

¿Proyecto o proceso? Quince años de experiencia de la Agenda 21 Local en Suecia*

Este trabajo discutirá, a partir de la experiencia sueca, el potencial de desarrollo de la Agenda 21 Local (A21L, en adelante) como un proceso de larga duración. Suecia fue uno de los primeros países en implantar la A21L, lo que explicaría que con el paso del tiempo se registrase en Suecia una elevada proporción de actividad de la A21L europea. Hasta el momento, la A21L lleva implantada ininterrumpidamente en Suecia quince años. Durante este periodo, el gobierno central ha aumentado el apoyo financiero a la A21L, pero, a pesar del éxito general de las cada vez más numerosas iniciativas locales a favor del desarrollo sostenible, lo cierto es que aparecen signos de cierta fatiga y de una menor actividad en los últimos años, lo que da lugar al interrogante acerca de la sostenibilidad de la misma Agenda 21 Local. ¿Es ésta un proceso duradero o más bien un proyecto de corta duración? ¿Qué pueden aprender de la experiencia sueca aquellos países que no han llegado tan lejos?

Lan honek, Suediako esperientzian oinarrituta, Tokiko Agenda 21 (aurrerantzean, TA 21) delakoaren garapen-potentziala iraupen luzeko prozesu gisa aztertuko du. Duela hamabost urte, Suedia TA 21 martxan jarri zuten herrialdeetako bat izan zen. Horrek azaltzen du zergatik, denboraren poderioz, gauzatu zen Suedian Europako Tokiko Agenda 21 delakoaren jarduera-maila handiena. Denboraldi horretan, gobernu zentralak finantza-laguntza handiagoa bideratu du TA 21 delakorako, baina, gero eta ugariagoak diren garapen iraunkorren aldeko tokiko ekimenak gero eta ugariagoak izan arren, eta arrakasta orokorra izan duten arren, kontua da nolabaiteko nekea eta jarduera txikiagoa antzeman dela azken urteotan, eta horrek Agendaren beraren iraunkortasunaren inguruan galde egiteko bide ematen duela: prozesu hau iraunkorra da ala, beharbada, iraupen laburreko proiektua? Zer ikas daiteke Suediako esperientziaz?

This article will discuss the potential of Local Agenda 21 as a lasting process, drawing from the Swedish experience. LA 21 in Sweden had both an early start and a high proportion of LA 21 activity. To date, Sweden has implemented LA 21 for almost fifteen years, have been tested. Over time, central government has increased its financial support to LA 21, but despite a general success in increased local initiatives towards sustainable development, there are also signs of a certain fatigue and less activity in recent years. The question thus arises: How sustainable might Local Agenda 21 become? Is it a lasting process, or is it rather a short-lived project? What might countries that have come less far learn from the Swedish experience?

* Versión original (inglés) de este artículo en www1.euskadi.net/ekonomiaz

ÍNDICE

1. Introducción
 2. La Agenda 21 Local en Suecia
 3. ¿Cómo puede promoverse un esfuerzo duradero?
 4. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: Agenda 21 Local, desarrollo sostenible, política medioambiental, movilización, participación

N.º de clasificación JEL: H1, H5, H7, O2, R0, R5, Q02

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo discutirá, a partir de la experiencia sueca, el potencial de desarrollo de la Agenda 21 Local (en adelante A21L) como un proceso de larga duración. Cuando en la Cumbre de Río de 1992 se aprobó la A21L las autoridades locales suecas reaccionaron con suma rapidez. Las valoraciones hechas en Europa sobre la situación de la A21L muestran que la misma tuvo en Suecia un temprano comienzo lo que explicaría que con el paso del tiempo se registrase en Suecia una elevada proporción de la actividad de la A21L en Europa (Eckerberg, 2001; Eckerberg, Coenen y Lafferty, 1999). Hasta el momento, la A21L lleva implantada ininterrumpidamente en Suecia quince años, habiéndose ensayado diferentes enfoques de concepción y gestión. Durante este periodo, el gobierno central ha aumentado el apoyo

financiero a la A21L, pero, a pesar del éxito general de las cada vez más numerosas iniciativas locales a favor del desarrollo sostenible, lo cierto es que aparecen signos de cierta fatiga y de una menor actividad en los últimos años, lo que da lugar al interrogante acerca de la sostenibilidad de la misma A21L: ¿es ésta un proceso duradero o más bien un proyecto de corta duración? ¿Qué pueden aprender de la experiencia sueca aquellos países que no han llegado tan lejos en este terreno como Suecia?

1.1. Cuestiones esenciales y método

De manera más concreta, plantearemos las siguientes cuestiones:

- ¿Cuál ha sido el perfil y cómo se ha organizado la A21L sueca a lo largo del tiempo?,

- ¿cómo ha afectado a la A21L el apoyo financiero otorgado a nivel nacional?,
- ¿qué municipios permanecen activos y por qué?,
- ¿ha tenido la A21L su momento?,
- ¿cómo puede promoverse un efecto duradero?

La fuente primaria de datos es una encuesta que desarrollamos en 2004¹ en colaboración con el Instituto Sueco de Sostenibilidad Ecológica² (Dahlgren y Eckerberg, 2005) a partir de anteriores encuestas realizadas los años 1998 y 2001 (Brundin y Eckerberg, 1999; Eckerberg y Edström, 2002). En estas encuestas, investigamos el perfil, la organización, el alcance y los recursos de la A21L sueca. Además, nos basaremos en otras evaluaciones de la Agenda 21 Local sueca y de sus sistemas de apoyo nacional.

Existe una tensión intrínseca entre el reforzamiento a largo plazo de las instituciones para asegurar la implantación local del desarrollo sostenible, expresado por ejemplo en el ICLEI³, y la financiación de proyectos a corto plazo que han caracterizado los sistemas nacionales de apoyo. Esta tensión puede ser analizada

desde un punto de vista organizativo. De acuerdo con Christiansen y Kreiner (1997), se pueden clasificar los proyectos de una organización sólida y estable de acuerdo con una serie de características y tareas rutinarias:

- Los proyectos afrontan a menudo situaciones excepcionales, caen fuera de las rutinas, prácticas y competencias normales y, por lo tanto, su solución precisa de medidas organizativas extraordinarias.
- Los proyectos están normalmente caracterizados por la complejidad.
- Los proyectos son soluciones organizativas de carácter temporal por lo que su disolución está prevista de antemano. La característica esencial de los proyectos es la orientación hacia objetivos específicos. La finalidad de un proyecto es distinta de la de la organización a la que está adscrita, ya que es específica de la situación. El objetivo del proyecto es analizado, negociado y decidido y a menudo se hace explícito al inicio del proyecto. Durante la implantación del proyecto todas las actividades se desarrollan de acuerdo con dicho objetivo (Christensen y Kreiner, 1997; Bruzelius y Skärvad, 2004).

Sin embargo, operar de acuerdo con los criterios de sostenibilidad precisa una puesta en marcha y despliegue persistente y a largo plazo de planes de actuación lo que implica la implantación de rutinas y sistemas. Para llegar a arraigarlo, un proceso como el de la A21L podría comenzar como un proyecto, antes de que (y por supuesto, hasta que) las formas para que la sostenibilidad a largo plazo funcionen hayan sido formuladas y acordadas. El

¹ La encuesta incluía los 290 municipios suecos más los 18 consejos de distrito de la ciudad de Estocolmo. La tasa de respuesta fue el 73%.

² El Instituto Sueco para la Sostenibilidad Ecológica (IEH) se reformó en enero de 2005 con la nueva denominación de Consejo Sueco para el Desarrollo Sostenible (Hållbarhetsrådet).

³ ICLEI es el acrónimo de International Council for Local Environmental Initiatives (Consejo Internacional para las Iniciativas Locales Medioambientales), una asociación internacional de gobiernos locales y de organizaciones nacionales y regionales de gobiernos locales que se han comprometido con el desarrollo sostenible (www.iclei.org).

modelo ideal de desarrollo de la A21L sería el de lograr que ésta formara parte de una rutina municipal regular e independiente de los cambios en el gobierno local. Esto requiere de estrategias que anclen los principios y criterios en el proceso de toma de decisiones municipales, así como de unas adecuadas políticas y de instrumentos de información y control en la gestión municipal (ICLEI, 2006). Los estudios previos de la implantación de la A21L en Europa hacen hincapié en la importancia de condiciones favorables para la política ambiental tanto a nivel nacional como local, junto con el apoyo del gobierno central, la implicación de los agentes sociales y la voluntad política de asumir el significado de la A21L (Lafferty y Eckerberg, 1998). En Alemania, la difusión de la Agenda 21 Local se puede explicar por la capacidad de actuación de las autoridades locales, el apoyo financiero y político de los organismos gubernamentales regionales y nacionales, y por la existencia de un calendario de transferencia de competencias entre instituciones que aceleran los procesos de la A21L (Kern, próxima publicación). De igual forma, Evans *et al.* (2004) acentúan la importancia de la «buena gobernanza», o de las «buenas prácticas» (Evans *et al.*, 2001) definida como el capital social e institucional a escala de gobierno local, como un prerrequisito para que las iniciativas de sostenibilidad como la A21L sean adoptadas y difundidas. A continuación examinaremos como Suecia ha conseguido cumplir con este propósito.

1.2. La respuesta de Suecia a la UNCED

Desde la década de los 60, con frecuencia se ha tomado a Suecia como un

modelo de sociedad que ha combinado un elevado bienestar social y una justa distribución de la renta con unos ambiciosos objetivos de política ambiental. Sin embargo, la crisis económica de los noventa cambió el contexto de distribución del bienestar, y creó una situación nueva y difícil para la política ambiental, dado el objetivo asumido de reducir el gasto público (Eckerberg, 2000).

La Agencia Sueca de Protección Medioambiental (ASPM), creada en 1967, ha sido el motor esencial en la implantación y desarrollo de la política ambiental. Durante los 80 las unidades municipales medioambientales fueron significativamente reforzadas. La principal función de la ASPA cambió en los 90 hacia la formulación y evaluación de políticas, dejando la tarea de su implantación y desarrollo a las diversas agencias sectoriales, a las administraciones provinciales y a los ayuntamientos. Tradicionalmente, los ayuntamientos suecos tienen un poder general para administrar sus propios asuntos. La autonomía municipal incluye el derecho a establecer impuestos a sus ciudadanos y a desarrollar políticas locales en la mayor parte de las áreas tanto sociales, económicas como ambientales, lo que supone que la gestión administrativa de los asuntos medioambientales varía entre ayuntamientos (Eckerberg, 2000).

Ya incluso en el momento de elaboración en 1987 del informe Brundtland, Suecia se encontraba en una situación ideal para la aplicación de la política medioambiental. El gobierno sueco respondió rápidamente a los acuerdos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medioambiente y Desarrollo (*United Nations Conference on Environment and*

Development, UNCED). Una vez que estuvo disponible la traducción al sueco del concepto desarrollo sostenible, el concepto apenas se utilizó sin incorporar el adverbio desarrollo *ecológicamente* sostenible (Eckerberg, 2000). Las autoridades locales suecas también han hecho hincapié en las dimensiones medioambientales y ecológicas de la sostenibilidad (Eckerberg, 2001). Se pone una gran fe en el desarrollo tecnológico, y la mayoría de los políticos defienden que el crecimiento económico puede combinarse de manera satisfactoria con una sociedad sostenible (Eckerberg, 2000).

2. LA AGENDA 21 LOCAL EN SUECIA

2.1. Un primer precedente

El trabajo de los ayuntamientos suecos con la Agenda 21 Local claramente precedió a los esfuerzos similares desarrollados a escala provincial y nacional. El enfoque abajo-arriba fue subrayado por las ONG y apoyado por la Asociación Sueca de Autoridades Locales (ASAL). Al principio, el gobierno nacional no trató de guiar el proceso más allá de promover el intercambio de información y experiencias entre los ayuntamientos. Sin embargo, en 1994 se crearon una serie de incentivos financieros y se establecieron instituciones centrales para coordinar los esfuerzos. El denominador común de estas iniciativas es que eran temporales, específicas y respondían a objetivos concretos, características que no parecen muy oportunas para la institucionalización de la A21L (Eckerberg, 2000).

De acuerdo con el Informe Sueco de junio de 1997 presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas, casi todas las autoridades suecas se habían comprometido a esa fecha a iniciar un proceso de A21L. Sin embargo, en la práctica muchos de los proyectos locales desarrollados bajo la etiqueta de la A21L se parecían más a la política medioambiental tradicional que a un nuevo enfoque de desarrollo sostenible. Un grupo de entre 40 y 60 ayuntamientos pioneros había iniciado un amplio abanico de actividades, proyectos y objetivos de política medioambiental que pueden ser vistos como signos tempranos de cambios más esenciales en las políticas municipales. En varios casos, estos ayuntamientos adoptaron objetivos e instrumentos que iban mucho más lejos en su orientación hacia el logro del desarrollo sostenible que lo que hacían los enfoques apoyados a nivel nacional. Muchos ayuntamientos también introdujeron nuevas formas de participación, e incluyeron en el proceso a asociaciones de vecinos, escuelas y empresas locales (Eckerberg *et al.*, 1998; Eckerberg, 2000). Sin embargo, los estudios realizados a finales de los noventa indicaban una brecha creciente entre los ayuntamientos pioneros y aquellos que han cesado a sus coordinadores y que han dejado de financiar la A21L tras la Asamblea General de las Naciones Unidas (Eckerberg, 2001).

2.2. Situación actual

La encuesta de la A21L del año 2004 mostró, entre otras cosas, unos resultados interesantes acerca del impacto de los programas financieros nacionales sobre el funcionamiento de la A21L. Volveremos

más adelante sobre este punto. Antes, presentaremos una revisión general de los contenidos, perfil y organización de la A21L en Suecia, incidiendo especialmente en su desarrollo más reciente.

2.2.1. *Los planes de la Agenda 21 Local*

En el año 2004 alrededor del 70% de los ayuntamientos suecos habían adoptado planes de la A21L. Sin embargo, la adopción de un plan A21L no implica necesariamente que se haya puesto en práctica. La decisión formal de adoptar el plan podría suponer en algunos casos el punto final de un proceso. Hemos constatado que los planes A21L son en la actualidad menos usados y seguidos que antaño. En el 2004, el 31% de los municipios informaron de que el plan ya no estaba operativo, frente a un porcentaje del 17% en el año 2001. Una interpretación positiva sería que la consiguiente integración de los temas de la A21L en la planificación municipal y en el trabajo diario ha hecho del plan, como un documento separado, un elemento obsoleto. Otra posibilidad sería que, dado que el alcance temporal de los planes A21L es normalmente de 5 a 10 años y que muchos planes se adoptaron en 1998 o antes, la mayoría de ellos estarían en proceso de revisión. Una interpretación más pesimista sería que un plan adoptado no supone necesariamente que las actividades de la A21L sean llevadas a cabo (Dahlgren y Eckerberg, 2005a).

2.2.2. *Perfil*

Desde el principio, el perfil de trabajo de la A21L sueca estuvo dominado por los temas medioambientales y tecnológicos tradicionales, tales como las energías

renovables, la diversidad biológica, la gestión de recursos, etc., aunque en 1998 un número creciente de municipios había empezado a prestar atención a los aspectos sociales. En 2001, las áreas más frecuentemente mencionadas de la A21L eran las actividades escolares y preescolares. Sin embargo, en 2004 esta área de actividad había caído hasta el cuarto lugar y los primeros puestos estaban nuevamente copados por las áreas medioambientales tradicionales (Brundin y Eckerberg, 1999; Edström y Eckerberg, 2002; Dahlgren y Eckerberg, 2005a). En 2004, las nuevas y crecientes áreas de actividad estaban constituidas por los temas de consumo, igualdad e integración social, la inclusión de la A21L en sectores/actividades regulares, los empresariales y el crecimiento (Dahlgren y Eckerberg, 2005a).

Además, cada vez menos ayuntamientos informan que han adoptado una acción específica para implicar a los ciudadanos locales en el funcionamiento de sus A21L. Este porcentaje bajó del 66% en 2001 al 48% en 2004. Existe una clara correlación con la existencia de un coordinador de la A21L, ya que el 69% de los ayuntamientos que tenían contratado un coordinador de la A21L también adoptaron una acción específica para implicar a sus ciudadanos. La proporción de municipios con algún tipo de foro público para la A21L también ha bajado del 48% en 2001 al 30% en 2004 (Dahlgren y Eckerberg, 2005a).

2.2.3. *Organización*

El número de ayuntamientos con un coordinador A21L bajó del 65% en 2001 al 52% en 2004, y una tendencia similar

es igualmente visible en términos de los recursos financieros dispuestos para la A21L. En el año 2001, un 69% de los ayuntamientos habían asignados esos recursos frente a un porcentaje del 49% en 2004. Se trata de un problema estructural típico: fijar las prioridades de los recursos municipales, ya que la A21L es un esfuerzo voluntario que necesita competir con actividades obligatorias reguladas por ley. De hecho, muchos municipios resuelven el tema de la financiación de la A21L mediante soluciones temporales *ad hoc*, traspasando recursos de unos programas a otros, por ejemplo, usando diferentes tipos de fondos provenientes de programas de política laboral, un hecho que podría obstruir los esfuerzos de institucionalización a largo plazo (Forsberg, 2002).

En cuanto a la gestión o liderazgo del trabajo de la A21L, la influencia del Comité Ejecutivo Municipal (CEM) ha aumentado con el paso del tiempo, pasando de un 44% en 2001 al 60% en 2004. Éste podría ser un signo positivo de que la A21L ocupa ahora en estos ayuntamientos un papel más importante que los temas medioambientales tradicionales (en comparación con aquellos ayuntamientos en los que la gestión de la A21L es asignada a un consejo de salud y medioambiente, a un comité espacial o a un organismo similar). Un elemento a favor de esta interpretación lo constituye el hecho de que el 20% de estos ayuntamientos manifestaron que el plan A21L se ha integrado en la estructura de planificación municipal, en comparación con el 14% del total de ayuntamientos. Un número ligeramente menor de ayuntamientos en este grupo también señaló que el plan A21L había dejado de ser útil (27% comparado con el

31% del total). De manera simultánea, sin embargo, un menor porcentaje que la media de estos ayuntamientos tiene empleados coordinadores A21L y asignan recursos financieros para la A21L. Además, el elemento participativo es significativamente menor en estos ayuntamientos. El 40% de ellos indicaron haber realizado en 2004 acciones para vincular a los ciudadanos en el funcionamiento de la A21L, en comparación con el 48% en el total del grupo, y un porcentaje inferior a la media tiene algún tipo de foro o punto de encuentro⁴ para la A21L (25%, comparado con el 30%) (Dahlgren y Eckerberg, 2005a).

2.2.4. *Compromiso e integración*

Una encuesta del año 2002 mostraba que la política partidista y el compromiso e interés de los políticos locales constituye un importante elemento para que el funcionamiento de la A21L tenga éxito. Los ayuntamientos gobernados por los partidos socialistas, o por socialistas en coalición con el Partido Verde, eran más activos en la A21L que aquellos gobernados por partidos no socialistas. Además, el consejo municipal y otros políticos parecían ser más activos en el funcionamiento de la A21L en aquellos ayuntamientos gobernados por los socialistas, mientras que los ciudadanos y otros grupos jugaban un papel más relevante en los ayuntamientos que aun no siendo socialistas eran muy activos en la A21L. El citado estudio también mostraba que, por lo general, en los ayuntamientos activos en la A21L el interés político había ido creciendo con el tiempo más que en

⁴ Del tipo página web o similar.

otros ayuntamientos; que el grado de unidad política era mayor; que la iniciativa en el proceso de la A21L estaba situado más intensamente en el CEM o en el Consejo Municipal y que el compromiso de los políticos locales y de los funcionarios era mayor (Eckerberg *et al.*, 2003).

Sin embargo, por lo general, una mayoría de ayuntamientos suecos informaban en 2004 de un compromiso e implicación limitado con la A21L por parte de diferentes actores y de una caída en el grado de compromiso con la misma. De manera especial, se produce un aumento en el tiempo del número de respuestas «no sabe», especialmente en lo que se refiere a la implicación de los autores ajenos a la organización municipal. Es muy probable que esto sea una consecuencia del menor número de coordinadores A21L (con menor capacidad de valorar la situación) y de las cada vez menores actividades emprendidas para estimular la implicación de la ciudadanía. No más del 9% de los ayuntamientos respondieron que la iniciativa en la A21L reside en grupos ajenos a la organización municipal (es decir, ciudadanos, ONG, empresarios, etc.), lo que confirma que la perspectiva abajo-arriba de la A21L ha disminuido (Dahlgren y Eckerberg, 2005a).

El interés político por la A21L también ha ido en descenso. Tanto en el año 2001 como en el 2004, casi el 40% de los ayuntamientos manifestaron que dicho interés había disminuido. Sin embargo, cerca del 40% de los ayuntamientos manifestaron en el año 2004 que el grado de unidad política era alto o relativamente alto, en comparación con el 55% en 2001. Nuevamente, la respuesta alternativa que más creció en 2004 es «no sabe». La A21L podría haber dejado de ser un

asunto importante en muchos municipios. Destaca el que algunos municipios mencionan que la A21L ha sido integrada en el trabajo municipal regular o en actividades de sostenibilidad más amplias, y que ya no se desarrolla bajo la etiqueta de A21L: la A21L es posible que continúe bajo nuevas designaciones. Pero, también podría ser que la A21L haya dejado de existir en la agenda (Dahlgren y Eckerberg, 2005a).

La integración de la A21L en los sectores regulares municipales se entiende mejor como un proceso de Integración de Política Medioambiental (IPM), la cual representa un principio operativo para implantar e institucionalizar la idea de desarrollo sostenible (Lenschow, 2002a). La integración de la A21L en los ayuntamientos suecos parece haber sido estable en los últimos años, aunque hay signos de que esta integración está descendiendo. Este descenso es difícil de explicar; podría indicar que la integración anteriormente realizada se ha estancado, o que las expectativas sobre sus efectos han aumentado y condicionado las valoraciones de las personas que responden la encuesta (Dahlgren y Eckerberg, 2005a). Por su parte, Lenschow (2002b) ofrece algunas posibles explicaciones para estas consideraciones: mientras que el énfasis del concepto de sostenibilidad y la IPM en los escenarios del tipo «todos salimos ganando» (en relación con el medioambiente y la economía) es persuasivo desde el punto de vista global a largo plazo. Sin embargo, la lógica «gana-gana» no se verifica ni tan siquiera a un nivel menos global. El paradigma del desarrollo sostenible implica una reestructuración de la economía con unos efectos redistributivos, en donde no todos los product-

res y consumidores ganan. Esto implica que el principio IPM es más probable que gane adeptos en niveles superiores o entre las personas que trabajan en un plano conceptual o teórico, pero encontrarán indudablemente resistencia allá donde se sientan de manera inmediata los sacrificios o contrapartidas exigidas (*trade-offs*). Lenschow también afirma que las herramientas necesarias para facilitar la IPM, es decir, indicadores y objetivos de sostenibilidad, no han sido suficientemente desarrollados, lo que ha sobrecargado a los políticos sectoriales a la hora de valorar los impactos medioambientales de sus programas y proyectos, y al evaluar la práctica sostenible (Lenschow, 2002b).

2.3. El impacto de la financiación central

En Suecia la financiación a la A21L ha aumentado de manera notable a lo largo del tiempo. Desde 1997 hasta 2002, el Programa de Inversión Local para el Desarrollo Ecológicamente Sostenible (PIL, en adelante) se convirtió en la única fuente de financiación de envergadura del gobierno central para las iniciativas municipales. El gobierno asignó 6.200 millones de coronas, las cuales fueron complementadas por fondos locales hasta alcanzar 27.300 millones de coronas para la financiación de proyectos locales (Dahlgren y Eckerberg, 2005b). El PIL nació en parte como respuesta a la crítica de los ayuntamientos de que el gobierno central había proporcionado pocos recursos en apoyo de los esfuerzos a favor del desarrollo local sostenible (Eckerberg, 2001). Incluso, aunque la financiación del PIL había acabado en el año 2002, algunos municipios todavía no habían finalizado sus proyectos cuando se realizó en

2004 la última encuesta sobre la A21L, e incluso otros habían recibido ayudas procedentes del nuevo, pero bastante parecido, Programa de Inversión Climática (KLIMP). En otoño de 2004, el 56% de los ayuntamientos suecos habían recibido fondos de ambos sistemas de ayudas (Dahlgren y Eckerberg, 2005a).

2.3.1. Impactos agregados

En el sistema de ayudas del PIL existía un componente competitivo que enfrentaba a los distintos ayuntamientos a la hora de conseguir financiación. Esto, en combinación con mayores recursos financieros con los que apoyar sus solicitudes, hizo que los municipios más grandes fueran los que más se beneficiaran del PIL. Aquellos ayuntamientos que ya estaban aplicando la A21L o que eran pioneros en materia de política medioambiental también estuvieron entre los más beneficiados por este sistema. El elemento competitivo también resultaba contraproducente en relación con la ambición con la que las ideas y resultados se extendían entre los municipios. De hecho, la competencia hacía que los ayuntamientos tuvieran un comportamiento secretista y conservasen para sí mismos sus ideas, algo que iba en contra del clima de cooperación y transparencia entre ayuntamientos que dominaba en los años noventa (Dahlgren y Eckerberg, 2005b; Berglund y Hanberger, 2003; Forsberg, 2005).

2.3.2. Efectos en el trabajo de la sostenibilidad local

Desde su comienzo, al menos alguno de sus promotores plantearon el PIL como un segundo paso en el proceso de

la A21L. Así, en la encuesta del año 2004 se incluyeron una serie de cuestiones que podrían aclarar las interacciones entre el PIL y la A21L. Casi el 40% de los ayuntamientos respondieron que el PIL tuvo un impacto positivo o muy positivo sobre la A21L, mientras que fueron muy pocos los que plantearon que este impacto hubiera sido negativo. Sin embargo, la diferencia entre aquellos ayuntamientos con financiación del PIL o sin ella es importante. Mientras que el 63% de los ayuntamientos que obtuvieron fondos del PIL informaron de un impacto positivo, esa respuesta es tan sólo del 4% entre aquellos que no accedieron a dichos fondos. La respuesta más frecuente entre aquellos sin fondos PIL es que no saben el impacto que ha tenido el PIL, al tiempo que el 17% responden que ese impacto ha sido negativo (Dahlgren y Eckerberg, 2005a).

El hecho de que los municipios que no contaron con fondos del PIL sean más críticos con el diseño del sistema de ayudas podría parecer obvio. No obstante, la mayoría de municipios sí solicitaron fondos y de hecho algunos de los defensores nacionales del sistema tenían la esperanza de que el proceso de planificación y solicitud de fondos generara efectos secundarios o externalidades positivas para el proceso local, incluso para aquellos municipios que no consiguieran las ayudas. Así, confiaban en que los planes elaborados constituyeran plataformas para futuras actividades que carecieran de ayudas (Dahlgren y Eckerberg, 2005b; Forsberg, 2005). Dados los resultados de la encuesta de 2004, parece que dichas esperanzas no se cumplieron. Una de las razones es que probablemente las experiencias y resultados del PIL no se difun-

dieron como se esperaba entre los municipios (Dahlgren y Eckerberg, 2005a). Esta posibilidad está apoyada por un estudio de ocho ayuntamientos que no obtuvieron fondos del PIL, el cual muestra que aunque el programa de inversiones contribuyó a fortalecer el status de la política de sostenibilidad en algunos municipios, los efectos negativos del desarrollo del programa y del rechazo de las propuestas tuvieron un impacto mucho más profundo, y fueron la principal razón del parón que ha afectado a la tarea de la sostenibilidad en diversos municipios (Forsberg, 2005).

2.3.3. ¿Modelo arriba-abajo o abajo-arriba?

En la encuesta del año 2004, también se preguntó acerca de cómo se había desarrollado el trabajo del PIL y la A21L: si de una manera de arriba-abajo, de abajo-arriba o con una combinación de ambas. De las respuestas surge un patrón claro: el funcionamiento del PIL se había desarrollado de arriba-abajo, mientras que la A21L utiliza una mezcla de ambas estrategias. De nuevo, el peso de aquellos que responden que no saben cómo se ha desarrollado el trabajo aumentó significativamente entre 2001 y 2004. En el caso de la A21L la proporción de respuestas arriba-abajo aumenta ligeramente mientras que un menor número de casos responden que mediante una estrategia abajo-arriba o mediante una combinación de estrategias. Dado que los proyectos PIL han sido considerados como una parte de, o una continuación, del funcionamiento de la A21L, la naturaleza del PIL podría haber condicionado las opiniones sobre la A21L. Otra explicación es el creciente número de municipios en los que no existen actividades

para implicar a sus habitantes, lo que reduce el elemento abajo-arriba de la A21L (Dahlgren y Eckerberg, 2005a). Dada la concentración de la actividad financiadora del PIL en la inversión física, perseguida en las decisiones de financiación, la participación en el programa PIL de los agentes implicados se separaba de los grupos hacia los que específicamente se dirigía la A21L, es decir, mujeres y jóvenes. De acuerdo con las evaluaciones del PIL, las empresas locales eran los participantes externos más habituales en el PIL, mientras que los ciudadanos locales y las ONG apenas participaban (Berglund y Hanberger, 2003).

2.3.4. *Los municipios financiados por el PIL*

Qué caracteriza a los municipios que tuvieron éxito en sus solicitudes de financiación dirigidas al gobierno central. Fundamentalmente, los municipios financiados por el PIL desarrollan más intensamente la A21L que aquellos que no obtuvieron fondos PIL, tanto en términos de organización como de contenido y penetración. La mayoría de ellos han adoptado un plan A21L, implantándolo en varios sectores y en la estructura de planificación municipal; han empleado coordinadores A21L; han aumentado los recursos de personal; han asignado recursos financieros a la A21L; y han adoptado medidas para implicar a los ciudadanos locales tales como un foro público. Un porcentaje superior a la media manifiestan un alto grado de implicación/compromiso por parte de todos los grupos de agentes y un mayor grado de unidad política (Dahlgren y Eckerberg, 2005a).

No obstante, merece reseñarse aquello que llegó primero. Las evaluaciones del

sistema de ayudas del PIL muestran que aquellos municipios que obtuvieron fondos del sistema habían ido más allá del municipio medio en lo que se refiere al trabajo medioambiental local, incluso antes del PIL (Berglund y Hanberger, 2003). También se observa que en diversas áreas, comparando los años 2001 y 2004 los ayuntamientos financiados por el PIL y aquellos sin dichos fondos están aproximándose. Esto es cierto, por ejemplo, en las actividades para implicar a los ciudadanos locales, en la existencia de foros donde recoger las ideas y opiniones de la ciudadanía, en el compromiso de diferentes agentes, y en algunos temas de la A21L tales como el trabajo en la enseñanza primaria y secundaria, o en los proyectos populares en áreas como vivienda y salud pública. Estos son proyectos «blandos» que no precisan de inversiones del tipo que han venido dominando el PIL. En otras áreas, las diferencias entre los dos grupos de ayuntamientos siguen permaneciendo, o incluso se acrecientan, como es el caso del trabajo en indicadores medioambientales, lo cual puede explicarse por la importancia concedida por el PIL a la medición de resultados. Por tanto las diferencias que pudieran observarse entre los municipios activos en cuanto a la A21L y el resto de municipios se han mantenido en el tiempo, e incluso en algunas áreas dicha diferencia ha aumentado por la nueva financiación, mientras que, por el contrario, las diferencias en otras áreas se han reducido, principalmente como consecuencia del hecho de que los municipios financiados por el PIL han disminuido las actividades desarrolladas en estas áreas (Dahlgren y Eckerberg, 2005a).

Estos resultados confirman las tendencias vistas en apartados previos referen-

tes a que, cuando empezó el programa PIL, la asignación de fondos dentro del programa de inversiones tenía un marcado sesgo hacia la modernización ecológica. Además de actividades relacionadas con la política medioambiental, la A21L ponía un mayor énfasis en las escuelas, centros de atención de día, proyectos de base, estilo de vida y bienestar social. Esta diferencia no era una característica distintiva de los criterios del programa PIL sino más bien de su práctica. De acuerdo con una auditoría efectuada por el Tribunal de Cuentas Nacional Sueco, y por otros estudios posteriores, hay numerosos ejemplos en donde las prioridades locales en las solicitudes de fondos realizadas por los municipios se cambiaron a favor de los objetivos y criterios nacionales, o en donde el PIL alteró sustancialmente la dirección del trabajo de sostenibilidad local (Eckerberg, 2001; Forsberg, 2005).

2.4. Qué ayuntamientos permanecen activos y porqué

Aunque los municipios financiados por el PIL han dedicado coordinadores y recursos monetarios en un grado superior al del municipio medio, la actividad es incluso superior en otro grupo de municipios con financiación PIL o sin ella, los denominados *ecoayuntamientos*⁵. De estos,

el 68% han asignado recursos financieros a la A21L, siendo la caída de fondos registrada entre 2003 y 2004 significativamente inferior a la registrada en los ayuntamientos financiados por el PIL. Los ecoayuntamientos han mantenido los coordinadores A21L en mayor proporción: 71% frente al 61% de los ayuntamientos PIL. Además, tienen los mayores aumentos de personal y los menores niveles de descenso de personal desde el año 2001. Muchos de ellos han adoptado medidas para implicar a sus ciudadanos en la A21L, y empleado medios de comunicarse en ambos sentidos en forma de grupos de estudio, reuniones abiertas, talleres de ideas estratégicas y foros públicos. Desarrollan un trabajo A21L más intenso en ocho de las quince áreas de la A21L y realizan el mismo nivel de actividad en otras seis áreas. Además, un mayor porcentaje de ellos informaron de que el grado de integración de la A21L en los sectores municipales es alto o muy alto, en comparación con los municipios PIL y con el resto de municipios (Dahlgren y Eckerberg, 2005a).

Así, la A21L es de forma recurrente un tema prioritario en los ecomunicipios. Menos del 9% de ellos manifiestan que no saben si en su municipio existe unidad política sobre el tema de la A21L, en comparación con el 25% de los ayuntamientos PIL y el 41% de los ayuntamientos sin fondos PIL. El interés político en la A21L es más estable a lo largo del tiempo que en el resto de municipios, y han sido capaces de gestionar el PIL con una combinación de enfoques arriba-abajo y abajo-arriba. Es posible que los ayuntamientos que deciden incorporarse a la red de ecomunicipios, con las obligaciones que ello acarrea, tengan un previo in-

⁵ La asociación de ecoayuntamientos es una red voluntaria altruista de ayuntamientos, encaminada a hacer sostenibles a todos los municipios suecos. Cada municipio miembro está representado por un funcionario público y un político, con objeto de asegurar que los temas medioambientales se plantean en la organización municipal. Tanto los políticos como los funcionarios intercambian experiencias y aprenden de los ejemplos del resto de casos. En 2004, el 26% de los municipios suecos eran miembros de a red de ecomunicipios.

terés político así como un mayor apoyo a estos temas, lo que les hace ser menos vulnerables al efecto derivado del carácter de proyecto que tienen las iniciativas nacionales. La propia definición de un municipio como ecomunicipio parece por sí misma legitimar la implicación en la A21L, lo que se refuerza a lo largo del tiempo en la medida que la atención y el compromiso con dichos temas lleva a una mayor asignación de recursos (Dahlgren y Eckerberg, 2005a).

En la encuesta de 2004, seis ayuntamientos afirmaron emplear más recursos financieros para el trabajo de la A21L, aunque no habían recibido ayuda alguna de los sistemas nacionales PIL y KLIMP. Estos constituyen un grupo heterogéneo en cuanto a tipos de municipios, tamaño, localización geográfica y tendencias demográficas. Los ecomunicipios dominaban este pequeño grupo o estaban proporcionalmente representados dependiendo de la ubicación de los consejos de distrito de Estocolmo⁶. Cuatro manifestaron un alto, o relativamente alto, grado de unidad política, mientras que los otros dos manifestaban algún grado de unidad política. Estos ayuntamientos disfrutaban de un mayor apoyo de los políticos y de los empresarios locales que en otros ayuntamientos. Han mantenido sus

⁶ Dos de los casos eran consejos de distrito de la ciudad de Estocolmo. La cuestión es si ambos deberían ser catalogados o no como miembros de la red de eco-municipios, dado que la propia ciudad de Estocolmo es miembro de la red. El punto de vista de los autores es que parecería más razonable considerarlos como miembros que no hacerlo. Sin embargo, en este caso, dado el bajo número de observaciones, las consecuencias del criterio adoptado son relevantes. Suponiendo que se considera a los consejos de distrito de Estocolmo como ecomunicipios, entonces cuatro de los 6 casos eran miembros de la red.

coordinadores A21L y todos ellos han adoptado medidas en 2004 para implicar a los ciudadanos locales. Su trabajo A21L está principalmente centrado en la atención a la infancia y en la educación en combinación con la energía renovable y la diversidad biológica. Ellos han mantenido un perfil más blando en su trabajo A21L (Dahlgren y Eckerberg, 2005a).

2.5. ¿Ha tenido la A21L su momento?

Como se ha señalado anteriormente, casi un tercio de los municipios suecos afirmó en el año 2004 que los procesos de A21L ya no son válidos. Esto es casi el doble que en 2001. La cuestión que surge ahora es cómo es el funcionamiento de la A21L en estos ayuntamientos en comparación con el resto. ¿El hecho de que el plan ya no valga significa igualmente que la A21L ha perdido validez? (Dahlgren y Eckerberg, 2005a).

En comparación con otros municipios suecos, aquellos que afirman que el plan A21L ha dejado de estar activo tienen menos coordinadores A21L empleados, asignaron a la A21L menos recursos en 2003 y 2004, e, incluso, han adoptado menos medidas para implicar a sus ciudadanos. También manifiestan un menor grado de unidad política, y el 60% dijeron que el interés político había descendido desde 2001. También piensan en un porcentaje menor que la media que la A21L ha sido integrada en los sectores municipales y en la planificación de la estructura municipal (Dahlgren y Eckerberg, 2005a).

En estos municipios, el liderazgo político de la A21L reside en mayor medida en el consejo de medioambiente y salud o

en órganos equivalentes. En los sectores marcadamente medioambientales, tales como medioambiente y salud, agua y alcantarillado, y en áreas temáticas como la diversidad biológica y los sistemas de gestión medioambiental, estos municipios han tenido resultados similares al resto en cuanto a la integración de estos temas y a la actividad realizada. Sin embargo, en las otras áreas sus resultados son inferiores a la media. El compromiso de empresarios y ciudadanos está a la par con el ayuntamiento medio, pero es inferior entre los políticos y los funcionarios. Así, parece que estos municipios han mantenido en un grado superior a la media un perfil medioambiental tradicional en el funcionamiento de sus A21L. Sin un estudio más cualitativo, es difícil decir si esto es una consecuencia o una causa de la ausencia de compromiso e interés político y de los limitados recursos asignados (Dahlgren y Eckerberg, 2005a).

De acuerdo con las respuestas abiertas planteadas en la encuesta del 2004, el término Agenda 21 es usado con menor frecuencia debido a que está demasiado asociado a temas medioambientales «estrechos», tales como el reciclaje de agua, en vez de al desarrollo sostenible. De aquí, que parte del trabajo prosiga, pero bajo nuevas etiquetas o integrado en el trabajo habitual. Entre aquellos que han vertido comentarios sobre las formas de la A21L, los comentarios más frecuentes se refieren al hecho de que el trabajo se ha ido orientando cada vez más hacia objetivos de calidad medioambiental, es decir dirigidos hacia el seguimiento y los indicadores. El segundo comentario más frecuente es que han pasado de las palabras a la acción mediante inversiones físicas. Varios ayuntamien-

tos también mencionan la integración en la organización municipal o en los sectores municipales como un área A21L temática en sí misma. Entre las afirmaciones más generales sobre las tendencias de la A21L, la respuesta más frecuente es que el trabajo de la A21L ha llegado a un punto muerto, es decir, ha ido desvaneciéndose o se ha encerrado bajo llave (Dahlgren y Eckerberg, 2005a).

Así, parece que estamos asistiendo a dos procesos de desarrollo paralelos, por un lado reducciones reales del funcionamiento de la A21L, y, por otro, un cambio de dirección y de contenido junto al comienzo de una nueva fase (Dahlgren y Eckerberg, 2005a).

2.5.1. *El elemento democrático de la A21L*

El capítulo 23 de la Agenda 21 hace hincapié en una amplia participación en el proceso de toma de decisiones, y una visión democrática fundamenta la búsqueda del enfoque abajo-arriba de la A21L en Suecia. Sin embargo, en la práctica muchos coordinadores A21L han tenido dificultades para generar el interés público en la resolución de problemas medioambientales complejos y en el desarrollo de la planificación estratégica municipal. El mantener dicho interés a lo largo del tiempo ha sido una tarea que ha resultado particularmente compleja (Eckerberg, 2001; Forsberg, 2002). Como ya se ha mencionado, con el tiempo, los municipios suecos han invertido cada vez menos en la implicación de sus ciudadanos en el funcionamiento de la A21L. Esta tendencia podría ser el resultado de una creciente atención en la integración interna en las organizaciones municipales (Dahlgren y Eckerberg, 2005a). Un profundo estudio

sobre el trabajo en materia de sostenibilidad local en cuatro municipios mostró que algunos representantes locales de la A21L percibieron que las herramientas para institucionalizarla, por ejemplo, a través de los objetivos nacionales de calidad medioambiental y de los sistemas de gestión medioambiental, podrían ser difíciles de combinar con los ideales de abajo-arriba (Forsberg, 2002). Sin embargo, la tendencia también parece estar relacionada con los recursos asignados a esa labor (Dahlgren y Eckerberg, 2005a).

Aquellos municipios que han mantenido sus coordinadores A21L manifiestan una mayor actividad en todas las áreas. Al menos el 69% han tomado medidas para implicar a sus ciudadanos y el 41% conservan un foro público. También responden tener un mayor grado de compromiso e implicación que otros ayuntamientos entre las ONG, los políticos locales y los funcionarios. Esto indica que la existencia del coordinador A21L genera una mayor participación ciudadana. A la vista de los reducidos recursos financieros y de personal no resulta sorprendente que la comunicación en los dos sentidos entre la organización municipal y los ciudadanos esté disminuyendo. En cambio, la comunicación unidireccional domina los esfuerzos de los ayuntamientos para implicar a los ciudadanos, esfuerzos tales como materiales de información a los hogares y contactos con los medios de comunicación locales⁷ (Dahlgren y Eckerberg, 2005a).

Los municipios financiados por el PIL redujeron sus esfuerzos para implicar a los ciudadanos en mayor medida que en

el conjunto de actividades, lo que ha acercado a estos municipios al nivel desarrollado en el resto de ayuntamientos. Incluso si las ayudas PIL han contribuido a mantener un alto grado de actividades en la A21L, su efecto sobre la A21L como un proceso democrático no ha sido duradero (Dahlgren y Eckerberg, 2005a).

2.5.2. *El futuro de la A21L en Suecia*

El futuro de la A21L en Suecia está fuertemente ligado a las necesidades y prioridades de los municipios. Con el paso del tiempo se han producido cambios importantes. Aunque la carencia de recursos sigue siendo el obstáculo más importante, va aumentando la importancia de la ausencia de compromiso y de un proceso político de toma de decisiones centrado en el corto plazo. Posiblemente, esto está relacionado con la iniciada pero no efectiva integración de la A21L en el trabajo regular y en los diferentes sectores, lo que genera conflictos con otros puntos de vista temporales en la política y en la administración (Dahlgren y Eckerberg, 2005a). Por el contrario, la ausencia de conocimiento no se percibe como un problema relevante. Quizás el mayor énfasis puesto en la educación en materia de desarrollo sostenible haya sido eficaz.

Entre los obstáculos a los que se enfrentan los municipios no financiados por el PIL, el que se cita con mayor frecuencia la ausencia de compromiso que el miope proceso político de toma de decisiones. Estos municipios manifiestan un menor grado de integración de la A21L en los sectores municipales y, por lo tanto, no deberían enfrentarse en igual medida que el resto de ayuntamientos con el problema de la miopía en el proceso de toma de de-

⁷ La investigación muestra que la información remitida a los hogares tan sólo es leída por aquellos previamente convencidos (Bennulf, 1996).

cisiones. Además, las ayudas PIL probablemente han actuado como un acicate en el nivel de compromiso de la organización municipal, lo que explica por qué la ausencia de compromiso se percibe como un problema de menor relevancia en los ayuntamientos financiados por el PIL (Dahlgren y Eckerberg, 2005a).

En aquellos municipios donde la iniciativa de la A21L reside en el Comité Ejecutivo Municipal o en el Consejo Municipal, la ausencia de apoyo del gobierno central y los obstáculos estructurales son percibidos como un problema mayor que la ausencia de compromiso. La razón puede ser que estos municipios van un paso más adelante y que la resistencia no estaría dentro del propio ámbito municipal sino fuera de él (Dahlgren y Eckerberg, 2005a).

Todavía hoy, y a pesar del masivo apoyo PIL, todos los municipios piden más recursos financieros. Muchos mencionan la necesidad de un coordinador A21L y de apoyo continuado del gobierno central para el funcionamiento en red y de incentivos para la planificación a largo plazo. Esto indica que se percibe la carencia de apoyo a la institucionalización a largo plazo, como el establecimiento de ejemplos a escala nacional (Dahlgren y Eckerberg, 2005a; Aae-Redin, 2004).

3. ¿CÓMO PUEDE PROMOVERSE UN ESFUERZO DURADERO?

Creemos que una A21L a largo plazo y duradera depende del éxito de la institucionalización municipal transversal del desarrollo sostenible y de la interacción entre los enfoques abajo-arriba y arriba-abajo. Tal y como muestran los estudios

comparativos de la A21L en Europa, la combinación de un fuerte apoyo del gobierno central y del ímpetu político de las autoridades locales resulta crucial para lograr esa evolución, pero para alcanzar esa institucionalización los aspectos democráticos, tales como la participación, el diálogo y el compromiso activo, son vitales (Lafferty y Eckerberg, 1998).

¿Qué puede aprenderse de la experiencia sueca? Tras el anuncio de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los municipios suecos estaban comparativamente bien equipados y respondieron de manera rápida y amplia a la demanda de la A21L. Sin embargo, hay señales de que el compromiso de los municipios suecos con la A21L ha ido disminuyendo con el paso del tiempo, que la amplitud del trabajo de la A21L ha ido estrechándose y de que el enfoque abajo-arriba ha ido desvaneciéndose de manera gradual. Hasta cierto punto, puede atribuirse este resultado al hecho de que parte de la tarea del desarrollo sostenible ha cambiado de denominación, pero esto apenas explica todas las reducciones en las actividades detectadas en una serie de estudios realizados a lo largo de todo este tiempo. Incluso aunque los mismos ayuntamientos se responsabilizan de una gran parte de este desarrollo, también se observa la búsqueda de un mayor apoyo por parte de los gobiernos central y regionales, y ello a pesar del sustancial apoyo financiero proporcionado por el PIL (Dahlgren y Eckerberg, 2005a).

3.1. ¿Proyecto o proceso?

Institucionalizar la A21L requiere el apoyo decidido al proceso de lanzamiento y el compromiso a largo plazo de sos-

tenerlo y llevarlo a cabo. Sin embargo, en la práctica la financiación PIL a la sostenibilidad local ha tenido un marcado carácter de proyecto (SEPA, 2005). A escala nacional se trató al PIL como una excepción y así se estableció para gestionar el sistema de ayudas una organización separada y enormemente irregular e inestable. Parte de los motivos explícitos para esta organización fue la complejidad del programa, lo que hizo que los promotores consideraran inadecuadas a las instituciones ordinarias como gestores de su administración (Dahlgren y Eckerberg, 2005b). Su carácter también era temporal, considerándose como un acicate o un empujón para las iniciativas locales con una extensión limitada al periodo 1998-2000 (Lindh *et al.*, 1997). Posteriormente, el programa fue ampliado hasta el año 2002 y la administración se trasladó a la ASPM⁸. Al mismo tiempo, se intentó que la orientación de los objetivos del PIL se ajustara a la iniciativa estatal general de promoción del desarrollo sostenible a través de la protección medioambiental, la gestión eficiente de recursos y la provisión sostenible de recursos naturales. Pero también existía un objetivo en materia de empleo: ayudar a reducir las cifras de desempleo a la mitad para el año 2000⁹ (Government bill, 1997/98:1). A medida que los criterios y rutinas administrativas del programa fueron asentándose, se cristalizó una demanda clara de medición de resultados, lo que contribuyó a orientar el programa hacia su posterior perfil centrado en las inversiones físicas.

⁸ Organización a la que más tarde se otorgó la responsabilidad del nuevo y más estrecho programa KLIMP, en concreto los temas de objetivos climáticos.

⁹ Posteriormente, el objetivo de empleo fue suavizado.

Estos rasgos de proyecto surgidos a escala nacional alimentaron y subrayaron las características locales de proyecto previamente existentes. En el ámbito municipal, y a través de las decisiones de ayudas para cada solicitud, los objetivos y medidas de los programas PIL locales acabaron por ser de corto plazo y bastante específicos técnicamente hablando. En una evaluación del PIL a escala municipal, varios coordinadores municipales medioambientales manifestaron que el PIL no constituía un apoyo adecuado para los cambios de actitud y de comportamiento necesarios para el funcionamiento de la sostenibilidad a largo plazo (Berglund y Hanberger, 2003). Dado el propio carácter temporal del programa, las soluciones organizativas locales también se orientaron a gestionar el PIL como una excepción temporal. Un profundo estudio muestra que en muchas ocasiones se necesitaban coordinadores locales PIL para coordinar el trabajo, y que en aquellos municipios que carecían de medios para utilizar tales recursos extras el PIL suplantaba a veces al funcionamiento de la A21L. El mismo estudio indica que los posibles efectos del PIL en la organización municipal en términos de coordinación medioambiental interna transversal fueron percibidos como positivos pero temporales (Forsberg, 2005). Otro estudio muestra que algunos municipios sienten que el PIL se centró demasiado en proyectos individuales en vez de reforzar los programas municipales globales para el desarrollo sostenible (Sköllerhorn y Hanberger, 2004).

Por lo tanto, los fondos PIL han hecho que la A21L se haya vuelto más técnica y menos abajo-arriba. Aunque una mayoría de municipios suecos han adoptado los

planes A21L, esto no implica que tengan una estrategia para su mantenimiento en el largo plazo y para el desarrollo de sus políticas de sostenibilidad. Con el paso del tiempo, ha sido difícil mantener el entusiasmo y los apoyos políticos han disminuido en muchos municipios. En parte, las soluciones locales ad hoc están relacionadas con el carácter voluntario de la A21L, la cual debe competir por conseguir recursos de todo tipo con otras actividades municipales obligatorias (Forsberg, 2005; Forsberg, 2002).

3.2. Apoyo para la integración y la democracia

En nuestra encuesta hay signos de que se está frenando la integración de la A21L en los sectores municipales regulares. Sin embargo, también hay signos de que está avanzando el trabajo sobre las herramientas e infraestructuras necesarias para dicha integración, con un trabajo intensificado sobre indicadores y con la atención centrada en el trabajo dentro de la organización municipal. Desde el punto de vista de la Integración de las Políticas Medioambientales (IPM), debe apoyarse esa tarea ya que facilita el proceso IPM y de esa manera permite avanzar en la institucionalización de los esfuerzos en materia de desarrollo sostenible. A pesar de este desarrollo, creemos que debe intensificarse el apoyo nacional a este proceso de integración, un punto de vista que está reforzado por la descripción que los municipios hacen de los obstáculos, necesidades y deseos.

El nivel nacional necesita mostrar, y no en menor medida, lo que espera del nivel local en términos de la integración trans-

versal y lo que ellos pueden lograr. También resulta vital comprender la ruptura del escenario «todos ganan» del desarrollo sostenible en los niveles inferiores de gobierno, así como las iniciativas que apoyen los intentos para crear iniciativas dirigidas a los potenciales «perdedores».

En cuanto a la cuestión participativa en el modelo abajo-arriba de la A21L, podemos observar que la presencia de un coordinador A21L es un factor vital para su éxito. También podemos ver que el número de coordinadores A21L está en descenso y que muchos municipios desearían contar con apoyo financiero nacional para esos puestos. La desaparición de los coordinadores A21L afecta al compromiso de diversos grupos tanto dentro como fuera de la organización municipal, y, por tanto, también afecta al funcionamiento de la A21L. Hasta el presente, los sistemas de apoyo nacionales no han tenido mucho éxito a la hora de apoyar los procesos a largo plazo que implica el modelo abajo-arriba, o las actividades específicas que facilitan la participación ciudadana. Más bien, los sistemas de apoyo en algunos casos han inhibido los esfuerzos de los elementos participativos intrínsecos a la A21L. Dadas las posibles tensiones entre los medios y sistemas para la institucionalización de la A21L y el enfoque abajo-arriba, así como las dificultades para implantar el modelo abajo-arriba, los esfuerzos dirigidos a apoyar ambos procesos deben ir a la par.

4. CONCLUSIONES

Si la A21L pretende convertirse en un proyecto a largo plazo y duradero es imprescindible que la institucionalización

municipal transversal del desarrollo sostenible y de la interacción entre los enfoques abajo-arriba y arriba-abajo se consolide y tenga éxito. Tal y como muestran los estudios comparativos de la A21L en Europa, la combinación de un fuerte respaldo del gobierno central y del ímpetu político de las autoridades locales resulta crucial para lograr esa evolución, pero para alcanzar esa institucionalización las cuestiones relativas al diálogo y la participación democrática efectivas son vitales.

También podemos concluir, en la misma línea que otros estudios europeos sobre la A21L, que la institucionalización de la A21L requiere de la implicación de los agentes sociales así como la penetración del asunto de la sostenibilidad en todas las decisiones adoptadas por las autoridades locales (Lafferty y Eckerberg, 1998; Evans *et al.*, 2001; Evans *et al.*, 2004), lo que supone mucho más que producir un plan A21L o desarrollarlo como un proyecto a corto plazo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AAE-REDIN, L. (2004): *Kommunerna vill ha en nationell mötesplats*. IEH Ekologiskt 5/2004.
- BENNULF, M. (1996): «Det gröna handlingsutrymmet» in HOLMBERG, S y WEIBULL, L. (1996): *Mitt i nittio-talet. SOM-undersökningen 1995*. SOM Report no.16. Gothenburg University, Gothenburg.
- BRUNDIN, P y ECKERBERG, K. (1999): *Svenska kommuners arbete med Agenda 21: en enkätundersökning (Swedish municipalities' work with Agenda 21: A national survey)*. Kommentus Förlag, Stockholm.
- BERGLUND, E. y HANBERGER, A. (2003): *LIP och lokalt miljöarbete - en jämförande studie mellan kommuner som fått och inte fått statligt investeringsstöd*. Evaluation Report No 12, Umeå Center for Evaluation Research, Umeå.
- BRUZELIUS, L H., y SKÄRVAD, P-H. (2004): *Integrerad organisationslära*. Studentlitteratur, Lund.
- CHRISTENSEN, S. y KREINER, K. (1997): *Projektledning. - Att leda och lära i en ofullständig värld*. Academia adacta, Lund.
- DAHLGREN, K. y ECKERBERG, K. (2005a): *Status för Lokal Agenda 21 - en enkätundersökning 2004*. Hållbarhetsrådet, Umeå.
- DAHLGREN, K. y ECKERBERG, K. (2005b): «LIP in Central Government Perspective» en SEPA, 2005. *Understanding LIP in Context - an evaluation of LIP in Central Government, business and comparative perspectives in Sweden*. Report 5454, Swedish Environmental Protection Agency, Stockholm.
- ECKERBERG, K., EDSTRÖM, C. y STORM, L. (2003): *Lokal Agenda 21 i ett politikerperspektiv (Local Politicians' Views on Local Agenda 21)*. Department of Political Science, Umeå University. see also <http://www.ieh.se/amnesomraden/agenda21/LA21.pdf>
- ECKERBERG, K. y EDSTRÖM, C. (2002): *Inför Rio +10: Svenska kommuners arbete med Agenda 21 - en jämförelse över tid. (Rio +10: Swedish Municipalities' Work with Agenda 21 - a study over time)*, Swedish Ministry of Environment.
- ECKERBERG, K. (2001): «Sweden. Problems and prospects at the leading edge of LA21 implementation» en LAFFERTY (ed.), 2001: *Sustainable Communities in Europe*. Earthscan, London.
- ECKERBERG, K. (2000): «Sweden: Progression Despite Recession» en LAFFERTY and MEADOWCROFT (eds.) (2000): *Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. Oxford University Press, Oxford.
- ECKERBERG, K., COENEN, F. y LAFFERTY, W. M. (1999): «The Status of LA21 in Europe: A comparative overview» en LAFFERTY, W. M. (ed.): *Implementing LA21 in Europe: New Initiatives for Sustainable Communities*, ProSus, Oslo.
- EVANS, B., K. THEOBALD, M. JOAS, B. GRÖNHOLM y T. MÅTAR (2001): *Local Authorities Self Assessment of Local Agenda 21: Accelerating Local Sustainability - Evaluating European Local Agenda 21 Processes - Volume I*. Report of the LASALA project team, ICLEI, Freiburg.
- EVANS, B., JOAS, M., SUNDBACK, S. y THEOBALD, K. (2004): *Governing Sustainable Cities*. Earthscan, London.
- FORSBERG, B. (2002): *Lokal Agenda 21 för hållbar utveckling. En studie av miljöfrågan i tillväxt-*

- samhället*. Dissertation, Department of Political Science, Umeå University, Umeå.
- FORSBERG, B. (2005): *I skuggan av lokala investeringsprogrammet - kommunerna som inte beviljades stöd samt synen på staten i LIP:s efterföljd*. Evaluation Report No 16, Umeå Center for Evaluation Research, Umeå.
- GOVERNMENT BILL (1997/98): 1. *Government Budget*. Ministry of Finance, Stockholm.
- ICLEI (2006): Local Action 21. From Agenda to Action. http://www.localaction21.org/governance_management.htm. Accessed 2006-02-21.
- KERN, K. «The diffusion of Local Agenda 21 in Germany: An Inter- and Intranational Comparison of the German States». Aceptado para su publicación en *Environmental Politics*,
- LAFFERTY, W. y ECKERBERG, K. (eds.) (1998): *From the Earth Summit to Local Agenda 21: Working Towards Sustainable Development*, Earthscan, London
- LENSCHOW, A. (2002a): «Greening the European Union: an Introduction» en LENSCHOW, A. (ed.) (2002): *Environmental Policy Integration. Greening Sectoral Policies in Europe*. Earthscan, London.
- LENSCHOW, A. (2002b): «Conclusion: What are the bottlenecks and Where are the Opportunities for Greening the EU?» en LENSCHOW, A. (ed.) (2002): *Environmental Policy Integration. Greening Sectoral Policies in Europe*. Earthscan, London.
- LINDH, A., JOHANSSON, Y., MESSING, U., ÅHNBERG, A., ÖSTROS, T. (1997): *Lokala Investeringsprogram. Kommunerna som motor i den ekologiska omställningen av samhället*. Proposal from the Delegation for an Ecologically Sustainable Development. June 18th, 1997.
- SEMC (2006): [http://www.miljostyrning.se/eng/Documento consultado el 17/03/2006](http://www.miljostyrning.se/eng/Documento%20consultado%20el%2017/03/2006).
- SEPA (2005): *Understanding LIP in Context - an evaluation of LIP in Central Government, business and comparative perspectives in Sweden*. Report 5454, Swedish Environmental Protection Agency, Stockholm.
- SKÖLLERHORN, E. y HANBERGER, A. (2004): *LIP och lokalt miljöarbete - en fördjupad studie av sju kommuner*. Evaluation Report No 15, Umeå Center for Evaluation Research, Umeå.