerte resistencia y reticencia a su plena, continua y programática incorporación en las estructuras y decisiones públicas, al considerarse tanto como una cuestión compleja, conflictiva, discutida y especialmente difícil, para alcanzar el consenso social, como un riesgo por el que los representantes políticos pueden perder empuje en la toma de decisiones al diluirse su responsabilidad y abrir oportunidades para los adversarios políticos o sociales. En segundo lugar, son muy limitadas las situaciones en los que las autoridades están obligadas por ley a articular procesos participativos en la búsqueda de soluciones a los problemas de insostenibilidad; esta situación constituye, en sí misma, un problema, ya que la vinculación de las instituciones públicas a las propuestas colectivas contempladas en el Plan de Acción Local son de estricto carácter voluntario, lo que genera cierta incertidumbre, que puede inducir frustración, disminución de las expectativas ciudadanas y disuasión de la implicación colectiva, con el consiguiente efecto negativo en futuros intentos de reiniciar la experiencia. Además, no pocas responsables políticas desconfían de su operatividad, cuando no de su pertinencia política; esta circunstancia hace que la puesta en marcha, desarrollo y consolidación del proceso de A21L dependa de la voluntad política del organismo competente y, por tanto, de que su implantación derive de un simple acto del voluntarismo de políticos “visionarios y comprometidos con el desarrollo sostenible” —los emprendedores a los que nos referíamos con anterioridad—, aunque sin garantía de influencia real en las decisiones de la política pública y de continuidad ante un eventual cambio de “color político”. De la misma forma, es habitual que la administración pública sea reticente porque se considera que las únicas soluciones posibles son las impuestas por los poderes políticos desde

el asesoramiento técnico, en la medida en que el público no puede aportar nada en soluciones técnicas. Asimismo, la necesidad de tomar decisiones de manera ágil y rápida suele constituir un argumento en contra de la participación, ya que presupone una innecesaria dilatación temporal, sobre todo, en las primeras fases de implementación de las A2IL; sin embargo, en lugar de suponer una demora en los procesos de toma de decisiones, ésta “inversión” en tiempo es positiva porque contribuye a eliminar o minimizar conflictos sobre temas controvertidos que puedan surgir más adelante (Mitchell, 1998), a la vez que aporta garantía y legitimidad a las propuestas de acción que van a ser socialmente asumidas, así como la responsabilidad colectiva de los efectos de sus aplicaciones. Por último, como sucede en cualquier proceso participativo, la puesta en marcha de una A2IL implica sacar a relucir algunos de los problemas tradicionalmente asociados a la participación pública como su captura por los particularismos, las dificultades para alcanzar consensos, las carencias de las administraciones para generar sinergias participativas, así como las complicaciones para contar con la presencia en número y diversidad suficiente de los participantes y, por tanto, implicar a la comunidad local en su conjunto.

Las anteriores cuestiones determinan que sea habitual que el proceso de A2IL se “pare” tras elaborar el Diagnóstico de Sostenibilidad, no pasando a la fase de participación del público, o que, en el mejor de los casos, ésta se concentre únicamente en la fase de consulta, esto es, una vez realizado dicho análisis, con pocas posibilidades de interacción, reduciéndose a un mero procedimiento de información pública o de validación de los puntos críticos detectados. Sin embargo, la idiosincrasia de las A2IL implica, además de garantizar la información mínima a todos los sujetos implicados, resulta que se debe instrumentar los métodos de participación más adecuados para que el público pueda expresar su opinión en cada una de las etapas de desarrollo de las mismas, o al menos, en la mayoría de ellas. En este sentido, debemos considerar que, aunque el público no está formado sobre temas políticos y técnicos, no es discutible que sí lo está en multitud de temas al encontrarse implicadas en ellas, de modo que pueden aportar una amplia diversidad de conocimientos, percepciones, perspectivas y experiencias vitales que enriquecen los debates, aportando su “sabiduría”. La idea es, por tanto, que el público participe en todo el proceso de planificación de la estrategia de sostenibilidad local; así, una A2IL es, en esencia, un proceso de “planificación participativa”. En este sentido, se trata que la participación se conciba en coherencia a la definición de la misma del World Bank Participation Learning Group (1995), esto es, “*como un proceso por medio del cual los stakeholder [partes interesadas] influyen y comparten el control sobre iniciativas de desarrollo y las decisiones y recursos que los afectan*”, en la medida en que esta vocación participativa de los procesos de A2IL las convierte en una herramienta metodológica innovadora por su capacidad para potenciar la participación de todos los sectores, instituciones y agentes con incidencia sobre la mejora de los componentes sociales, económicos y ambientales de la sostenibilidad local, y, por tanto, la implicación y cohesión de colectivos con intereses distintos en un proyecto común de barrio, ciudad, municipio, etc., logrando complicidades y evitando resistencias derivadas de imposiciones unilaterales. Así, desde el concepto de “participación completa”, ésta no se reduce únicamente a una consulta, sino que se concreta en una responsabilidad compartida.

Esta orientación de las A2IL implica que no sólo las acciones propuestas para la mejora de las tendencias no deseadas de la situación de sostenibilidad local sean producto del consenso, sino también del propio proceso de análisis de la misma. Para ello, el proceso de A2IL requiere de la aplicación imprescindible de diversos mecanismos de participación pública siguiendo la siguiente lógica secuencial: difusión de la información → elaboración del diagnóstico → consulta → producción o presentación de propuestas → concertación (indicadores) → toma de decisiones acerca de las prioridades → definición de líneas estratégicas y de acción → intervención/ejecución (gestión) → seguimiento y control en la implementación de programas y proyectos → revisión (retroalimentación). La idea es que, mientras que los procesos de información y consulta posibilitan conocer las preferencias sociales y los requerimientos de ejecución de las políticas públicas, respectivamente, los de concertación y codecisión permiten discutir entre las autoridades, técnicos y comunidades receptoras, sobre los programas y proyectos a emprender, las prioridades y las maneras de implementarlos (co-gestión).

Desde este punto de vista, una A2IL no sirve únicamente para solicitar la opinión del público acerca de la forma de llevar a cabo una acción —por ejemplo, cómo se debería plantear la recogida de residuos sólidos urbanos— o sobre las medidas para resolver un problema puntual —qué hacer con el problema del tráfico de vehículos en un casco histórico—, sino también para decir quién, cómo y cuándo se hace. Así, desde la premisa de que una forma de reforzar el sentimiento de responsabilidad común es compartir el trabajo de obtención de datos, se trata que el público no se incorpore únicamente a los procesos de consulta, sino que lo hagan, sobre todo, en los momentos discursivos, deliberativos, decisorios y de gestión, lo que, sin duda, va a ayudar a manejar los conflictos; la idea es que cada participante aporte

una parte de la información y conocimientos fuera de la esfera científica, lo que supone desechar la idea de que el público no aporta nada a las soluciones técnicas. Para ello es fundamental que las instituciones dispongan de la información científica rigurosa acerca de los conocimientos, comportamientos y actitudes de la población respecto a los temas relacionados con la sostenibilidad. Se trata de superar los tópicos y las intuiciones, profundizando en el conocimiento sobre la interacción de las personas—entorno, esto es, cómo aquéllas perciben, valoran y actúan sobre el medio y cómo dimensiones concretas de la sostenibilidad impactan sobre su calidad de vida.

Si partimos de la proposición de que el interés por participar no se logra a través planes, sino de acciones prácticas que parten de las necesidades de la comunidad, dando respuestas, no discursos, estimamos que la eficacia de la participación pública de las A21L, en cada una de sus etapas de implementación y funcionamiento, se logra mediante la puesta en práctica de los mecanismos más adecuados. Así, la mayoría de los ayuntamientos que han iniciado el proceso de A21L han creado o tienen previsto crear mecanismos de consulta y participación en la elaboración del Diagnóstico de Sostenibilidad, en la formulación y adopción del Plan de Acción Local, así como en la implementación de las acciones acordadas. Sin embargo, considerando que existen muchos mecanismos de participación pública, el reto consiste en determinar cuáles son los más adecuados para cada etapa en función, entre otros condicionantes, de las particularidades ambientales, económicas y sociales propias del ámbito territorial objeto de implementación de la A21L, el enfoque más o menos técnico que se pretenda darle, la disponibilidad de personal técnico especializado, las posibilidades presupuestarias, la cultura de participación pública, el grado de motivación y liderazgo de los responsables políticos; en cualquier caso, se trata que esos mecanismos sean “practicables, prácticos y generados de la práctica” (Conca, 2001).

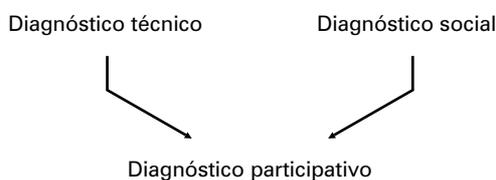
Por otra parte, considerando que cuanto más temprano se hagan intervenir a los grupos sociales involucrados, mayores son las probabilidades de que, por un lado, éstos se sientan motivados para apoyar las medidas que se tomen, en la medida en que son resultado del común compromiso real de los distintos participantes locales, y por otro, las propuestas de acción se ajusten más a la realidad concreta, en la medida en que han sido discutidas y compartidas por el público en el proceso de investigación-acción. La idea no sólo es la de fomentar la discusión y lograr el consenso, sino también que su participación suponga un enriquecimiento de la información disponible, a modo de interesante complemento subjetivo —del que debe evaluarse cuidadosamente su calidad—, a través de métodos tan diversos como encuestas, cuestionarios, entrevistas, reuniones, debates públicos, etc., así como de elemento de confrontación de los datos e informaciones obtenidas a través del diagnóstico técnico.

Por estas razones, estimamos imprescindible que en las fases previas o iniciales se realice una campaña de información acerca del significado y de las implicaciones de las A21L, en la medida en que no existe una base suficiente de conocimiento tanto sobre los temas a tratar, los objetivos y la filosofía de la propia herramienta, como del concepto de desarrollo sostenible. Asimismo, en la medida en que es usual la inexistencia de un especial interés espontáneo por integrarse en las reuniones por parte del público, los responsables municipales —políticos y técnicos—, e incluso, las personas o grupos de personas que están afectadas o se pueden ver afectadas por las operaciones, así como la dificultad añadida en aquellos casos donde no existe costumbre de plantear opiniones personales en foros públicos “por el miedo a ser rechazados”, es preciso un proceso de concienciación, sensibilización y, sobre todo, estimulación de la participación activa. De la misma forma, que suele ser habitual una escasa cultura de la participación ciudadana, la administración pública competente en la A21L no sólo tiene que fomentarla y promoverla, sino que también debe emprender acciones dirigidas tanto a la formación y capacitación de los participantes para que puedan concurrir en los procesos deliberativos con la información y, sobre todo, la preparación y motivación necesarias para que se incorporen de manera paulatina pero constante en la A21L; se trata de proporcionar la formación necesaria sobre el funcionamiento de las administraciones públicas, las metodologías de participación y las técnicas de comunicación.

En la medida en que el Diagnóstico de Sostenibilidad posibilita la identificación de los problemas complejos de insostenibilidad, resulta que, en lugar de ser una explicación objetiva y técnica de la realidad, debe contener la apreciación provisional del público acerca de los síntomas de tales problemáticas, su importancia o gravedad, e incluso, la necesidad o urgencia de solucionarlos. Se trata, pues, de dotar de un enfoque participativo al Diagnóstico, planteamiento cada vez más aceptado por los técnicos, porque perciben que para solucionar esos problemas es indispensable reunir el mayor número y diversidad de fuentes posibles de información. Además, esta proposición se complementa con la idea de que la población en general acepta cada vez menos que los “expertos” se encuentran “en posesión de la verdad absoluta” y decidían lo que es mejor acerca del modelo de sostenibilidad local que le va a

afectar. Este punto de vista determina que en el momento de evaluación de la insostenibilidad local del procedimiento de A2IL sea preciso la identificación y movilización de los recursos humanos existentes a escala local.

Figura 6



La idea es elaborar un diagnóstico común (figura 6) que podemos denominar como “participativo”, en la que cada actor aporta la información que es de su especialidad, a la vez que se promueve la reflexión sobre la misma desde la premisa de que el conocimiento se nutre tanto de contenidos conceptuales —*saber*— como procedimentales —*saber hacer*— y actitudinales —*saber ser*—. Se trata, pues, de incentivar un proceso de aprendizaje constructivo, que facilite que, en la sociedad del conocimiento, se evite que la información sea la precisa y no contradictoria, ya que, en el caso opuesto, en lugar de disminuir la incertidumbre, la aumentaría. Además, esta operación de diagnóstico participativo no sólo supone un adecuado punto de partida para empezar a trabajar en la concertación y negociación de los temas de sostenibilidad a tratar —y, por ende, los contenidos del citado Diagnóstico—, sino que permite una mejor identificación de la información existente, se evita duplicar los esfuerzos, se aprovecha la capacidad local y se comparte la responsabilidad por el resultado. Sin embargo, esta incorporación no supone que el análisis de detalle se refiera, necesariamente, a todos los componentes del proceso de análisis de la sostenibilidad, sino a aquellos temas que considere críticos, prioritarios o de los que no se dispongan las informaciones imprescindibles; por el contrario, la profundización técnica sólo se va a producir en esos aspectos estratégicos, lo que comporta realizar investigaciones específicas, cuya realización requiere mucho cuidado para que el esfuerzo sea congruente por metodología, nivel de desagregación y ámbito territorial con las informaciones y los indicadores ya disponibles.

Por otra parte, las A2IL se fundamentan en la premisa de que resulta inherente al desarrollo sostenible el hacer transparente y equitativo el compromiso de solucionar priorizando objetivos parciales en la búsqueda del objetivo global, así como en que un proceso se puede considerar transparente cuando toda la secuencia lógica de sus fases y operaciones está documentada de forma adecuada y la documentación relativa resulta fácilmente accesible. Así, como instrumentos de información para la totalidad de agentes socioeconómicos interesados en la decisión, los Diagnósticos de Sostenibilidad son esenciales para garantizar la visibilidad del proceso, la eficacia de la información y la posibilidad de proponer observaciones y opiniones por parte de los sujetos afectados. Por esta razón, en la medida en que el Diagnóstico de Sostenibilidad Local es el principal elemento de consulta, información y participación del público, especialista y no especialista, resulta que, al igual que sucede con un plan de desarrollo sostenible técnicamente perfecto pero desconocido y hecho sin la participación de los actores socioeconómicos pertinentes, el cual no pasará de ser un documento más archivado, dicho análisis debe ser conocido. Además, considerando que el fomento de buenas prácticas de sostenibilidad constituye una actuación de enorme valor de las administraciones públicas, resulta que éstas deben estar respaldadas por una sólida política de comunicación y sensibilización que oriente, asesore e informe sobre la importancia de comprometerse con determinados comportamientos individuales. La idea es que el documento soporte del Diagnóstico sea sencillo desde el punto de vista del lenguaje, pero exhaustivo, pertinente y riguroso técnicamente. Se trata que, en coherencia con los principios generales y normas mínimas de la Comunicación de la Comisión Europea, de 11 de diciembre de 2002, titulada «Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo. Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas» [COM (2002) 704 final—no publicada en el Diario Oficial], dicho documento se debe ajustar a los siguientes criterios:

Cuidadosamente preparado	Buena Imagen
Conciso	Breve, fácil interpretación y eficaz
Coherente y bien organizado	Con una estructuración lógica y la utilización de conceptos comunes
Escrito en un lenguaje claro y sencillo	Fácil comprensión para un público no experto
Fácil lectura y comprensión	Visualmente atractivo, mediante la combinación de textos, gráficos, mapas, etc.
Práctico y operativo	Útil para el usuario

El Diagnóstico de Sostenibilidad puede ser completado con dos importantes elementos adicionales. Por un lado, la redacción de la síntesis no técnica, lo cual supone un documento clave para la participación del público que no “forma parte directamente de la A21L”. Por otra, la descripción del sistema de seguimiento, entendido como un elemento clave para medir e interpretar los resultados de su ejecución, con el fin de comprobar su capacidad efectiva para conseguir los efectos deseados y detectar la tendencia en el tiempo a través de ciertos indicadores.

Por su parte, la disponibilidad del Plan de Acción Local como el elemento más importante de los procesos de A21L, implica la necesidad —obligación— de que se formule también entre todos los sectores, con el fin de que las estrategias de sostenibilidad sean consensuadas; la idea es que las personas respondan por los hechos, es decir, que sean responsables y estén dispuestas a aceptar las consecuencias de sus acciones. Ello hace conveniente que, como ya se ha comentado, los procesos de participación se desarrollen paralela e íntimamente relacionados con los trabajos del Diagnóstico de Sostenibilidad, para lo cual, aunque las autoridades, técnicos y agentes socioeconómicos que han de intervenir en la elaboración del Plan de Acción Local deberían ya haber sido definidos en la fase de formulación de la A21L, es evidente que en esta etapa, el grupo puede ser ampliado y completado. Asimismo, dicho Plan debe ser evaluado permanentemente desde la participación pública, con el fin de que se pueda incorporar cualquier modificación. Esta operación genera un proceso de retroalimentación.

Por último, la publicidad o difusión de la existencia de la iniciativa A21L se revela como trascendental. Para ello, el plan de comunicación/información se suele fundamentar en diversos instrumentos. A este respecto, como se señala en el informe elaborado por la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo del Ministerio de Fomento (2004), el más utilizado es la creación de un sitio web. Otros modos de divulgación son las listas de correo electrónico, los medios de comunicación locales, la publicación de reseñas en boletines municipales o la organización de actos públicos como jornadas, conferencias, exposiciones o reuniones informativas; además de favorecer la puesta en contacto directo de los usuarios menos propensos al uso de las TIC, constituyen una forma más directa para recoger propuestas y comentarios del público, potencialidad que, en algunos casos, han posibilitado su consideración como parte de los mecanismos de participación pública.

En este contexto, las A21L ni deben —pretenden— plantearse como una alternativa a los instrumentos de ordenación del territorio, ni tampoco podrían serlo, pues no tiene carácter normativo al basarse en el compromiso de los agentes e instituciones (Forn y Pascual, 1995). Por el contrario, el sentido estratégico de las A21L le otorga capacidad para tener una buena relación de complementariedad, simbiosis, e incluso, sinergia, con los instrumentos de planificación territorial y de planeamiento urbanístico, en los que la participación pública ha sido casi inexistente hasta el momento. Así, la elaboración simultánea de una A21L y de un plan general de ordenación permite que, mientras se provee a este último de las necesarias fórmulas y mecanismos de participación de las diversas instituciones y entidades representativas de la sociedad civil, éste territorializa las acciones propuestas y que no se habían ubicado en el espacio (Forn y Pascual, 1995). Aunque ambas modalidades de planificación puedan tener una existencia propia e independiente, lo ideal es, por tanto, que se logre una deseable coordinación, ya que, mientras los planes territoriales son obligatorios —aseguran un mínimo nivel de coherencia del correspondiente sistema territorial a largo plazo y a escala supramunicipal— y los urbanísticos son imprescindibles, los planes estratégicos como las A21L son muy convenientes.

Octava premisa. Los protagonistas de las A21L deben ser todos los actores de la sociedad interesados o con incidencia en el proceso de sostenibilidad: la metodología “*participando todos, trabajando juntos*”

La sociedad civil se suele movilizar, de manera general, por cuestiones puntuales y sin una verdadera organización, continuidad y visión de conjunto, con el consiguiente impacto social y político. Así, aunque multitud de organizaciones no gubernamentales han desarrollado una actividad enriquecedora, pedagógica y demostrativa en la difusión y corrección de algunos problemas, resulta que, a excepción de algunas iniciativas con elevado éxito, sus acciones tienen poca resonancia y limitado alcance, reduciéndose a un carácter simbólico, como consecuencia de la multitud de colectividades que representan y frentes en los que actúan, circunstancia que dificulta el desarrollo de su enorme potencial de innovación social; en ambos casos, consideramos preciso la existencia de una estrategia global. Las A21L aportan esa estrategia, en la medida en que posibilitan la creación de redes de participación de los múltiples y diversos

agentes locales implicados en la sostenibilidad, así como para realizar el necesario análisis de su posición y, sobre todo, de sus relaciones, sabiendo que algunas son conflictivas y otras, situadas estratégicamente, pueden ser muy eficaces. La idea es que la incorporación en el proceso de A21L de la mayor diversidad y pluralidad de actores sociales permite definir y hacer que tanto los objetivos globales sean productos de un trabajo participativo o comunitario.

En este punto surge la siguiente pregunta: ¿quién puede —debe— participar en un proceso de A21L? En el Programa 21 se pone un gran énfasis en la necesidad de lograr una amplia participación de los que se suele denominar como “actores”, es decir, aquellos que actúan a todos los niveles en el seno de una comunidad local, considerándose como tales a los ciudadanos, grupos de interés, empresas, etc. (Hewitt, 1998). Las A21L constituyen plataformas que posibilitan que la participación esté abierta no sólo a los grupos promotores, a “élites socioactivas” u organismos territorialmente competentes, sino, por el contrario, a TODA LA COMUNIDAD, o al menos, a aquel sector que esté interesado y/o que hacen posible el deseado modelo de desarrollo sostenible a escala local. Para emprender los cambios necesarios es necesario facilitar que todos tomen parte en el diálogo para decidir qué cosas habrá que cambiar y de qué manera.

Desde este punto vista, la implementación de A21L constituye una forma de armonizar los diferentes papeles y protagonismos: mientras que los del sector público se centran en acompasar sus iniciativas con la dinámica socioeconómica del correspondiente sistema territorial y con su capacidad para asumir los objetivos y medidas propuestas, los de la sociedad civil se sitúan en ser capaces de expresar sus diferentes intereses, incidiendo sobre el anterior, matizando y/o potenciando sus iniciativas. Por tanto, no sólo supone una herramienta particularmente eficaz de movilización ciudadana, sino también un camino de reflexión y búsqueda de voluntades políticas comunes que desemboque en una dinámica de gestión y actuación en la que impere la corresponsabilidad, la coordinación y la planificación decididamente compartida por el sector público y las organizaciones ambientales, económicas y sociales. De esta manera, una A21L posibilita el establecimiento de una vía que, además, posibilita un aprendizaje colectivo, el desarrollo del capital social y una mejora del conocimiento mutuo entre los participantes del proceso de su implementación, lo que, a su vez, favorece la confianza y la cooperación entre individuos y grupos sociales con intereses y concepciones distintas, así como el desarrollo de un lenguaje común en materia de sostenibilidad local.

Esta vocación de las A21L para generar la participación más inclusiva y diversa posible ha generado un interesante debate acerca de la conveniencia abrirla a los ciudadanos individuales, a aquellos segmentos de la sociedad menos organizados, a los menos informados o a los que disponen de una débil capacidad para acceder a las instancias municipales, situación que contrasta con la opinión de aquellos que consideran que es preferible canalizarla por medio de los interlocutores de las organizaciones correspondientes a aquellos sectores implicados directa o indirectamente en la vida comunitaria (vecinos, ecologistas, empresarios, sindicatos, agricultores, comerciantes, docentes, etc.). Asimismo, en función de la premisa de que “no todo el público está preparado para participar”, ese debate se extiende a que si la participación debe abrirse a su totalidad o limitarse únicamente a aquellos que estén capacitados para hacerlo. Si bien la Comunicación de la Comisión, de 19 de diciembre de 2003, Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea [COM (2003) 811 final—no publicada en el Diario Oficial], se orienta hacia esta última opción, así como el artículo 23 de la Constitución Española avala esta posibilidad en la medida en que “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”, nuestra opinión es que la participación necesita limitarse a dichos representantes de organizaciones de base de ámbito general, en la medida en que la primera opción pueden llevar a situaciones de estancamiento.

Por otra parte, como se apunta en el artículo 28 del Programa 21, el papel de los ayuntamientos es fundamental, en la medida en que, como se ha comentado, la mayoría de los problemas de insostenibilidad y sus soluciones se relacionan con las actividades locales. Además de ser los responsables de la creación, funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura económica, social y ambiental, del establecimiento de las políticas y reglamentaciones, así como la gestión de los servicios, las administraciones públicas locales son los que deben poner en marcha la A21L mediante la incitación de comportamientos de liderazgo del proceso, con los mismos niveles de compromiso y responsabilidad como los que se asumen en cualquiera de las restantes políticas sectoriales. Para ello, consideramos necesario potenciar el impulso conjunto de todos los grupos políticos del ayuntamiento, conjugado con el apoyo de alguna administración de ámbito mayor. No obstante, aunque consideramos positiva la capacidad de liderazgo del sector

público en la puesta en marcha y desarrollo de la A21L, estimamos que el “paternalismo gubernamental” puede resultar inconveniente a largo plazo sí provoca la inhibición del resto de actores implicados.

En definitiva, sin participación de todos los agentes involucrados en la sostenibilidad local, no se puede hablar de A21L; en esos casos, el instrumento se debe denominar de otra forma. Además, sin la colaboración social, una A21L no tendrá éxito, ya no sólo porque ésta no contribuirá activamente a la consecución de los objetivos planteados, sino porque carece de cualquier legitimidad. Tampoco las A21L deben concebirse como un método de la administración pública competente para mejorar su imagen frente a la sociedad, que sirve, a la vez, para justificar decisiones tomadas de antemano bajo la apariencia de un proceso de participación. Para ello, las condiciones para la participación en el marco de los procesos de A21L son, entre otras, la representatividad del público afectado o interesado, el carácter activo y no limitado a las últimas fases de la toma de las decisiones, la idea de igualdad entre los participantes (administración, expertos, grupos de interés, etc.), así como la transparencia e influjo en la toma de decisiones.

Novena premisa: Las Agendas 21 Locales como un proceso de planificación participativa organizada

Para que las anteriores premisas sean eficaces, el proceso de implementación de A21L exige, como señala Font (2000), una combinación adecuada de la transversalidad propia del concepto de desarrollo sostenible (integración sectorial) y de la participación pública (integración de la comunidad local). Por tanto, además de la imprescindible movilización de diversos interlocutores sociales, estimamos precisa la implantación de mecanismos y procedimientos claros, precisos y estables de integración de la participación pública y la administración local, que fomente el intercambio de información, el análisis y el desarrollo de propuestas, iniciativas y acciones concretas que produzcan cambios en todas las dimensiones de la sostenibilidad. Para ello, las A21L presentan marcos organizativos que resultan relativamente innovadores, en la medida en que no sólo favorece la articulación de la participación en los procesos de toma de decisiones, sino también un enfoque triangular, cuyos vértices son los representantes públicos, los técnicos (externos e internos) y los actores socioeconómicos locales.

La forma en que se debe articular la participación pública en los procesos de A21L no es única, pues cada situación, contexto y problemas requiere de la aplicación de una metodología concreta para tratarlo, a la vez que es preciso utilizar los instrumentos más eficaces, así como disponer de los recursos económicos y organizativos necesarios. A este respecto, resulta que, en la medida en que las citadas Directivas relacionadas con la participación pública, prometen un vuelco a los actuales “trámites” para su adecuada articulación en los procesos de toma de decisiones, hay que tener en cuenta que, en virtud de los requisitos del principio de subsidiaridad consagrado en el artículo 5 del Tratado, queda a la discreción de los Estados miembros la determinación de las modalidades de participación que consideren más apropiadas, eso sí, reconociendo el derecho a justicia de los afectados (Oñate et al., 2002); ésto incluye tanto la identificación concreta del público que tenga derecho a participar en el proceso, como el detalle de las disposiciones relativas al momento, ámbito y nivel para ello. Asimismo, resulta que, en muchos casos, los instrumentos de participación pública más frecuentes son limitados, en cuanto no favorecen el debate de manera amplia y, sobre todo, los cauces permanentes de comunicación e implicación del público y, por tanto, de los protagonistas del proceso de cambio.

Por consiguiente, el fomento de dicha participación constituye, por tanto, un objetivo en sí mismo de las A21L, en la medida en que suponen un modelo de interlocución por el que las instituciones públicas propician oportunidades de participación. Para ello, incorporan importantes elementos de innovación capaces de articular las fórmulas y mecanismos necesarios para crear espacios abiertos de participación pública, formal y/o informal, con una temporalidad permanente o puntual, susceptibles de adaptarse a las especificidades de cada ámbito territorial⁶. Como se señala en el informe elaborado por la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo del Ministerio de Fomento (2004), los más utilizados son los foros, las comisiones, seguidas por las consultas y las mesas sectoriales.

⁶ A este respecto, destacamos el análisis detallado de estos mecanismos realizado, entre otros, por Mitchell (1989), Stewart (1996), Font (1998) y Rowe & Frewer (2000).

La primera de esas herramientas, los denominados “Foros Sociales”, “de Ciudadanos”, “de Participación”, “de Medio Ambiente” o similares, son, quizás, los órganos colectivos más importantes de las A21L. De carácter estable, deliberativo, propositivo y de responsabilidad compartida, se caracterizan por presentar una estructura y régimen de funcionamiento propio, pues, aunque es creado por iniciativa municipal, debe ser independiente a la misma, en la medida en que a nuestro juicio, el apoyo del ayuntamiento se debe limitar sólo a poner a su disposición las infraestructuras y recursos necesarios. Su función es colaborar tanto en el acto de explicitar conflictos como en la definición de una decisión o línea de acción acertada y aceptada socialmente, pudiendo llegar, incluso, a responsabilizarse de la labor de seguimiento de la implementación y eficacia de los proyectos del Plan de Acción Local.

Su constitución en el tiempo depende del modelo de implementación de A21L. Así, mientras que en determinadas experiencias se conciben como los mecanismos adecuados para definir los objetivos de sostenibilidad y elaborar las actuaciones para su Plan de Acción, constituyéndose, por tanto, justamente después de la elaboración del Diagnóstico de Sostenibilidad, en otras se constituyen desde la primera etapa y, consecuentemente, antes de la operación de análisis y evaluación de la situación de la sostenibilidad local. La finalidad de esta última opción es que el Foro realice una pre-diagnóstico, cuyas determinaciones serán ratificadas por el trabajo técnico de auditoría de insostenibilidad local, de modo que los contenidos —problemas—, prioridades y plazos de intervención son el resultado de la información cualitativa derivada de la percepción de sus componentes, en la medida en que reflejan sus preocupaciones, sugerencias, etc. De esta manera, estos órganos suponen un mecanismo permanente de participación que, a modo de punto de encuentro, debate y decisión, es capaz, entre otros objetivos, de favorecer y canalizar los procesos de diálogo acerca del modelo de sostenibilidad que tienen y desean para su ámbito territorial, asegurar la colaboración y el máximo apoyo de diferentes sectores de la población en las actuaciones de la gestión pública, así como mejorar las propuestas a partir de las aportaciones de los grupos participantes. Para todo ello es conveniente que el Foro funcione siguiendo una serie de premisas, como la definición de sus objetivos de manera concreta y clara, el mantenimiento de una periodicidad regular, la elaboración de unas pautas de funcionamiento por consenso entre sus miembros o la disponibilidad de libertad para controlar, asesorar y desafiar al gobierno municipal cuando sea necesario; en este sentido, la elaboración y aprobación formal de reglamentos constituyen los mecanismos más generalizados para regular su funcionamiento. Por esta razón, la adopción de decisiones conforme a una votación en la que gane la mayoría implica el riesgo de pasar por encima de posturas minoritarias o, por el contrario, que aquellos que fueron minoría no se plieguen al Plan de Acción Local; de esta manera, estimamos conveniente que, siempre que sea posible, las decisiones se tomen sobre la base de acuerdos concertados en los que se contemplen todas las posiciones.

En cuanto a su estructuración, la práctica demuestra que, si bien existen múltiples formas, la más habitual es su configuración como un todo, que aglutina la máxima representación, organizándose por medio de grupos o mesas temáticas con un interés especial y homogéneo respecto a las dimensiones concretas de la sostenibilidad local. Así, estimamos que el éxito del Foro precisa, por un lado, la distribución equitativa de la representación y del poder, cuestión compleja dada la diferencia de capacidades entre ellos, y por otro, la compatibilidad entre los participantes, la cual se consigue a través del respeto y la confianza entre ellos, aún cuando puedan existir diferencias legítimas en sus expectativas y necesidades. En cualquier caso, la heterogeneidad de los participantes —y, por tanto, de intereses diversos— incrementa considerablemente la diversidad de aportaciones y, por tanto, la máxima pluralidad de puntos de vista y posiciones, ampliando con ello la agenda e incluyendo nuevos temas en los procesos de consulta, tales como, por ejemplo, la calidad de vida o la exclusión social. En este contexto, cualquier planteamiento lo más inclusivo posible implica una participación generalista, global e integradora, la cual permite sustituir progresivamente las dinámicas particularistas que con frecuencia se suelen “adueñar” de los procesos, focalizando las discusiones sobre cuestiones muy puntuales; en este sentido, en lugar de centrarse de manera exclusiva sobre su correspondiente singularidad o ámbito geográfico, creemos preciso que los participantes sean capaces de abordar el debate desde su especialidad pero con una perspectiva general y municipal, con el fin de fomentar las visiones globales y comunes por encima de las limitadas a intereses, sensibilidades o problemas inmediatos de tipo corporativo, para lo cual estimamos ineludible que cada participante tenga claro su rol particular o ámbito de participación dentro del proceso.

De igual manera, estimamos conveniente que el Foro no trate únicamente problemas de sostenibilidad a medio y largo, sino que tenga la suficiente flexibilidad para poder tratar cuestiones inmediatas con acciones concretas y mensurables, así como hacer frente a nuevos retos, temas polémicos, asuntos que provocan interés o a situaciones imprevistas; desde este punto de vista, los Foros constituyen espacios adecuados para, por ejemplo, conocer e

informar los planes, programas y proyectos municipales que tengan incidencia sobre la sostenibilidad local y, por tanto, para darlos a conocer y proceder a su explicación por parte de un experto de manera didáctica. De la misma forma, consideramos oportuno que este órgano tenga capacidad para efectuar propuestas de actuaciones a iniciativa propia y no sólo a petición de las instancias públicas. Asimismo, en la medida en que suele ser habitual los períodos de estancamientos debidos a conflictos internos entre participantes, derivados con frecuencia al afloramiento de conflictos que estaban latentes entre diferentes sectores y que, quizás, nunca antes se habían sentido a resolver problemas comunes, es importante evitar, sobre todo, en los momentos iniciales, los asuntos más conflictivos, trabajar en torno a puntos de consenso, crear alianzas, hacer concesiones estratégicas y evitar la polarización.

En cualquier caso, debemos destacar que la participación en una A21L debe ser voluntaria y altruista, circunstancia que no exime la posibilidad de recompensarla, por ejemplo, vía trato preferencial a las asociaciones partícipes por parte de la política municipal de subvenciones. Asimismo, consideramos conveniente que los miembros que los conforman, bien por iniciativa propia, bien por aceptación de una solicitud de la administración pública coordinadora de la A21L, deben asumir un compromiso de trabajo y que las conclusiones deberán determinar el contenido del Plan de Acción Local. A este respecto, nos parece trascendental para el funcionamiento del Foro la existencia de un moderador neutral, preferiblemente independiente a la administración pública con competencia en la A21L, en la medida en que, además de animar la participación de todos, debe asegurar que todas las opiniones y posiciones sean consideradas, que “la gente escuche”, que nadie utilice el espacio para imponer sus opiniones, que exista un ambiente adecuado al análisis de alternativas, etc.

En definitiva, los Foros se plantean como los elementos esenciales para el avance de la A21L, en la medida en que se plantean como sus espacios formales y físicos. Sin embargo, la complejidad de su conformación, mantenimiento y gestión adecuada constituye la labor de mayor dificultad en el proceso de A21L, resultando, además, que el tiempo necesario para que sus componentes desarrollen la metodología con eficacia es uno de los principales problemas prácticos. Asimismo, debido a un excesivo protagonismo de los grupos políticos dominantes locales, reacios a ceder parte de su cuota de poder y el control de las actuaciones, la verdadera debilidad de este órgano es su débil capacidad de influencia en los procesos de toma de decisiones públicas, en la medida en que la mayoría de los creados hasta el momento se caracterizan por su orientación meramente consultiva y por el carácter no vinculante de sus propuestas, lo que limita su eficacia y continuidad; no obstante, esta debilidad puede modificarse en el futuro a medida que el proceso de implementación y consolidación esta herramienta vaya calando. Otra cuestión que dificulta el correcto desarrollo de los Foros es la escasa asistencia, cuestión que se presenta como uno de los mayores desafíos de la participación en los procesos de A21L. Además, es habitual que la puesta en marcha de los órganos participativos se retrase o se enrede en un debate sobre la necesidad de estructurar un marco normativo — los reglamentos— que organice, regle y articule la participación; en este sentido, planteamos que, aunque es preciso un cierto grado de institucionalización, de regulación jurídica y, en definitiva, de establecimiento de “las reglas de juego”, la participación inherente a la A21L no puede reducirse a tales acciones, sobre todo, si consideramos que, en su esencia misma, ésta es dinámica, de manera que dichas bases jurídicas deben ser flexibles y mutables. Por último, en relación con el debate acerca de la conveniente de la presencia en el foro de representantes políticos y técnicos municipales, frente a otra que defiende la ausencia de los primeros, e incluso, de ambos, creemos que aunque el proceso de implementación de una A21L debe estar integrado dentro de la administración pública —es decir, esté institucionalizado—, nos parece precisa, por un lado, la autogestión, lo que enlaza con el concepto de autonomía, para lo cual los Foros deben disponer de sus propios administradores, y por tanto, que no reciban imposiciones, influencias, presiones o, incluso, coacciones, y por otra, el desarrollo estructural más allá del correspondiente contexto político que conlleva, por ejemplo, modificaciones tras procesos coyunturales como las elecciones.

La segunda de las herramientas de participación de las A21L son las comisiones de trabajo, consejos u otras estructuras análogas. Se trata de una denominación que engloba a los grupos impulsados por el ayuntamiento o la entidad competente en este instrumento, formados por miembros del consistorio, técnicos municipales, representantes de colectivos, expertos convidados, así como ciudadanos particulares con una formación, especialización o actividad profesional específica. Además de servir de soporte técnico y político en la labor de desarrollo de proyectos concretos, su objetivo es la propia promoción de los mismos y, según la necesidad, la profundización en temas y proyectos específicos.

El tercer mecanismo más utilizado en los procesos de A21L, los referéndum, involucran en la gestión pública a la sociedad civil con una doble finalidad: por un lado, canalizar las aspiraciones sociales hacia las instituciones, y por

otro, comunicar las instituciones con la sociedad. Así, las A21L deben conceptuarse como un cauce suficientemente imaginativo, accesible y atractivo. Esta perspectiva sitúa al ciudadano en el centro de la atención de las administraciones públicas, adquiriendo un papel de «arbitro final» de la calidad de las decisiones y responsabilidades de las mismas, circunstancia que reduce, e incluso, elimina, las elecciones subjetivas del enfoque técnico.

Décima premisa. Las A21L como un producto de resolución de problemas derivado de la inteligencia, iniciativa y el trabajo comunitario

El desarrollo sostenible necesita de toda la capacidad creativa de la comunidad para abordar el mencionado proceso de aprendizaje colectivo y el fomento de una cultura de la participación; en este sentido, en la medida en que cada localidad posee características propias que la distinguen, como se plantea en la propia Carta de Aalborg, la sostenibilidad es un proceso creativo local. Igualmente, estimamos que es tarea de los colectivos y de las sociedades descubrir mecanismos y articular respuestas para resolver los problemas de insostenibilidad local de manera eficiente, eficaz y equitativa; para ello, la participación social y, en particular, las soluciones colectivas, posibilitan el incremento del control de la realidad cercana por parte de las comunidades, consiguiendo que los logros estén bien fundamentados y asumidos por la colectividad.

Sin embargo, en lugar de favorecer la intervención de la sociedad, es habitual que el proceso de A21L se articule en torno al apoyo técnico y de los responsables políticos, de manera que se produce un alejamiento en el modelo europeo de A21L y de lo propuesto en el Programa 21 en lo relativo a la participación real de la ciudadanía y de los grupos locales. Si bien dicho apoyo supone el fundamento que sustenta la implantación de las A21L, en cuanto va a condicionar el éxito y, sobre todo, que los planes de participación pública no sean entelequias, consideramos que la peculiaridad del proceso radica en el protagonismo de los agentes que participan. Así, si ese protagonismo lo asumen tales actores se reduce entonces las potencialidades del proceso de A21L en diversas cuestiones. En primer lugar, en lo relativo a la generación de un elevado número de interacciones, dificultando el desarrollo de la significación social. En segundo lugar, se disminuye las posibilidades de estimulación de la sociedad, en la medida en que no se favorece la novedad, el movimiento, el cambio, la variedad de estímulos, etc., que supone el hecho de enfrentarse con una realidad compleja y dinámica. En tercer lugar, reduce la seguridad al menoscabar la capacidad que dicho proceso supone en el impulso de la protección y el descenso de la incertidumbre y la conflictividad, en la medida en que favorece la evaluación positiva del futuro, la acción colectiva y la identidad. Por otra parte, desde la idea de que las personas que participan en proyectos colectivos y tienen acceso a la toma de decisiones interdependientes con otras personas manejan un conjunto de motivaciones más amplio y variado, se resta que los proyectos concretos sirvan para fomentar las motivaciones funcionales y, por ende, cuestiones como la creación, el aprendizaje, el control y el efecto demostración. Por consiguiente, un exceso de orientación técnica y política perjudica las posibilidades de esta herramienta para facilitar la comprensión de la complejidad, aumentar las referencias, el conocimiento y la implicación personal, fomentar las relaciones de responsabilidad con las estrategias de sostenibilidad local, así como construir y desarrollar una cultura de asociación y pertenencia a un lugar, así como su potencial pedagógico, favoreciendo, además, los sentimientos de pertenencia a un grupo, de identificación con ese sistema territorial y de solidaridad interterritorial.

Esta perspectiva determina que sea oportuno evitar la idea, generalmente extendida, se dispone de una A21L tras la elaboración por parte de una consultoría externa en un plazo corto de tiempo del correspondiente análisis de la sostenibilidad local —el Diagnóstico— y Plan de Acción, así como de la impartición de charlas en algunas asociaciones. Esta orientación contradice el espíritu de mejora continua y de participación inherente a este instrumento. Por tanto, el planteamiento comercial de determinadas consultoras realizado a la autoridad local de “les hacemos una A21L” supone una desvirtualización del concepto, ya que “la deben hacer” los habitantes y autoridades en conjunto, siendo algo vivo, en continuo cambio o evolución; en cualquier caso, una solución intermedia es que el equipo sea mixto, es decir, que implique a personal interno del organismo promotor y alguna asesoría externa. En este sentido, consideramos una debilidad que su implementación sea responsabilidad exclusiva de la frivolidad de los creadores de modas, las cuales, como es sabido, son manipulables y efímeras, circunstancia que supone desaprovechar la filosofía y las peculiaridades novedosas y diferenciadoras introducidas por esta herramienta.

Por otra parte, consideramos clave la figura del “técnico de la A21L” o “agente 21 local”, al resultar el responsable de su coordinación y funcionamiento. Además de estar convencido de la factibilidad y conveniencia de este instrumento,

éste debe tener un grado de compromiso más allá del meramente laboral o crematístico, con una fuerte motivación para superar las frecuentes adversidades y los momentos de pérdida de inercia; en este sentido, estimamos crucial tanto que la dedicación a la A21L sea plena por parte del equipo técnico, no sólo a tiempo parcial, como su estabilidad laboral, de manera que garantice su continuidad, de manera ajena a subvenciones o coyunturas personales o políticas. La tarea de los técnicos en este trabajo colectivo de planificación participativa no es simple, dado que los distintos sectores de la sociedad pueden tener visiones diametralmente opuestas sobre lo que se desea alcanzar con los recursos disponibles. Además, su misión, en especial la de aquellos que trabajan en el gobierno municipal, debe ser de asesoría técnica desde una perspectiva global y sistémica, así como de ayuda en la labor de priorizar los múltiples objetivos y proyectos que pueden surgir de la discusión. Además, una vez finalizados los encuentros del foro, le corresponda al equipo coordinador, al moderador y a los expertos en determinadas materias, redactar adecuadamente los objetivos y metas escogidos, tarea para la que se deberá poner especial cuidado en interpretar correctamente lo esencial de lo acordado por los participantes. A este respecto, conviene recordar que la formulación adecuada de los objetivos, sin ser una materia demasiado complicada ni reservada a algunos expertos, es una labor que implica, por una parte, tener un conocimiento preciso de los problemas globales y sectoriales que se desea superar y, por otra, de mucha reflexión y claridad para redactarlos.

Estas reflexiones determinan que para mantener vivo el proceso de A21L es imprescindible contar con un mínimo de recursos que aseguren la dedicación de un equipo, así como prever presupuestos suficientes y ágiles para hacer frente a talleres, intercambios, publicaciones y demás iniciativas locales. Así, muchas experiencias que no han dispuesto de estos mínimos han visto limitadas sus oportunidades o no han podido seguir adelante. A este respecto, desde la premisa de que no hay una A21L que funcione si no creemos en ella, consideramos que no vale a pena poner la maquinaria en marcha en base a presupuestos limitados, inconsistentes y atomizados.

En definitiva, una A21L supone un proyecto municipal y, por tanto, «del» y «para» el municipio. Por esta razón, la metodología y los procedimientos de elaboración de la A21L se debe adaptar a la realidad y condiciones locales —y no al contrario, como suele ser habitual—, en la medida en que la diversidad de situaciones relacionadas con la sostenibilidad local no sugieren una respuesta única. En términos casi metodológicos o técnicos, las A21L se basan de manera prácticamente exclusiva en supuestos o posiciones participativas que se contrastan las posiciones tradicionales basadas en el conocimiento técnico externo (cuadro 1).

Cuadro 1. Comparación de los enfoques de planificación

	Proceso de planificación participativa (Agenda 21 Local)	Proceso de planificación convencional
Aspectos claves	<ul style="list-style-type: none"> • Solución de problemas y toma de decisiones. • Responsabilidad positiva construcción de conocimiento y creación de capacidad • aprendizaje y cambio institucional, • planificación estratégica 	Juicios, Responsabilidad convencional
Enfoque	Interdisciplinario y holístico	Sectorial
Visión social	Incluyente	Excluyente
Estructura organizativa	No jerárquico y horizontal	Jerárquico y vertical
Resultado	Internalización en la institución del proceso y de las prácticas	Informe o documento final
Responsabilidad		
Control y toma de decisiones	Actores locales	Equipo técnico (externo, interno o mixto)
Pericia		
Participación de los actores	Poder	Consulta

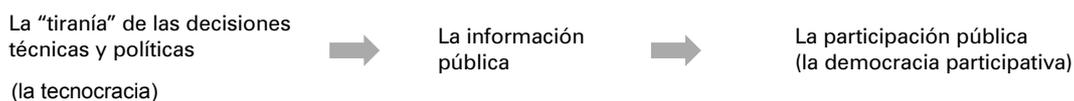
3. CONCLUSIONES

La actual cultura política dominante es normalmente adversa a la transparencia político-administrativa y a la implicación ciudadana en las cuestiones públicas y, menos, en los procesos de toma de decisiones, circunstancias que inducen no sólo a su desprestigio, sino al mencionado alejamiento de la actividad política y desconfianza por parte del ciudadano. Sin embargo, cuestiones como el desarrollo de nuevos movimientos sociales o el incremento de los niveles de formación e información de la población, han determinado que la sociedad civil exija participación y cohesión social a cualquier gestión pública, las cuales se han de construirse desde la complejidad, diversidad social, multiplicidad de espacios y redes relacionales, ampliación de los cauces de participación activa, etc.

El Programa 21 se aproxima inequívocamente a la línea de reforzar la sociedad civil, la responsabilidad cívica y que los ciudadanos dejen de ser sujetos pasivos —por lo mucho que les va en ello— para que se incorporen al esfuerzo de la sostenibilidad, pasando de ser “meros espectadores a protagonistas”. Asimismo, en la Carta de Aalborg se señala el compromiso tanto de garantizar el acceso a la información por parte de la ciudadanía, como de posibilitar la participación en la toma de decisiones, para lo cual en el denominado “Plan de Actuación de Lisboa: de la Carta a la Acción” derivado de la II Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles (Lisboa, 1996) se remarca la recomendación de crear Consejos de la A21L u otros instrumentos intentando generar confianza a través de la apertura, la visibilidad y la transparencia. Por su parte, en la Declaración de Hannover, derivada de la III Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles (2000), se señala la necesidad de asumir la responsabilidad compartida por parte de los ciudadanos, organizaciones e instituciones para conseguir un desarrollo sostenible. Por último, entre los compromisos adoptados en la V Conferencia Aalborg +10 (2004), se encuentra la necesidad de dar un fuerte impulso a los procesos de toma de decisiones incrementando el papel de la democracia participativa.

Sin embargo, a la sombra de los anteriores hitos y haciéndose una transcripción sesgada y deformada, se han propuesto modelos de A21L poco respetuosos con los principios precisos de participación y de consenso, dando lugar a una insuficiente eficacia para resolver los problemas de insostenibilidad que, como ya se ha comentado, requiere del concurso de todos los agentes implicados. De igual modo, algunas A21L se han diseñado desde la imprescindible y exclusiva intervención de los técnicos, con el fin de implementar soluciones óptimas desde su punto de vista, prescindiendo de la opinión u aportes de la mayor parte de los actores sociales. Por el contrario, en la medida en que los procesos de A21L reivindican la idea de la participación pública activa, se trata de ser profundamente coherentes con los conceptos de Agenda y con los postulados del capítulo 28 del Programa 21 y por tanto, concebirse a modo de instrumentos basados en la adopción de estrategias por consenso entre los distintos colectivos que forman la comunidad local, destacando el hecho de que los compromisos y las responsabilidades no son sólo de las instituciones públicas, sino también de la mayor parte de la sociedad.

En este contexto, las A21L se han convertido en laboratorios de ideas, conceptos y nuevas prácticas en materia de planificación participativa de la sostenibilidad local; a este respecto, consideramos que una de las fortalezas de las A21L no sólo es la de potenciar instrumentos participativos innovadores y útiles, sino la necesidad de que los procesos participativos impulsen una nueva forma de gobernar. En este sentido, constituye una experiencia novedosa de democracia participativa, en la medida en que posibilitan la materialización concreta y práctica de la siguiente transformación:



Desde este punto de vista, las A21L son instrumentos de planificación estratégica de iniciativas de sostenibilidad a escala local y, por tanto, no regulados jurídicamente, con propuestas no vinculantes. Esta condición hace que su mérito derive del hecho de ser la expresión de los objetivos y propuestas derivadas del trabajo comunitario, el cual dependerá lógicamente del peso político de las instituciones públicas y privadas participantes en su puesta en marcha, implementación y funcionamiento indefinido. Así, como un proceso que potencia el carácter deliberativo y decisivo, las A21L fomentan la toma de decisiones en conjunto por parte de toda la sociedad —a través de sus representantes—, de manera que las soluciones colectivas tienen un mayor grado de legitimidad, representatividad,

consenso, concertación y aceptación que las planteadas únicamente desde el ámbito técnico. El planteamiento es que la articulación de las soluciones técnicas y “sociales” posibilite la factibilidad de los proyectos, ya que, mientras las meramente tecnocráticas pueden resultar parciales en múltiples aspectos, las derivadas de la participación recogen la rigurosidad técnica e incorporan las contribuciones ciudadanas; la idea es “negociar” con los actores sociales implicados y llegar así a lo que podríamos llamar soluciones intermedias o “satisfactorias” —“lo que puede ser”—. Se trata, pues, de pasar de la legalidad a la legitimidad (Conca, 2001), sobre todo, si consideramos que la clave de una A2IL radica en inducir la modificación de las escalas de valores y de los estilos de vida no en función de la legislación vigente, de obligado cumplimiento, sino de la búsqueda de soluciones mediante la consulta, la negociación/concertación y el consenso de todos los actores implicados en la sostenibilidad desde los principios de corresponsabilidad, comprensibilidad y concienciación. Por tanto, las A2IL completan el proceso circular del derecho a ser escuchado, a ser informado y a participar, constituyendo, además, instrumentos que aportan una fórmula de democratización de la sociedad desde su vocación como procesos de generación de una cultura participativa y de la indispensable solidaridad colectiva a la que se alude en el artículo 45.2 de la Constitución española.

En este sentido, los procesos de A2IL constituyen un acicate para la puesta en marcha o, en caso de existir, reforzar los mecanismos de participación pública, la multiplicación de la frecuencia de las reuniones o consultas con las comunidades, así como la redefinición del mapa de actores sociales participantes en la elaboración de estrategias de sostenibilidad en el ámbito local. Ello no deja de ser revelador de que las A2IL tienen vocación de ampliar su campo de actuación más allá de la política tradicional y apuestan por enfoques más integradores y, por tanto, más abiertos a la incorporación de diversos intereses y opiniones de los ciudadanos en general, a la vez que favorecen la generación de nuevos escenarios participativos en los que deben dominar la deliberación sobre cuestiones que afectan a la comunidad en su conjunto. En cualquier caso, debemos destacar que una A2IL es un proceso basado esencialmente en la adopción de estrategias de sostenibilidad por consenso entre todos aquellos colectivos que conforman la misma comunidad local; de esta manera, la sociedad civil se convierte en un interlocutor privilegiado y destinatario importante de los discursos y prácticas.

De igual manera, confiere a las instituciones locales la oportunidad de incrementar la eficacia de la acción pública mediante la implicación de los destinatarios en la elaboración e implementación de las políticas, planes o programas y proyectos de sostenibilidad. A su vez, posibilita el análisis de las posiciones discursivas y de los planteamientos de los diferentes agentes institucionales y socioeconómicos respecto a la problemática de la insostenibilidad y a las soluciones a implementar, o lo que es lo mismo, a través de diversas técnicas operativas de tipo cualitativo (entrevistas en profundidad, grupos de discusión, juego de roles, entrevistas grupales, etc.) y participativo (talleres de trabajo con técnicas como DAFO, flujograma, *brainstorming*, estudios de casos, grupos nominales, etc.), permite conocer las afinidades y discrepancias entre tales actores y, sobre todo, sus distintos valores, concepciones, actitudes, intereses y percepciones—explicaciones causales de los problemas y necesidades.

Del mismo modo, la implementación de A2IL posibilita la articulación e incorporación de la participación pública en la reflexión política y técnica, incidiendo, incluso, en algunas ocasiones, en el proceso de toma de decisiones sobre objetivos, programas y proyectos concretos y, por tanto, en la política pública. Esto es así porque las A2IL se revelan como potentes medios de gobernabilidad, que, referida a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado (Prats 1999), sirven para acometer una serie de cambios en el sistema de toma de decisiones, en la medida en que, por una parte, “obligan” a las autoridades públicas a comprometerse en la acción de facilitar un marco de actuación claro, sólido y a largo plazo, y por otra, reivindican un cambio de actitud en los técnicos y agentes socioeconómicos respecto al diseño de políticas, planes o programas y proyectos dirigidos a lograr la sostenibilidad local.

Por tanto, las A2IL se plantean como una propuesta de solución a los problemas de gobernabilidad que, a menudo, padecen los sistemas democráticos, en la medida en que las decisiones tomadas en conjunto por toda la sociedad para solucionar los problemas de insostenibilidad serán más legítimas, representativas, consensuadas, aceptadas y, probablemente, más eficaces que las derivadas únicamente del ámbito político y/o técnicos. Se trata, pues, de una herramienta que permite que la sociedad civil pueda decidir junto con los gobernantes, técnicos y demás agentes económicos. Esta vocación de las A2IL contribuye al conocimiento y evaluación de los costes y efectos, ventajas e inconvenientes, de cada decisión pública, lo que facilita la elección de las actuaciones sectoriales y territoriales desde la máxima información, capacitación, reflexión, civismo, tolerancia, transparencia y consenso. Así, una A2IL

no sólo constituye un mecanismo de extraordinaria importancia para la generación de información significativa sobre las tendencias sociales, sino también para la difusión de los conocimientos y argumentos sobre problemas y necesidades de actuación colectiva en materia de sostenibilidad local. De esta manera, una A21L sirve para disponer de unas expectativas realistas y específicas de lo que se pretende conseguir, jerarquizar los temas y desafíos más importantes en materia de sostenibilidad, así como adoptar las prioridades de intervención y las medidas que se deben impulsar, con lo que se evita la dispersión o la concentración en cuestiones menos relevantes o críticos.

Desde este punto de vista, el proceso de implementación de una A21L favorece el principio de “democracia participativa” contemplado en el artículo 1-47 de la Constitución Europea, en la que la participación social supone mucho más que el permitir a la gente decidir por dónde quiere que pase una autopista o a qué se destina un porcentaje del gasto público; por el contrario, supone que la sociedad civil “adopte” un papel formal en el proceso de toma de decisiones al incardinar a la sociedad en las labores de gobierno. Se trata de una aproximación al concepto de gobernanza, gobernación o gobierno en red⁷, que, en coherencia del Libro Blanco de la Comisión Europea, de 25 de julio de 2001, sobre la gobernanza europea [COM (2001) 428 final–Diario Oficial C 287 de 12.10.2001], entendemos como una filosofía, una política, una práctica y una metodología que promueve una evolución desde la democracia representativa hacia dicha democracia participativa desde la perspectiva de las instituciones públicas. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, su carácter no vinculante y la inexistencia de reformas institucionales que ésta requiere, hacen que las A21L no se planten como una alternativa a la primera, sino un sistema complementario y subordinado a los mecanismos e instancias de participación electoral y la democracia representativa. El logro de ese nivel exige, pues, que las A21L adquieran una entidad política y una continuidad, adquiriendo, además, un papel formal en las labores de gobierno y, por tanto, en el proceso administrativo–institucional de toma de decisiones públicas.

Por consiguiente, una de las fortalezas de las A21L es que, en sentido estricto, posibilita que los participantes puedan pronunciarse sobre temas de interés colectivo en materia de sostenibilidad, interviniendo plenamente en ellos, lo que favorece, por tanto, los procesos de democratización de las decisiones públicas. Así, al posibilitar que los ciudadanos y las comunidades puedan incidir en las estructuras y políticas públicas, las A21L contribuyen a la viabilidad de programas y proyectos que, por su difícil o imposible capitalización política, no se llevarían a cabo de otra manera. En relación con esta cuestión, resulta que, desde una perspectiva utilitarista, los procesos de A21L suponen una oportunidad para los representantes políticos, en cuanto no sólo posibilita ganar el apoyo público de sus decisiones, sino, en la medida en que define los campos de actuación requeridos por los ciudadanos para que sean subsanados por ellos, pone a su disposición las directrices hacia donde dirigir la gestión presente y futura. Asimismo, posibilita informar a los ciudadanos tanto de las actividades que su ayuntamiento viene desarrollando como las que pretende iniciar, así como aumentar su credibilidad, la cual, puede ayudar a crear una mayor estabilidad social y política.

Por consiguiente, una A21L es un proceso cíclico de planificación–acción que busca mejorar la calidad de vida manteniendo un balance entre los objetivos de desarrollo económico, social y ambiental, para cual se articula sobre tres ejes básicos. El primero es una reflexión conceptual sobre el sentido de la sostenibilidad y, sobre todo, el establecimiento de unos principios que pudieran servir de base de orientación a las actuaciones hacia la misma. El segundo consiste un replanteamiento de los modelos de análisis de dicha sostenibilidad, desde el entendimiento del

⁷ El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha definido la gobernanza de la siguiente manera: “el sistema de valores, políticas e instituciones a través de las cuales una sociedad gestiona sus asuntos económicos, políticos y sociales mediante las interacciones con y entre el estado, la sociedad civil y el sector privado. Es la forma en que la sociedad se organiza para tomar e implementar decisiones, logrando el mutuo entendimiento, acuerdo y acción. Comprende los mecanismos y procesos para que los ciudadanos y los grupos articulen sus intereses, medien sus diferencias y ejerzan sus derechos y obligaciones legales. Son las reglas, instituciones y prácticas que establecen los límites y los incentivos para los individuos, organizaciones y empresas [...]” [Strategy Note on Governance for Human Development, PNUD (2004)].

Por su parte, la Comisión Europea plantea lo siguiente: “La gobernanza tiene que ver con la habilidad del estado para servir a sus ciudadanos. Se refiere a las reglas, procesos y comportamientos a través de los cuales se articulan los intereses, se gestionan los recursos y se ejerce el poder en la sociedad. A pesar de su naturaleza abierta y amplia, la gobernanza es un concepto lleno de sentido en relación a la gran variedad de aspectos sobre el funcionamiento de cualquier sociedad y sistemas políticos y sociales. Puede describirse como una medida básica de estabilidad y desempeño de una sociedad. Igual que los conceptos de derechos humanos, democratización y democracia, estado de derecho, sociedad civil, descentralización, separación de poderes y calidad de la administración pública, cobra importancia y relevancia cómo una sociedad se desarrolla hacia un sistema político sofisticado, y así la gobernanza evoluciona hacia buena gobernanza.” [Communication on Governance and Development, 2003, COM (03) 615].

ámbito territorial de aplicación como un sistema complejo y abierto en los que coexisten y se interrelacionan multitud de aspectos de muy diversa índole. El tercer eje es el proceso de consulta y discusión propositiva de las líneas de acción para la corrección y mejora de las tendencias de insostenibilidad. En función de estos planteamientos, algunas experiencias de implementación de A21L muestran que los procesos participativos generados no sólo son posibles sino eficaces.

En definitiva, en la medida en que supone básicamente un proceso de participación social, la implementación de una A21L incrementa las oportunidades de mejorar la calidad de vida desde la recuperación del control de la realidad cercana por parte de las colectividades. Para ello, consideramos que la participación pública en las A21L se debe alcanzar sin necesidad de grandes cambios legislativos; un ejemplo al más alto nivel lo ofrece la propia Comisión Europea, cuando considera que la referencia del Convenio de Aarhus relativa a la participación del público en la preparación de políticas, no tiene carácter vinculante y no requiere, por tanto, disposición legal comunitaria alguna, sino el fomento de dicha cultura participativa.

4. BIBLIOGRAFÍA

- ALGUACIL, J. (2003): *Ciudadanía, ciudadanos y democracia participativa*. Fundación César Manrique. Teguiise.
- BERMEJO, R. y NEBREDA, A. (1998): “Conceptos e instrumentos para la sostenibilidad local”. *Cuadernos Bakeaz*, nº 26.
- BLANCO, I. (2003): “Planificación participativa local. Las Agendas Locales 21 como caso paradigmático”. En MARTÍN, J. (coord.): *Agenda Local 21 ¿Qué es? ¿Cómo se hace? ¿Para qué sirve la planificación participativa?* Fundación de Iniciativas Locales. Madrid.
- BRUNET, P.; ALMEIDA, F. y COLL, M. (2005): “Agenda 21: subsidiaridad y cooperación a favor del desarrollo territorial sostenible”. *Boletín de la A.G.E.*, nº 39, pp. 423-446.
- CONCA GOMIS, R. (2001): *Participación y medio ambiente. La democracia participativa en el contexto de la Agenda 21 Local*. Gerència de Medi Ambient de l’Ajuntament d’Alcoi. Alcoi.
- DEL RIEGO, P. (2004): *La agenda 21 local*. Ediciones Mundi-Prensa/Fundación DEYNA. Madrid.
- DIRECCIÓN GENERAL DE LA VIVIENDA, LA ARQUITECTURA Y EL URBANISMO (2004): *Informe sobre los indicadores locales de sostenibilidad*. Ministerio de Fomento. Madrid.
- FONT, J. (coord.) (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel Ciencia Política. Barcelona.
- FONT, N. (1998): *Democracia i participació ciutadana: algunes experiències innovadores*. Fundació Bofill. Barcelona.
- FONT, N. (2000): “Local y sostenible”. En FONT, N. y SUBIRATS, J. (eds.): *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*. Icaria, Barcelona, pp. 9-28.
- FORN, M. y PASCUAL, J. M. (1995): *La planificació estrègica territorial. Aplicació als municipis*. Diputació de Barcelona. Barcelona.
- FREEMAN, C., LITTLEWOOD, S. and WHITNEY, D. (1996): “Local government and emerging models of participation in the Local Agenda 21 process”. *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 39, nº 1, pp. 65-78.
- GOBIERNO VASCO (2000): *Guía práctica para la implantación y desarrollo de la Agenda 21 Local en los municipios de Euskadi*. Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente. Vitoria-Gasteiz. Disponible en: http://www.Udaltalde21.net/ageuskadi_guia.htm.
- GÓMEZ OREA, D. (2002): *Ordenación Territorial*. Editorial Agrícola Española / Mundi-Prensa. Madrid.
- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, J. P.; SÁNCHEZ GARCÍA, J. y SÁNCHEZ JORDAN, M^a. E. (2004): “Movimientos sociales, toma de decisiones y gobernanza urbana: el eje temporal de un conflicto permanente en La Orotava (Tenerife)”. En SÁNCHEZ GARCÍA, J. (coord.): *Toma de decisiones colectivas y política del suelo*. Fundación César Manrique. Teguiise, pp. 177-204.
- HEWITT, N. (1998): *Guía europea para la planificación de agendas 21 locales. Cómo implicarse en un plan de acción ambiental a largo plazo hacia la sostenibilidad*. ICEI-BAKEAZ. Bilbao.
- HIGUERAS, E. (2002): *Agenda Local 21. Objeto, método y oportunidad desde el Urbanismo*. Escuela Técnica Superior e Arquitectura de Madrid. Madrid.
- ICLEI (1995): *European Local Agenda 21 Planning Guide. How to engage in long-term environmental action planning towards sustainability*. Friburg, ICELEI European Secretariat GmbH.

-
- ICLEI (1996): *Manual de Planificación para la Agenda 21 Local. Una introducción a la planificación para el desarrollo sostenible*. International Council for Local Environmental Initiatives / Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional / Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Toronto.
- ICLEI (1998): *Local Agenda 21 Model Communities Programme. An action research partnership*. World Secretariat. Toronto.
- JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (2000): *Bases para la Agenda 21 de Andalucía*. Dirección General de Participación y Servicios Ambientales. Sevilla.
- LEGNA VERNA, C. (2000): “La planificación y la toma de decisiones: la necesidad de nuevas ideas”. En J-L. GARCÍA, D. GODENAU y M. FEBLES (editores), *Instrumentos para el Desarrollo Local*. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, Santa Cruz de Tenerife, pp. 89-120.
- MARTELL, M. y QUEROL, C. (2000): “Participación, gobierno local y Agenda 21 Local. Procesos innovadores de participación”. En FONT, N. y SUBIRATS, J. (eds.): *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*. Icaria, Barcelona, pp. 65-91.
- MARTÍNEZ DE AZAGRA, L., WEHBE, C. D. y CORRAL QUINTANA, S. (2004): “Global governance y participación ciudadana efectiva”. En IX Jornadas de Economía Crítica. [En línea: <http://www.ucm.es/info/ec/jec9>]
- MICHELL, B. (1998): *La gestión de los recursos y del medio ambiente*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.
- NAREDO, J.M. (1997): “Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible”. *Cuadernos del Guincho*, nº 3, pp. 48-57.
- OCDE (2001): *Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Paris.
- OÑATE, J.J.; PEREIRA, D.; SUÁREZ, F.; RODRÍGUEZ, J.J. y CACHÓN, J. (2002): *Evaluación Ambiental Estratégica: la evaluación ambiental de Políticas, Planes y Programas*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.
- PASCUAL ESTEVE, J. M^a. (2000): “Esquema de metodología de la planificación estratégica en base territorial”. En J-L. GARCÍA, D. GODENAU y M. FEBLES (editores), *Instrumentos para el Desarrollo Local*. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, Santa Cruz de Tenerife, pp. 81-87.
- PASCUAL ESTEVE, J. M^a. (2001): *De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades*. Sèrie Elements de debat territorial, núm. 13. Diputació de Barcelona. Barcelona.
- PINDADO SÁNCHEZ, F. (2000): *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*. Ediciones del Serbal. Barcelona.
- PUJADAS, R. & FONT, J. (1998): *Ordenación y planificación territorial*. Editorial Síntesis, Madrid.
- RAMOS FERNÁNDEZ, A. et al (1979): *Planificación física y Ecología. Modelos y métodos*. E.M.E.S.A. Madrid.
- ROMERO GÓNZALEZ, E.; FERNÁNDEZ LATORRE, F. y RIVERO TRUJILLO, A. (2001): *Bases para la implantación de la Agenda 21 Local: objetivos, procedimientos y estrategias. Aplicación al caso de Canarias*. Colegio de Economistas de Santa Cruz de Tenerife.
- ROMERO GONZÁLEZ, E.; PÉREZ MORA, F. y SANDE TORO, J. (2003): *La valoración del desarrollo sostenible. Una propuesta metodológica*. Andalucía Ecológica-Medio Ambiente.

- ROWE, G. & FREWER, L.J. (2000): "Public participation methods: A framework for evaluation". *Science, Technology and Human Values*, vol. 25(1), pp. 3-29.
- STEWART, J. (1996): "Innovation in democratic practice in local government". *Policy and Politics*, vol. 24, nº 26, pages. 29-41.
- VV.AA. (2000): *Los procesos de Agenda 21 Local en España. Una visión mediterránea*. Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat. Barcelona.
- VV.AA. (2003): *Estrategia per a la sostenibilitat de les Illes Balears. Bases per una societat sostenible*. Conselleria de Medi Ambient. Gover Balear. Palma.