

INNOVACIÓN INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

EL CASO DE LA AGENDA 21 LOCAL

INMACULADA CARRASCO MONTEAGUDO

Universidad de Castilla-La Mancha.

El desarrollo sostenible es «aquél que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin menoscabar los recursos de las generaciones futuras para satisfacer las suyas» (Brundtland, 1987). El paradigma de sostenibilidad y su variante dirigida a la acción —el desarrollo sostenible— han nacido como alternativa al capitalismo de consumo exacerbado

y progreso sin límites ecológicos, bajo la creencia de que el modelo político económico imperante no puede permitir alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible. Se puede decir que la sostenibilidad emerge de las contradicciones del capitalismo (Krueger y Agyeman, 2004). Por ello, se impone un nuevo modelo de relaciones sociales, económicas e institucionales que permita superar las deficiencias del modelo actual, de agentes de mercado aislados, que se relacionan, sobre la base de la búsqueda racional del interés propio, en unos mercados organizados por la «mano invisible».

La idea de sostenibilidad trata de alertarnos de la necesidad de compaginar el desarrollo económico, la evolución de los sistemas sociales y el equilibrio del ecosistema que les da sustento. Es, por tanto un concepto que integra las áreas medioambiental, económica y social, y aunque no se especifica de forma explícita, también las tendencias institucionales y las tendencias sociales, que de una u otra

manera afectan a la demanda ejercida en el mercado, son importantes en este proceso.

En el centro de tales tendencias, y como eje fundamental del proceso de sostenibilidad, se sitúan los ciudadanos y su compromiso y participación en el mismo. En primer lugar, porque deben ser ellos quienes decidan sobre las actividades que en el futuro van a impactar en sus vidas, y en segundo lugar, para que entre ellos y el resto de agentes de dicha sociedad se generen los flujos de información necesarios, de forma que ellos puedan ser conscientes de las consecuencias en materia de sostenibilidad de sus acciones cotidianas.

La Agenda 21 Local (A21L) es la herramienta diseñada para trabajar por el desarrollo sostenible desde una óptica radicalmente distinta a la tradicional. Constituye un programa transnacional que incluye, a la vez, objetivos de desarrollo sostenible (de forma que integra transversalmente y de forma comprensi-

CUADRO 1
LAS CONFERENCIAS EUROPEAS DE CIUDADES Y PUEBLOS SOSTENIBLES

Conferencia	Principales conclusiones en materia de gobernanza y ciudadanía
Primera Conferencia. Aalborg, 1994	<ul style="list-style-type: none"> - Las ciudades se hacen co-responsables del bienestar humano y de la naturaleza - Las ciudades reconocen un papel importante en el cambio de los modos de vida, de producción, de distribución del espacio - Las ciudades reconocen que cada una es característica - Las ciudades se comprometen a resolver sus propios problemas bajo el principio de concertación - Las ciudades se comprometen a concebir planes de acción locales
Segunda Conferencia Lisboa, 1996	<ul style="list-style-type: none"> - Las autoridades locales deben facilitar, dinamizar y liderar el proceso de A21L hasta que el resto de agentes desarrollen el impulso necesario - Las autoridades locales deben promover redes internas de agentes comprometidos en el gobierno y la gestión municipales
Tercera Conferencia Hannover, 2000	<ul style="list-style-type: none"> - Se insta a la comunidad internacional a que apoye el autogobierno local (autonomía financiera) - Se insta a los gobiernos nacionales a crear marcos políticos de apoyo al desarrollo sostenible - Se insta a los gobiernos nacionales a reconocer a las ciudades como interlocutores válidos para la realización de proyectos de desarrollo internacional sostenible
Cuarta Conferencia «Inspiración para el futuro» Aalborg, 2004	<ul style="list-style-type: none"> - Se aboga por el impulso a la democracia participativa (proceso de toma de decisiones abierto, transparente y responsable) - Se aboga por la cooperación con otras entidades locales y otros niveles de gobierno - Se aboga por una gestión municipal sostenible (procesos de sostenibilidad local en la propia gestión municipal transversales a todas las áreas municipales)
Quinta Conferencia «Llevando el compromiso a las calles» Sevilla, 2007	<ul style="list-style-type: none"> - Se reconoce la falta de relación entre autoridades, técnicos municipales y ciudadanos

FUENTE: Elaboración propia.

va cuestiones medioambientales, sociales y económicas) y de gobernanza (Joas y Grönholm, 2004). Podríamos afirmar que la A21L es el primer caso de aplicación de una nueva gobernanza en la que la ciudadanía tiene un renovado protagonismo.

Este documento trata de reflexionar sobre los avances del concepto de desarrollo sostenible, y más en concreto, de su principal herramienta (A21L) con relación al papel de la ciudadanía en el proceso político-económico y las formas de gobernanza que se requieren. Para ello, en un primer apartado se repasan brevemente las principales características de la A21L desde el punto de vista teórico. Después se revisan las principales experiencias de aplicación en Europa. En el tercer apartado se discute el nuevo rol de los ciudadanos y la participación, mientras que en el cuarto, se reflexiona sobre el necesario proceso de innovación institucional. El trabajo se cierra con un apartado de conclusiones.

LA AGENDA 21 LOCAL Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE ↴

El Programa 21 (Agenda 21) nace en la Cumbre de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente de Río de

Janeiro (1992) como un programa de acción holístico y de largo plazo con el fin de marcar a los países una senda común para la sostenibilidad en el Siglo XXI. El Programa 21 reconoce la necesidad de la acción local y la importancia de la implicación ciudadana y descansa en la esperanza de que la participación pueda ayudar al decisor público a tomar mejores decisiones, que la mejora del acceso al intercambio de información de lugar a un proceso más comprehensivo de aprendizaje, que el conocimiento de los ciudadanos de su entorno local pueda evitar errores en la planificación y que incrementa la legitimidad y la aceptabilidad de las medidas potenciales (Feitchtinger y Pregonig, 2005)

Europa ha sido el continente más activo en el desarrollo y aplicación de la Agenda 21. Varias conferencias (cuadro 1) han tenido lugar, constituyendo foros para el debate y la comunicación de experiencias locales de desarrollo sostenible (1).

Dentro del marco general de la Agenda 21, lo local emerge como el nivel de gobierno más adecuado para la sostenibilidad, y las autoridades locales pasan a ser agentes clave para la aplicación de sus estrategias (Barutia, Aguado y Echevarria, 2007). Se empieza a hablar, por tanto de Agenda 21 Local (A21L).

La A21L se dibuja como una herramienta para el desarrollo sostenible abierta, flexible y basada sobre la participación activa de las comunidades locales. La característica de apertura es la componente más importante y supone que el protagonismo de los ciudadanos y su participación es fundamental, y que la solución de conflictos se debe dar por negociaciones abiertas. Por ello es la que más problemas prácticos plantea, debido en muchos casos a los déficits de participación de las sociedades actuales, y a la dificultad de organizar dicha participación dentro de estructuras institucionales dadas.

A la administración local se le exige adoptar una actitud activa ante el proceso: desarrollar una visión común de largo plazo de lo que es una ciudad o pueblo sostenible; invitar a todos los sectores a la participación activa; hacer de la toma de decisiones un proceso abierto, transparente y responsable; a cooperar con otras entidades locales y otros niveles de gobierno; a consolidar y enraizar los procesos de sostenibilidad local en la propia gestión municipal (transversalidad).

En suma, la A21L es una herramienta para el desarrollo sostenible descentralizada, que requiere respuestas proactivas por parte del sector público local así como una mayor autonomía, al tiempo que la participación, como medio para movilizar el apoyo popular y facilitar el apoyo de las estrategias, se hace esencial (Echebarría *et al.*, 2004).

Esto supone cambiar radicalmente el panorama de las políticas públicas al abogar por una metodología «de abajo a arriba» y trasversal.

LA APLICACIÓN DE LA AGENDA 21 LOCAL EN EUROPA †

Como se afirmaba más arriba, Europa ha sido el continente más activo en la aplicación de las agendas 21. Sin embargo, estas herramientas no han calado en todos los países con la misma intensidad. Siguiendo a Echebarría, Barrutia y Aguado (2007), podríamos clasificarlos en tres grupos: (a) Países pioneros (Suecia, Reino Unido y Holanda) y el resto de países escandinavos (Dinamarca, Noruega y Finlandia), en los que más del 65 por ciento de las autoridades locales han iniciado procesos de Agenda 21, a excepción de Holanda, (que aún siendo un de los primeros en movilizarse tras la cumbre de Río, cuenta con proporciones algo más reducidas). (b) Alemania y Austria, con una respuesta tardía y un seguimiento débil y (c) Países mediterráneos (Italia, Portugal, España y Francia) más Irlanda; con un interés por la Agenda 21 mucho más reciente, que ha permitido a alguno de ellos (España e

Italia) avanzar más rápido siguiendo las lecciones de las experiencias previas.

Del estudio de las distintas experiencias europeas se desprenden una serie de elementos que, de una u otra forma, han condicionado los procesos de implantación de A21L:

- 1] El tamaño es un factor explicativo de la respuesta de los municipios al proceso de Agenda 21 (Kern *et al.*, 2004), pues la dimensión de los gobiernos locales, determina a su vez la disposición de recursos y capacidades.
- 2] Existe una relación positiva entre el nivel de autonomía municipal y el grado de implantación de la A21L (Joas *et al.*, 2007). Afecta en especial la autonomía fiscal (legal y política) de los gobiernos locales, en especial en las materias relacionadas con el medio ambiente, economía y asuntos sociales.
- 3] La falta de impulso por parte de los niveles de gobierno supra-municipales puede frenar considerablemente el proceso (Narodoslawsky, 2001). Se ha manifestado como fundamental un liderazgo claro y un compromiso a largo plazo por parte de los niveles superiores de gobierno, así como el apoyo financiero, la aportación de recursos humanos y la creación de estructuras de soporte técnico (Echebarría *et al.*, 2007).
- 4] La tradición participativa y la cultura ambiental de las regiones favorecen la difusión de los procesos de A21L (Eckeberg, 2000).
- 5] La existencia de una estructura organizativa horizontal que permita la colaboración entre distintos departamentos del municipio también favorece el desarrollo de las A21L (Joas *et al.*, 2007). Esto hace referencia a la transversalidad, entendida como la capacidad para integrar en una misma estrategia los diferentes instrumentos de política que actúan sobre una realidad; transversalidad y participación han sido los factores señalados como más importantes en la gestión de la agendas 21 (Castiella y Subirats, 2007).
- 6] La existencia de líderes o de agentes que lideren el proyecto benefician igualmente la implantación y desarrollo de los proyectos (Joas *et al.*, 2007).
- 7] Una orientación política de la corporación municipal sensible a la filosofía del desarrollo sostenible también facilita estos procesos (Sancassiani, 2005)
- 8] La información y la formación de los municipios es asimismo un factor importante; La complejidad técnica de la A21L, inhibe en muchos casos su difu-

sión, por lo que la existencia de orientaciones hacia las buenas prácticas e instituciones de transferencia (consultoras, etc.) favorecen el proceso. Incluso el hecho de pertenecer a una red repercute en la mayor implicación de los gobiernos locales, lo cual como se ha comentado, es positivo en el desarrollo de las Agendas (Echebarría, et. al., 2007).

Por su parte, del estudio de las experiencias españolas, destacan las siguientes deficiencias (Echebarría, et al., 2004):

- La falta de cooperación entre regiones y de coordinación entre niveles administrativos entre las distintas regiones. Si bien algunas regiones han entendido la necesidad de promover la creación de redes de ciudades sostenibles para permitirles compartir información y recursos, otras en cambio, no lo han hecho; falta, por tanto en muchas ocasiones cooperación entre municipios. Además, la falta de planificación regional e integración de los principios de A21L en las políticas de rango más elevado, se refleja en dotaciones presupuestarias para este tipo de medidas, como mucho, modestas.

- La transversalidad es difícil de conseguir. En la mayoría de los casos, el desarrollo de la A21L es encargado a los departamentos de medio ambiente, por lo que otras áreas del municipio pueden ver estas cuestiones como una carga. La creación de departamentos exclusivos y, posiblemente, su vinculación directa a la alcaldía sería positiva.

- La aplicación satisfactoria de los procesos de A21L requieren percibir al individuo como el elemento más importante del proceso de A21L, porque los decisores públicos necesitan una retroalimentación continua de la información de que disponen y que debe ser facilitada por los ciudadanos y porque su implicación en el diseño e implementación de las medidas concretas debe ser básica. Para ello, nuevos canales de participación deben ser creados o mejorados de forma que sirvan de canal de comunicación (i) para que el público eleve sus preocupaciones y (ii) para que pueda llegar a ser consciente de la necesidad de cambiar algunos hábitos de consumo, y puedan aprender cómo reorientar tales comportamientos. La movilización de la ciudadanía es, por tanto, un elemento clave que junto al de transversalidad, está costando mucho alcanzar.

CIUDADANOS Y PARTICIPACIÓN EN LA AGENDA 21 LOCAL ↓

Algunos geógrafos dudan de la capacidad de los municipios para moverse hacia la sostenibilidad. En el caso de los Estados Unidos, Lake (1988) explicaba

que esta desconfianza es debida, entre otras cosas, a la falta de autoridad, de recursos, y sobre todo del poder de iniciar las transformaciones fundamentales en los sistemas de producción y consumo necesarios para poder alcanzar el desarrollo sostenible.

Las experiencias de éxito (2) nos enseñan que el proceso de A21L debe articularse en varias fases. En la fase inicial, el impulso y dirección de la administración local (en especial por funcionarios de las áreas de medioambiente y de urbanismo) es muy importante, siguiendo un esquema político-económico clásico tipo de arriba a abajo (*top-down*). Después, se debe dar paso a un nuevo enfoque que enfatice la participación ciudadana y las innovaciones institucionales: meta-estructuras de coordinación a nivel supra-local, oficinas o agencias de coordinación en el ámbito local, plataformas de negociación para el desarrollo de proyectos (talleres de proyectos e ideas), etc. En esta segunda fase, las oficinas de coordinación cumplen un rol mediador, mientras que los ciudadanos habrán ganado autonomía y capacidad de autodeterminación. La interacción y estructuración del diálogo entre las oficinas más técnicas y los foros de participación ciudadana darán lugar a diferentes tipos y niveles de participación.

Feichtinger y Pregernig (2005) nos proporcionan un marco analítico para estudiar los diferentes grupos de ciudadanos en función de sus habilidades y capacidades para (1) identificar de forma autónoma sus propios intereses y (2) llevar esos intereses a la práctica (es decir, si tienen suficientes conocimientos, recursos materiales y poder político).

La combinación de esos dos grupos de habilidades y capacidades dan lugar a cuatro posibles imágenes diferentes del ciudadano, una de las cuales, obviamente, será inconsistente, pues uno no puede ser incapaz de identificar sus propios intereses y, a la vez, ser apto para llevarlos a cabo.

Los ciudadanos se insertan en programas políticos y modos de participación. Los primeros determinarán el tipo de mediación que existe entre los intereses políticos de los ciudadanos, y los segundos el tipo y el grado de participación que ellos tienen en la vida pública. El resultado de todo lo anterior se resume en el cuadro 2.

En el primer tipo (ciudadanos instruibles), los agentes son poco más que meros pagadores de impuestos y consumidores de bienes públicos. El decisor político, deberá disponer lo que es bueno para ellos y enseñarles cómo actuar, en este caso, en términos de sostenibilidad. Este tipo de ciudadanos se relaciona con modelos de tipo paternalista (aunque no

CUADRO 2
TIPOS DE CIUDADANOS, PROGRAMAS POLÍTICOS Y MODOS DE PARTICIPACIÓN

Los ciudadanos son capaces de identificar de forma autónoma sus intereses			
NO		SI	
		Los ciudadanos son capaces de llevar sus intereses a la práctica	
		NO	SI
Ciudadanos	Ciudadanos instruibles	Ciudadanos juiciosos	Ciudadanos instruidos
Programa Político	Modelo paternalista	Modelo de necesidades	Modelo de «empoderamiento»
Modos de Participación	Intercambio de información en una dirección (Instrucción)	Intercambio de información dual (Consulta)	Diálogo (Control de los ciudadanos)

FUENTE: Adaptado de Freichtinger y Pregonig (2004: 235).

necesariamente autoritario), en el que los decisores públicos deben instruirles y asesorarles.

Los ciudadanos juiciosos, por su parte, son invitados por el decisor público a expresar sus deseos e inquietudes, pero se requiere todavía que éste vele y defienda sus intereses. Los ciudadanos se relacionan en un modelo de mediación de intereses del tipo «modelo de necesidades», en el que la participación es entendida como un proceso de consulta e intercambio de información.

Por último, los ciudadanos instruidos o ilustrados, pueden ser considerados como verdaderos sujetos políticos que tienen más autonomía para la acción a la hora de identificar y alcanzar sus intereses. Estos ciudadanos se relacionan con un modelo de mediación de intereses de «empoderamiento» o capacitación, en el que los políticos y la propia administración pública se reducen al papel de mediadores.

El proceso de A21L arranca del supuesto de ciudadanos instruibles, dentro de un modelo paternalista en el que las ciudades se comprometen a liderar el proceso de cambio y transformación política que culminará en un modelo de «empoderamiento». La gran cantidad de experiencias puestas en marcha han permitido albergar los tres posibles tipos de ciudadanos, sin embargo, en la 5ª Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, «Llevando el compromiso a las calles» (Sevilla, 2007) se reconoce la falta de relación generalizada entre, autoridades, técnicos municipales y ciudadanos, lo que les dificulta el conocimiento de los problemas reales (a nivel de calle) y por tanto limita las posibilidades de darles respuesta.

De ello podemos deducir que la mayoría de los municipios se encuentran todavía en los modelos paternalistas iniciales, en los que el proceso de A21L está siendo liderado por expertos (estrategias tecnológicas) que creen conocer lo que es mejor para los ciudadanos y se esfuerzan por formarlos e infor-

marlos. Las ciudades, por tanto, en su mayoría, están teniendo dificultades para facilitar el movimiento hacia un modelo de democracia participativa, caracterizado por la implicación de la ciudadanía.

Lo que más problemas está planteando es, precisamente, la movilización e implicación de la sociedad civil, lo cual inhibe la posibilidad de generar procesos de toma de decisiones políticas (basados sobre la negociación) alternativos a las formas jerárquicas imperantes hasta ahora. Sin dicha participación, no es posible que nuevas relaciones institucionales (y nuevas instituciones) puedan instalarse.

DEL GOBIERNO A LA GOBERNANZA

El paradigma del desarrollo sostenible, y la aplicación de la A21L como herramienta del mismo, requiere de ciertas modificaciones institucionales. Se hace necesario el paso de una lógica de coordinación política en la que ha imperado la consecución de objetivos marcados desde arriba, a un modo de organización auto-reflexiva de actores independientes, que, no obstante, reconocen su dependencia recíproca y son capaces de organizarse para promover el cambio, es decir, se impone el paso del gobierno a la gobernanza (3).

Durante las décadas de los años 80 y 90, hemos asistido (en particular en los países de la Unión Europea) a un doble proceso de «vaciado» de los estados-nación: desde abajo, debido a las demandas de mayor autonomía de las regiones, y desde arriba, por los movimientos de formación y consolidación de grandes bloques regionales supranacionales. La descentralización y transferencia de competencias desde arriba hacia abajo, se ha visto acompañada por el aumento de las demandas y la movilización de espacios sub-nacionales (de abajo a arriba), dentro de un nuevo regionalismo, compensador de la penetrante dinámica de la globalización (Perry y May, 2007).

Sin embargo, algunos autores, han hecho énfasis en los problemas que plantea el desajuste entre las estructuras funcionales político-administrativas y económicas de los espacios, que, en particular, oculta la importancia de los actores de ámbitos subnacionales, los cuales pueden jugar un papel importante en los procesos de desarrollo. (Ache, 2000; Tewdwr-Jones y McNeil, 2000).

Hoy, desde la óptica del desarrollo sostenible, son ineludibles nuevos avances de la teoría de la gobernanza política, para recoger las diferentes relaciones multiescalares que se producen al considerar nuevos espacios (como las ciudades) y nuevas herramientas (como la Agenda 21 Local).

Las estrategias para el desarrollo sostenible, y en particular la herramienta constituida por la A21L abogan por metodologías de abajo a arriba (*bottom-up*), en las que lo local, y en ocasiones, incluso niveles inferiores (el barrio, el distrito), adquieren, como hemos visto en los apartados precedentes, un renovado protagonismo. A su vez, la necesidad de inclusión e interconexión de estos entornos en redes comarcales, regionales e internacionales es también notable.

Asimismo, cuestiones de orden social o cultural, a menudo olvidadas, se destacan ahora como centrales. Para la Agenda 21, la ciudadanía tiene un papel protagonista, por un lado, en la detección de prioridades de acción, y por otro, en determinación de la forma de alcanzarlas desde la óptica de la sostenibilidad. Nuevos mecanismos para la intensificación de la participación ciudadana y el compromiso político, así como el desarrollo de competencias para el debate, la negociación y el logro de consensos, se hacen urgentes.

La A21L es, por tanto, también una herramienta de democratización de la política municipal y de transformación de las actuales formas de representación democrática local basada en los partidos políticos, ya que en el modelo político actual, los límites entre el gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil no están muchas veces claros y la sociedad civil no ha sido capaz de desarrollarse como una esfera autónoma. La participación e integración en instituciones corporativistas, como sindicatos y cámaras de comercio, ha sido crucial para la participación en este sistema (Novy y Hammer, 2007).

Por ello, la transición hacia los escenarios ideales propuestos por la A21L requiere de ciertos cambios en la gobernanza. En un primer momento, los municipios deben ganar cuotas de poder en la toma de decisiones sobre cuestiones relativas a la sostenibilidad. Después, nuevas formas de acceso y partici-

pación en la vida política de los actores locales deben ser organizadas. La A21L debe ser, por tanto, entendida como un importante proceso político (Joas y Grönholm, 2004).

Diferentes espacios institucionales, al estilo de los «Consejos para el Desarrollo Sostenible» han de yuxtaponerse a las instituciones ya existentes, sin que en ocasiones coincidan con la distribución del poder político tradicional. Ello, para permitir estructuras permanentes de representación y debate entre la ciudadanía; para constituirse en «escuelas de participación» que mejoren las competencias sociales y el *know-how* de la acción colectiva; para reforzar el potencial de búsqueda de enfoques y soluciones innovadores, flexibles y participativas ante los diferentes problemas; para coordinarse con las élites políticas y administrativas locales o regionales; para compartir información dentro de redes regionales, nacionales o internacionales y para permitir la modernización de las estructuras administrativas actuales.

Las instituciones de la sostenibilidad deben buscar su compatibilidad (y a veces reconciliarse) con las existentes, de forma que se puedan confrontar problemas como los medioambientales, cuyas dimensiones escalares no son dirigidas adecuadamente por las instituciones actuales (Meadowcroft, 2002). Al estilo de las organizaciones intermediarias (*boundary of bridging organizations*) definidas por Cash, Adger, Berkes, Garden, Lebel, Olsson, Pritchard y Young (2006), los Consejos para el Desarrollo Sostenible deben cumplir un papel de intermediación entre distintas áreas de actividad, niveles y escalas, y facilitar la transformación de las estructuras centralistas y jerárquicas en sistemas más horizontales y flexibles (Novy y Hammer, 2007).

CONCLUSIONES †

El paradigma del desarrollo sostenible, y la aplicación de la A21L como herramienta del mismo, requiere de importantes cambios en las relaciones sociales y políticas. Dos clases de pluralismo son necesarios: el pluralismo institucional y el pluralismo de los grupos ciudadanos de participación.

El proceso de A21L pretende un escenario social y político ideal en el que ciudadanos que saben identificar de forma autónoma sus intereses y son capaces de llevarlos a la práctica, se relacionan en un modelo de participación basado sobre el diálogo continuo entre diferentes agentes. Para ello, se hace necesario el paso del gobierno a la gobernanza, de una lógica de coordinación política en la que impera la consecución de objetivos marcados desde arri-

ba, a un modo de organización auto-reflexiva de actores independientes, que reconocen, no obstante, su dependencia recíproca y son capaces de organizarse para promover el cambio.

La gobernanza de la sostenibilidad está provocando modificaciones que van más allá de la sustitución de los estados nacionales por agentes regionales y locales a la hora de instrumentar políticas de desarrollo. Están produciéndose cambios mucho más sutiles, a veces ambiguos y difíciles de dibujar. Las ciudades, más que escenarios de aplicación de las políticas, deben ser participantes de las mismas; más allá de cumplir un papel en la aplicación de las políticas, deben ser auténticos *policy-makers*. Nuevas instancias para la participación, la representación, el debate, la toma de decisiones y la aplicación de las medidas han de ser creadas. Nuevos procesos de innovación institucional son requeridos.

Paradójicamente, debe ser aplicado un enfoque *top-down* para permitir estructuras de auto-organización de la ciudadanía (*bottom-up*). Es decir, las instituciones vigentes deben favorecer la evolución desde el ciudadano instruible al ciudadano capacitado (o ilustrado) para hacer posible la autodeterminación en los niveles más bajos de poder y generar una cultura de participación y consenso. Los actuales poderes políticos deben promover nuevas instituciones que alberguen nuevas formas de democratizar la política municipal, diferentes a los modos tradicionales de democracia representativa a nivel local basada en partidos políticos. Las instituciones de la democracia representativa deben dar lugar a otras de democracia directa participativa. Dos clases de pluralismo son por tanto necesarios para el desarrollo sostenible: el pluralismo institucional y el pluralismo de los grupos ciudadanos de participación.

NOTAS

- [1] En la *Primera Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles*, más de 600 participantes consensuaron un documento, la *Carta de Aalborg*, en la que los firmantes se comprometían a trabajar por la sostenibilidad a nivel local, formalizando su adhesión a la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles. Hoy el inicio formal de la A21L en un municipio es la firma de la carta. Actualmente, son más de 2600 las autoridades locales signatarias, provenientes de más de 45 países (en España hay 1114 municipios adheridos). http://www.aalborgplus10.dk/media/short_list_20-07-2007.pdf.
- [2] Vid. por ejemplo el caso de Viena en Feichtinger y Pregernig, 2005
- [3] Se asume aquí la definición de gobernanza de Jessop (2002): gobernanza es la auto-organización reflexiva de actores independientes implicados en relaciones complejas de interdependencia recíproca, basando tal auto-organización en el

diálogo continuo y en el hecho de compartir recursos para desarrollar proyectos comunes que aporten el beneficio mutuo y para gestionar las contradicciones y dilemas que inevitablemente se plantean en dichas situaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- ACHE, P. (2000): «Cities in old industrial regions between local innovative milieu and urban governance –reflections on city regions governance». *European Planning Studies*, N. 8, pp. 693-709.
- BARRUTIA, J. M.; AGUADO, I. y ECHEVARRIA, C. (2007): «Networking for Local Agenda 21 implementation: Learning from experiences with *Udalalde* and *Udalsarea* in the Basque autonomous community» *Geoforum*, N. 38, pp. 33-48.
- BRUNTLAND (1987): *Nuestro Futuro Común*. Informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas.
- CASH, D.; ADGER, W. N.; BERKES, F.; GARDEN, P.; LEBEL, L.; OLSSON, P.; PRITCHARD, P.; y YOUNG, O. (2006): «Scale and Cross-Scale Dynamics: Governance and Information in a Multilevel World» *Ecology and Society*, vol 11, N. 2: 8. [online] <http://www.ecologysociety.org/vol11/iss2/art8>.
- CASTIELLA, T. y SUBIRATS, J. (2007): «De la agenda a la acción. El caso de Barcelona» *Economía*, n° 64, pp. 237-265.
- ECHEBARRÍA, C.; BARRUTIA, J.M.; y AGUADO, I. (2004): «Local Agenda 21: Progress in Spain» *European and Regional Studies*, 11 (3), pp. 273-281.
- ECHEBARRÍA, C.; BARRUTIA, J.M.; y AGUADO, I. (2007): «La agenda 21 Local en Europa: una visión general» *Economía*, n° 64, pp. 73-91.
- ECKEBERG, K. (2000): «Sweden: Progression Despite Recession» en W. M. Lafferty y Meadowcroft (eds.): *Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- FEICHTINGER, J. y PREGERNIG, M. (2005): «Imagined Citizens and Participation: Local Agenda 21 in Two Communities in Sweden and Austria» *Local Environment*, No. 3, pp. 229-242.
- JESSOP, B. (2002): *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. Departamento de Sociología de la Universidad de Lancaster. <http://www.comp.lancs.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf>.
- JOAS, M.; EVANS, B y THEOBALD, K. (2007): «Local Agenda 21 in Europe – the Second Phase of Ecological Modernisation in Local Government» *Economía*, n° 64, pp.92-105.
- JOAS, M. y GRÖNHOLM, B. (2004): «A comparative perspective on self-assessment of Local Agenda 21 in European cities» *Boreal Environment Research*, N. 9, pp. 499-507.
- KERN, K.; KOLL, C. y SCHOPHAUS, M. (2004): *Local Agenda 21 in Germany. An Inter- and Intra- national Comparison*. Discussion Paper for Wissenschaftszentrum Berlin Für Sozialforschung. Berlin
- KRUEGER, R. y AGYEMAN, J. (2004): «Sustainability schizophrenia or «actually existing sustainabilities?» towards a broader understanding of the politics and promise of local sustainability in the US» *Geoforum*, N.36, pp. 410-417.
- LAKE, R. (2000): «Contradictions at the local state: local implementation of the US sustainability agenda in the USA» en Low et al. (eds.), *Consuming Cities: The Urban Environment in the Global Economy After the Rio Declaration*. London: Routledge.
- MEADOWCROFT, J. (2002): «Politics and scale: some implications for environmental governance» *Landscape and Urban Planning*, N. 61, pp. 169-179.

NARODOLAWSKY, M. (2001): «A regional approach to sustainability in Austria» *International Journal of Sustainability in Higher Education*, vol. 2, nº 3, pp. 226-237.

NOVY, A. y HAMMER, E. (2007): «Radical innovation in the era of liberal governance. The case of Vienna» *European Urban and Regional Studies*, vol 14, N. 3, pp. 210-222.

PERRY, B. y MAY, T. (2007): «Governance, Science Policy and Regions: An Introduction» *Regional Studies*, vol. 41, N. 8, pp. 1039-1050.

SANCASSIANI, W. (2005): «Local Agenda 21 in Italy: an Effective governance tool for Facilitating Local Communities' Participation and Promoting Capacity Building for Sustainability» *Local Environment*, vol. 10, nº 2, pp. 189-200.

TEWDWR-JONES, M y MCNEIL, D. (2000): «The politics of city-regions planning and governance: reconciling the national regional and urban in the competing voices of institutional restructuring.» *European Urban and Regional Studies*, N. 7, pp. 119-134.