

## *Una red de políticas para la difusión de la Agenda 21 Local en Euskadi*

Este artículo aborda el estudio de la estrategia de difusión de la Agenda 21 Local en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE), en el marco de un concepto más amplio, como es, el concepto de Desarrollo Sostenible o Desarrollo Humano Sostenible. En las últimas décadas la CAE ha avanzado desde la búsqueda de la eficiencia y la diversificación energética, hasta la implantación de una red de políticas, con el fin de impulsar la participación de los gobiernos provinciales y locales y la sociedad civil en el proceso. Concluimos, con una valoración positiva de este enfoque, como perspectiva idónea para el objetivo propuesto y planteamos al mismo tiempo algunas líneas de mejora para el futuro.

*Artikuluaren gaia hau da: Tokiko Agenda 21 (TA21) Euskal Autonomia Erkidegoan (EAE) hedatzeko strategiaren azterketa, agendaren kontzeptua esparru zabalagoan hartuta, hau da, garapen jasangarria edo giza garapen jasangarria esparruan hartuta. Azken hamarkadetan, EAEk aurrera egin du: energiaren eraginkortasuna eta dibertsifikazioa bilatzetik abiatuta, prozesu honetan foru-aldundien, udalen eta gizarte zibilaren parte hartzea sustatzeko politika-sarea ezarri arte. Artikuluak sare-antolaketa baliabideen balorazio ona egin du, eta egokitzat hartzen du lortu nahi duten helbururako. Etorkizunean hobeto daitezkeen zenbait alderdi ere iradokitzen ditu.*

This article deals with the study of the diffusion strategy of the 21 Local Agenda (A21L), in The Autonomous Basque Community, within a larger concept; the one of the Sustainable Development or the Human Sustainable Development. During the last decays, The Autonomous Basque Community has progressed since the looking for the efficiency and the energetic diversity, till the implantation of a politics web, whose aim is to promote the participation of the regional, local governments and the civil society in the process. The article appreciates the focus of the organization in the web and considers it suitable for the proposed objective. And finally the article suggests some improvement lines for the future.

## ÍNDICE

1. Marco conceptual
  2. La implantación del concepto de desarrollo humano sostenible en la Comunidad Autónoma de Euskadi: una visión general
  3. La red para la implantación de la Agenda 21 Local en la Comunidad Autónoma de Euskadi
  4. Principios que orientan la implantación de la Agenda 21 Local en Euskadi
  5. Conclusiones
- Referencias Bibliográficas

Palabras clave: Agenda 21 Local, Racionalidad de la Agenda 21 Local, Redes de Políticas, Desarrollo Humano Sostenible, Comunidad Autónoma de Euskadi

N.º de clasificación JEL: Q01, Q56, O18

### 1. MARCO CONCEPTUAL

Este apartado a modo de introducción, establece el marco conceptual necesario para analizar la estrategia de desarrollo sostenible de la CAE, abordado en el artículo. En primer lugar, nos referimos al concepto de desarrollo sostenible, y a las diferentes acepciones establecidas por los distintos autores. Posteriormente, discutimos la racionalidad de una herramienta como la Agenda 21 Local (en

adelante A21L). Por último, nos referimos al concepto de «Redes de Políticas» y a su idoneidad como instrumento del gobierno regional para impulsar la difusión de la Agenda 21 Local.

#### 1.1. ¿Desarrollo sostenible o desarrollo humano sostenible?

El concepto de desarrollo sostenible es relativamente reciente (se empieza a gestar a principios de los años setenta) y, también, relativamente confuso. De hecho, se han publicado más de 300 definiciones distintas de desarrollo sostenible (véase, por ejemplo, Pezzey, 1992). Por eso, antes de pasar a describir la estrate-

---

\* Este artículo es resultado de un trabajo de investigación que ha sido realizado gracias al apoyo de la UPV/EHU (Subvención General a Grupos de Investigación): 9/UPV 00032.321-15908/2004 y de la Cátedra UNESCO para el Desarrollo Sostenible y la Educación Ambiental: UNESCO 05/06.

gia de desarrollo sostenible puesta en marcha en un determinado ámbito territorial, es necesario precisar que se entiende por desarrollo sostenible en dicho territorio.

Pues bien, simplificando, en sus inicios, el desarrollo sostenible surge como consecuencia de una preocupación de carácter ambiental: la limitación de los recursos naturales del planeta. Esta preocupación lleva al Club de Roma a plantear, en un primer informe (Meadows *et al.*, 1972), la necesidad de limitar el crecimiento a cero. En un segundo informe (Merasovic y Pestel, 1975), el Club de Roma modera sus conclusiones planteando un crecimiento positivo pero de carácter orgánico, es decir, similar al de un ser vivo: equilibrado y diferenciado por regiones. Desde entonces, los académicos de la economía se han dividido, entre los que defienden el cese del crecimiento a costa de los recursos naturales en los países desarrollados (Daily y Huang, 2001; Kelly y Moles, 2000) y los que consideran, que el crecimiento ilimitado, no es incompatible con la sostenibilidad, siempre y cuando, se adopten determinadas políticas ambientales (Field, 1995; Jacobs, 1996; Kolstad 2001; Field y Field, 2003).

Esta misma preocupación, de carácter ambiental, lleva a la Comisión de Medio Ambiente de las Naciones Unidas, bajo la dirección de Gro Harlem Brundtland a elaborar el informe «*Nuestro Futuro Común*» (CMMAD, 1988 {1987}), más conocido como «Informe Brundtland». Este trabajo, marcó el punto de inflexión en el proceso de institucionalización del concepto de desarrollo sostenible y además planteó la que probablemente sea la definición más utilizada de desarrollo sostenible: «El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la

generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (CMMAD, 1988 {1987}, p. 67)». Aunque con posibles matices, esta definición refleja correctamente la preocupación por la vertiente ambiental del concepto de desarrollo sostenible. Sin embargo, resulta más opaca en relación al concepto de desarrollo.

La vertiente de desarrollo, dentro del concepto de desarrollo sostenible, responde más a una preocupación por la pobreza humana y a la constatación de que el crecimiento, única variable de la que la ciencia económica se había preocupado hasta entonces, no servía para paliarla. En esencia, se observa que, a pesar de que muchos países subdesarrollados crecían a ritmos similares a los de los países desarrollados, esto no se traducían en una equiparación de la calidad de vida de la mayoría de la población. Además, se hace énfasis en que la causa de la pobreza no radica en la insuficiencia de recursos, sino en la falta de accesibilidad a los mismos. Surge así, el concepto de desarrollo humano, planteado y definido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) conjuntamente con Amartya Sen y Gustav Ranis, en el año 1990. El desarrollo humano es un concepto amplio e integral que conlleva «un proceso por el cual se amplían las oportunidades del ser humano» (PNUD, 1990, p. 34), entre las que destacan como principales objetivos, disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr una calidad de vida adecuada (PNUD, 1990, 1993, Paul, 1996 o Mazumdar, 2003). De acuerdo con este enfoque, es posible hablar de desarrollo cuando

las personas adquieren mayores capacidades y no sólo cuando pueden consumir más bienes o servicios materiales. El concepto de desarrollo humano plantea un desarrollo orientado hacia el individuo y la comunidad en particular y no hacia un país o economía nacional.

Por ello, y en conexión con el concepto de desarrollo humano, el PNUD, propuso, en 1990, el Índice de desarrollo humano (en adelante IDH), como una síntesis de las condiciones educativas, sanitarias y económicas de la población de los distintos países. En el primero de estos informes, se indicó que el propósito del IDH era dar «una medición del desarrollo mucho más amplia que el PNB por sí solo» (PNUD, 1990, p. 13). Desde entonces, el PNUD publica anualmente los informes de desarrollo humano, en los que se refleja la situación comparativa en términos de desarrollo de los más de ciento setenta países que participan en este programa.

Sin embargo, el concepto de desarrollo humano, y su indicador IDH, no consideran la sostenibilidad futura del proceso de desarrollo, ya que no tienen en cuenta, si la satisfacción de las necesidades actuales se obtiene hipotecando la posibilidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.

Por tanto, se plantea la necesidad de una integración de los conceptos desarrollo humano y desarrollo sostenible, de la que surge el concepto de desarrollo humano sostenible, que sitúa al ser humano en el centro de sus preocupaciones, pero desde una perspectiva de solidaridad no sólo intrageneracional, sino también intergeneracional. La equidad intrageneracional engloba otros dos tipos de solidaridad: interterritorial e interper-

sonal, enfatizando, no sólo en la necesidad de una población más homogénea en términos de reparto de recursos, sino también, en la necesidad de terminar con la polarización entre las regiones del planeta. Como afirman algunos autores, los actuales niveles de consumo, que acarrean frecuentemente un elevado derroche de recursos en los países industrializados, no pueden ser alcanzados por la totalidad de la población mundial, y posiblemente tampoco por las generaciones futuras, sin destruir el capital natural (Hediger, 2000; Kelly *et al.*, 2004).

En la práctica, los conceptos de desarrollo sostenible y desarrollo humano sostenible, suelen utilizarse como sinónimos, puesto que el concepto inicial de desarrollo sostenible, en el que se enfatizaba la dimensión ambiental, ha ido dando paso a una percepción tridimensional en la que se integran los vectores económico, ecológico y socio-cultural (Dooris, 1999). No obstante, en el término desarrollo sostenible, el componente ambiental adquiere un fuerte protagonismo, escondiendo las vertientes social y económica. De ahí, que nosotros nos decantemos por utilizar el término desarrollo humano sostenible.

Fue el Banco Mundial, quien primero enfocó el estudio del desarrollo sostenible, mediante un marco triangular integrado. Posteriormente, la Unión Europea, en su Estrategia de Desarrollo Sostenible (CCE, 2001), remarcó también los tres pilares básicos sobre los que se asienta el desarrollo sostenible. Esta tridimensionalidad, ha sido también aceptada en el ámbito académico (ver por ej. Sierra Ludwig, 2002, Jiménez Herrero, 2000, 2002, Goodland, 1995). La sostenibilidad no se identifica con ninguna de estas dimensiones en exclusiva. Es un macrosistema

compuesto de tres sistemas con sus correspondientes procesos: (1) el sistema ambiental, orientado a la conservación de los recursos como soporte básico de la vida y de las actividades humanas; (2) el sistema económico, orientado hacia la eficiencia en el uso de los recursos y hacia la innovación y sustentado en unas finanzas públicas saneadas y (3) un sistema socio-cultural, orientado hacia la equidad distributiva, proveedor de servicios socio-culturales y gestionado a través de la participación.

Esta filosofía de desarrollo sostenible o desarrollo humano sostenible incorpora, en definitiva, los conceptos de:

1. Desarrollo humano, entendido como ampliación de las oportunidades de las personas en términos económicos, sociales (de equidad distributiva, de igualdad, etc.), culturales (de conocimiento, de identidad, etc.) y políticos (de participación en la vida pública).
2. Sostenibilidad, entendida como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

## 1.2. **La racionalidad de la Agenda 21 Local**

La Agenda 21 (en adelante A21) se define como un proceso global de actuación hacia el desarrollo sostenible, que se hace especialmente operativo en el ámbito local. El capítulo 28 de la A21, incorpora el concepto de Agenda 21 Local, como un plan de acción municipal, al que otor-

ga un papel clave, debido a la proximidad de las autoridades públicas locales a los ciudadanos y a las empresas y a su mayor capacidad para entender y adaptarse a las demandas locales. En el citado Capítulo 28, se afirma que «las autoridades locales en su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible» y prevé que para 1996, la mayoría de las autoridades locales de cada país deberían haber llevado a cabo un proceso de consultas con sus respectivas poblaciones y haber logrado un consenso sobre una «Agenda 21 Local» para su Comunidad.

La herramienta A21L ha sido considerada, en la literatura académica, como un enfoque adecuado para hacer frente a los retos ambientales y de desarrollo (Hewitt, 1995; Lafferty, 2001) mediante nuevas formas de participación y cooperación (O'Riordan y Voisey, 1998; Pellizzoni, 2001) que conducen a la mejora de la calidad de la vida (Meister y Japp, 1998). La misión de este epígrafe es abordar la racionalidad de la A21L.

Un primer argumento a favor de la A21L lo encontramos en los resultados del análisis de la implantación práctica de estrategias a favor del desarrollo sostenible. El Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED) estudió las estrategias nacionales de desarrollo sostenible en varios documentos (por ejemplo, Dalal-Clayton y Bass, 2000), e identificó cinco importantes debilidades: (1) un dominio del enfoque ambiental sobre los aspectos económicos y sociales; (2) un enfoque burocrático centrado más en la elaboración de planes que en la puesta en marcha de procesos; (3) una

no consideración de las necesidades futuras; (4) una participación débil de los grupos de interesados y, en consecuencia, (5) una conexión reducida con los problemas reales.

Estos problemas podrían ser mitigados por un mayor énfasis en estrategias de abajo a arriba, definidas en el nivel local con la participación de la sociedad civil (los ciudadanos, las empresas y las ONG), debido a que es esperable que una planificación participativa genere una mayor conexión con los problemas reales. Además, en los gobiernos locales existe una percepción más interconexiónada y multidimensional de los problemas, no restringida sólo a las cuestiones puramente ambientales (Barrutia *et al.*, 2007).

El análisis de la teoría de la modernización ecológica nos lleva a la misma conclusión (Joas *et al.*, 2007, en este mismo número). En los años ochenta, muchos gobiernos avanzaron en lo que se ha conocido como la primera fase de la modernización ecológica, dirigida, por una parte, a lograr la eficiencia energética y la reducción de la contaminación en la gran industria, mediante la innovación tecnológica, y, por otra, hacia la diversificación de fuentes de energía. En los años noventa, el público objetivo de la política ambiental ha cambiado, desde una cifra fácilmente abarcable y gestionable de grandes empresas a un número mucho más amplio de pequeños productores y consumidores. Esta segunda fase de la modernización ecológica (véase, por ejemplo, Mol y Spaargaren, 1993), implica que los gobiernos locales sean vistos como el ámbito de gobierno natural para impulsar el desarrollo sostenible (O'Riordan, 1996). En el contexto local, el énfasis ambiental cede protagonismo a una

perspectiva tridimensional en la que las dimensiones social y económica están también integradas, dentro de la modernización del desarrollo sostenible.

Una visión de marketing del sector público conlleva, asimismo, la necesidad de la A21L. El gobierno local está más cerca de sus «clientes», la sociedad civil, y tiene más capacidad, no sólo para escucharlos, sino también para adaptar sus organizaciones a nuevas atmósferas más participativas (Krueger y Agyeman, 2005), y para diseñar sus actuaciones de una manera más ajustada a las demandas de sus «clientes» locales (Barrutia *et al.*, 2007).

Una perspectiva de legitimidad política proporciona un argumento adicional. La A21L podría tener una influencia en la legitimidad democrática de la manera de hacer política, tanto de la legitimidad del *output* (Kenis y Raab, 2003), dado que las actuaciones definidas tienen en cuenta las metas de los ciudadanos y tratan de resolver sus problemas; como en la legitimidad del *input*, ya que se produce una participación efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas. En esta línea, según el informe de la ARE (2005), las mejoras registradas en el gobierno municipal parecen ser uno de los beneficios más obvios de la A21L, gracias a la mejor integración de las políticas sectoriales, la mayor cooperación entre departamentos y el establecimiento de una mejor comunicación entre la sociedad civil, la administración y las autoridades políticas, y la existencia de mayores oportunidades para fomentar la participación pública. Adicionalmente, los procesos de A21L parecen tener un impacto significativo en los objetivos del desarrollo sostenible, produciéndose cambios en las regulaciones municipa-

les, tales como la revisión de los planes de desarrollo local, o el diseño de nuevas normativas de edificación o transporte (ARE, 2005; Barrutia *et al.*, 2007).

No obstante, los objetivos propuestos por Naciones Unidas en relación a la A21L, están todavía hoy, muy lejos de conseguirse. Para empezar, la diseminación de los procesos de A21L en Europa es muy limitada (ARE, 2005, Echebarria *et al.* 2007, en este mismo número), debido a que son muchas las condiciones favorables que deben concurrir para que se produzca una difusión generalizada de dichos procesos. En segundo lugar, hay evidencias que sugieren que algunos gobiernos locales en países referentes están abandonando el instrumento o sustituyéndolo por otros instrumentos más avanzados (Eckeberg y Dahlgren, 2007, en este mismo número). Sin embargo, es obvio que no se alcanzará adecuadamente la modernización del desarrollo sostenible sin una diseminación amplia de estrategias locales de desarrollo sostenible.

### 1.3. Las redes de políticas y la idoneidad de su implantación en ámbitos regionales

Las economías regionales, en el sentido académico del término, han sido definidas como sistemas sinérgicos, llenos de ventajas en términos de intensidad física y relacional. La globalización hace que esto sea más cierto (Scott y Storper, 2003). Por tanto, las regiones son una dimensión esencial del proceso de desarrollo sostenible (Bairoch, 1988; Henderson, 1988; Krugman 1991; Eaton y Eckstein, 1997; Fujita *et al.*, 1999; Scott, 2002; Scott y Storper,

2003). Un fenómeno especialmente poderoso y singular de las regiones es el contacto directo con la sociedad para la transmisión de mensajes complejos (Leamer y Storper, 2001). Los ciudadanos y las empresas se reúnen en organizaciones formales e informales que ayudan a acelerar las transferencias de información, a construir los efectos de la confianza y la reputación, y a promover la unión para la defensa de los intereses conjuntos (Becattini, 1990; Asheim, 2000). De esta interacción, surge un bien público, común, del que nadie se puede apropiar; una externalidad positiva.

Pues bien, esta externalidad positiva es clave para el éxito del conjunto regional, pero, sin embargo, los productores potenciales están tentados a comportarse como *free-riders* o «cazadores furtivos», dejando que sean otros quienes creen estos recursos, para luego cazar «furtivamente» en el territorio regional común (Braczyk *et al.*, 1998; Maskell, 1999; Johansen *et al.* 2001). Esta noción implica que los resultados de la región, en términos de desarrollo sostenible, pueden ser potenciados mediante la actuación de los representantes públicos regionales, identificando los recursos relacionales que pueden contribuir al desarrollo sostenible, movilizándolo a la sociedad hacia su creación y haciendo sentirse a la sociedad como «propietaria» del proceso.

Por otra parte, la ecuación del desarrollo sostenible no tiene una solución única. Las soluciones deben adaptarse a los lugares y a los tiempos, y dependen de la combinación de valores, recursos y capacidades de cada territorio. Conscientes de que la dimensión regional del desarrollo sostenible es clave, en la Cumbre Mundial sobre desarrollo sostenible de

Johannesburgo, un grupo de regiones comprometido con las políticas a favor del desarrollo sostenible, creó la Red nrg4SD. El objetivo de esa Red, en la que Euskadi ocupa una posición de liderazgo, es actuar como portavoz y representante de los gobiernos regionales a nivel global, fomentando el desarrollo sostenible y las asociaciones a nivel regional en todo el mundo.

En definitiva, en el ámbito regional existe una capacidad singular de transmisión o contagio de nuevos conceptos y buenas prácticas. Sin embargo, es difícil que estas buenas prácticas surjan espontáneamente debido a la existencia de las externalidades y otros factores como el riesgo que incorpora la innovación y los altos costes derivados de ser pionero. Esto justifica la actuación del sector público como impulsor y facilitador de la incorporación de estas buenas prácticas. Además, el gobierno regional puede actuar creando los mecanismos y las plataformas que permitan intensificar y catalizar la conectividad entre los agentes públicos y privados locales para intensificar el efecto contagio.

Una forma de gobernanza idónea para conseguir estos resultados es el impulso de redes de políticas. Una red de políticas ha sido definida como una nueva forma de gobernanza que permite a los gobiernos movilizar recursos y capacidades en situaciones en las que éstos se encuentran ampliamente dispersos entre diferentes actores públicos y privados (Kenis y Schneider, 1991; Kooiman, 1993; Le Galés, 1995; Marin y Mayntz, 1991; Mayntz, 1994). Las redes de políticas son más complejas de gestionar que otras formas tradicionales de hacer política (normativa, concursos públicos, etc.),

puesto que exigen poner de acuerdo a diferentes intereses y sensibilidades. Sin embargo, es esperable que sus resultados sean superiores, puesto que están orientadas al beneficio mutuo de todos los participantes en las mismas.

En el caso concreto del desarrollo sostenible, el IIED, anteriormente mencionado, tras evaluar la implantación del desarrollo sostenible, planteó, como los dos principales retos del proceso, los siguientes:

1. El primero de los retos, se refiere a la «propiedad» y participación, es decir, a la involucración en el proceso de los principales interesados (*stakeholders*) de forma que se sientan «propietarios» del proceso. El IIED concluyó que es difícil: (1) implicar al sector privado; (2) implicar a todos los actores políticos; y, (3) conseguir la integración sectorial cruzada entre departamentos y entre diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, el avance hacia el desarrollo sostenible exige introducir estilos de gobernanza democráticos, que requieren la participación popular.
2. El segundo de los retos, se refiere a la necesidad de crear las capacidades necesarias para la puesta en práctica de procesos hacia el desarrollo sostenible. De acuerdo con el IIED: la gestión de los procesos hacia el desarrollo sostenible requiere: (1) habilidades de intermediación, diplomacia y paciencia, y; (2) entender las vinculaciones entre las áreas (económica, socio-cultural y ambiental), las interacciones verticales (entre los diferentes niveles de gobierno) y las relativas a las

dimensiones institucional, legislativa y administrativa, así como la comprensión del impacto de los factores cambiantes del entorno.

Nosotros, defendemos que las redes de políticas constituyen un instrumento poderoso para afrontar los dos retos señalados por el IIED y que el ámbito regional es idóneo para su implantación, como lo demuestra el caso de la CAE al que nos referimos en los siguientes epígrafes.

## **2. LA IMPLANTACIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI: UNA VISIÓN GENERAL**

Tras el Informe Brundtland, el concepto de desarrollo sostenible adquiere una extraordinaria aceptación en la comunidad internacional. Pero, durante la Cumbre de Río de 1992, en la que 173 Estados aprueban una serie de documentos, entre los que destaca la Agenda 21 (A21), es cuando el concepto se convierte en operativo. La A21 integra las tres dimensiones del desarrollo sostenible, y con ella se hace más perceptible la necesidad de que, por ejemplo, las políticas económicas contemplen sus repercusiones medioambientales y de que los programas medioambientales garanticen el desarrollo económico y el bienestar social.

A pesar de ello, en el ámbito europeo a lo largo de la década de los 90, el desarrollo sostenible tiene un enfoque fundamentalmente medioambiental, siendo el «V Programa de Actuación Medioambiental (1992-2000)» el instrumento básico de actuación. En las diferentes cumbres que se celebran en esta década se enfatiza

en la necesidad de la transversalidad y en la necesidad de incluir el criterio de sostenibilidad, en la definición de todas las políticas comunitarias. Sin embargo, no es hasta el año 2000, en la Cumbre de Lisboa, cuando se inicia la visión tridimensional del desarrollo. No obstante, se afirma que esta cumbre resalta los aspectos económicos y sociales, quedando relegados los aspectos ambientales, hasta la aprobación, en el año 2001, de la «Estrategia de Desarrollo Sostenible para la UE».

En este marco, en los años 80 y 90, la estrategia de los sucesivos gobiernos de la CAE, se centró en implantar, lo que se ha denominado en la literatura del desarrollo sostenible, la primera fase de la modernización ecológica, que en términos metafóricos podríamos describir como la fase de «brocha gorda» del desarrollo sostenible. En concreto, la estrategia se dirigió hacia el impulso de la mejora de la eficiencia energética de las empresas y hacia la sustitución parcial del petróleo por el gas natural. Los principales indicadores estructurales sugieren que este proceso parece haber avanzado satisfactoriamente. Por una parte, la Intensidad Energética de la Economía Vasca (o relación entre consumo de energía y PIB), se situaba en 2004, de acuerdo con el Eustat, en 153 kilogramos tep por cada mil euros de PIB, a precios constantes de 1995. Como referencia ilustrativa, con cifras de Eurostat, sólo hay 2 países en Europa que mejoran este ratio, Dinamarca (120,3) y Austria (146). La media de España se situaba en 222,5. Por otra parte, según el informe del Ente Vasco de la Energía, de 2006, el gas natural ha pasado a ser la primera fuente de energía primaria utilizada en la CAE, desbancando de la posición de liderazgo al petróleo.

Es a partir de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, cuando un concepto más sofisticado de desarrollo sostenible empieza a incorporarse profusamente en Euskadi, tanto en planes como en normativa. La Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco (en lo sucesivo Ley 3/1998), supone un importante avance, aunque muy enfocado hacia la perspectiva medioambiental. La Ley 3/1998 señala que el uso del aire, el agua, el suelo, el paisaje, la flora y la fauna se hará de forma sostenible (Artículo 1), e internaliza el compromiso de garantizar un desarrollo sostenible que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (Artículo 2). Sin embargo, la firma por parte del Lehendakari, en Enero de 2001, del «Compromiso por la Sostenibilidad del País Vasco», es la que supone un avance crucial al hacer explícita la intención de sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo sostenible que incorpore la triple dimensión del desarrollo sostenible.

Desde entonces, han surgido diferentes iniciativas económicas, sociales y ambientales, para avanzar hacia el desarrollo humano sostenible. Estas iniciativas se han plasmado en las herramientas que utilizan habitualmente los gobiernos regionales. En primer lugar, en los compromisos institucionales, los planes estratégicos sectoriales y el desarrollo normativo; en segundo lugar, en los programas de Gobierno; en tercer lugar, en los presupuestos de cada año; y por último, en lo que es más importante, en la puesta en marcha de procesos participativos de debate, análisis y planificación y acción.

Entre los compromisos institucionales vinculados al desarrollo humano sosteni-

ble, figuran el anteriormente mencionado «Compromiso por la Sostenibilidad del País Vasco» y la firma de la Adhesión a los Objetivos del Milenio por parte del Lehendakari del Gobierno Vasco, en 2004. Estos compromisos tienen la característica de señalar el camino a seguir tanto para la Administración como para el sector privado.

Entre las iniciativas estratégicas de la Administración de la CAE en el terreno de planes y normativa que han integrado principios de desarrollo humano sostenible, se pueden citar entre otras, las siguientes: la Carta de los Derechos Sociales, la Ley contra la Exclusión Social, los Planes de Acción Positiva para las Mujeres, la Ley de Igualdad, el Plan Vasco de Inmigración, el Plan Euskadi en la Sociedad de la Información, el Plan de Salud 2002-2010, el Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias con Hijos e Hijas, el Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2007, la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020 y su Programa Marco Ambiental 2002-2006, el Programa de Promoción de Agendas Locales 21 en municipios vascos, el Plan Director de Transporte Sostenible 2002-2012, la Estrategia Energética Vasca 2010 (Estrategia 3E-2010), el Plan Estratégico de Administración y Gobierno Electrónicos, la Estrategia de Competitividad Euskadi 2015, etc. Todas ellas, pueden consultarse a través de la páginas web del Gobierno Vasco (ver [www.euskadi.net](http://www.euskadi.net)) y sus enlaces.

La Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (EAVDS 2002-2020) y el Programa Marco Ambiental (2002-2006), arriba mencionadas, respondieron al compromiso asumido en la Ley 3/98, de diseñar un Programa Marco Ambiental, pero insertando, además, dicho programa en

una visión estratégica a largo plazo. Con la aprobación de la EAVDS se asumen, entre otros, los siguientes compromisos: revisar cada 4 años el Programa Marco Ambiental; elaborar cada 3 años un Diagnóstico del Estado del Medio Ambiente; elaborar el Informe Anual de Indicadores Ambientales (Indicadores de Cabecera); elaborar cada 2 años los Ecobarómetros Social e Industrial; elaborar cada 4 años los Ecobarómetros municipal y escolar y de la Administración Pública y elaborar, en el primer trimestre de cada ejercicio, el Programa de acciones del Programa Marco Ambiental.

El programa de gobierno de cada legislatura pretende, asimismo, integrarse con los planes definidos a largo plazo incorporando las estrategias en ellos definidas y planteando nuevas direcciones cuando los cambios en la situación o en el entorno lo hacen aconsejable. En concreto, el Acuerdo de Gobierno para la VIII legislatura (2005-2009), incorpora más de 450 compromisos con la sociedad, articulados en 7 ejes, que desarrollan las 3 dimensiones del desarrollo humano sostenible. Las actuaciones recogidas en estos compromisos pretenden llevar a Euskadi hacia la Convergencia Social y hacia la Convergencia en Innovación con Europa, al ser éstas las dos grandes metas de la legislatura. Por último, la Ley de Presupuestos Generales de Euskadi, de cada año, trata de integrarse, asimismo, dentro del conjunto de instrumentos que sirven para hacer realidad el desarrollo sostenible.

No obstante, la coordinación de una variedad tan amplia de instrumentos, implica que su integración efectiva, sea un objetivo complejo, que no siempre se ha podido alcanzar satisfactoriamente, como

ha señalado recientemente el propio Gobierno Vasco, tras una evaluación interna de su posicionamiento, en relación a los principios de la buena gobernanza.

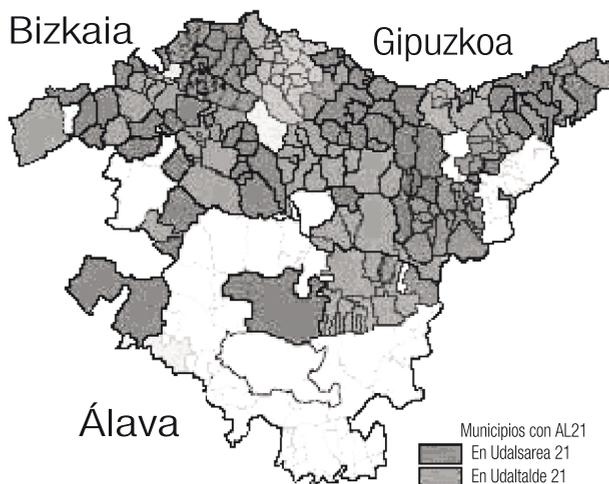
### **3. LA RED PARA LA IMPLANTACIÓN DE LA AGENDA 21 LOCAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI**

En los epígrafes anteriores hemos defendido nuestra percepción de que el desarrollo humano sostenible (o si se prefiere el desarrollo sostenible) «lo es todo»; es la estrategia global de un determinado gobierno en su conjunto. A partir de ahora, nos centraremos en la A21L; instrumento clave para abordar la segunda fase de la modernización ecológica o como nosotros preferimos denominarla, la modernización del desarrollo humano sostenible.

El retraso en la implantación, a nivel mundial, de la A21L es palpable. La razón fundamental está en la falta de recursos y capacidades de los ayuntamientos, debida a su falta de dimensión y a las propias dificultades del proceso (ver Echebarria *et al.*, 2007 en este mismo número). Por eso, el impulso del Gobierno Vasco, a través de IHOBE (Sociedad Pública de Gestión Ambiental), aportando recursos económicos, humanos y de conocimiento y propiciando el compromiso conjunto de las Diputaciones Forales y EUDEL (Asociación de Municipios de Euskadi), ha sido clave para el avance del proceso.

En 2002, la presencia de la A21L en Euskadi era sólo anecdótica. Hoy, de acuerdo con el Informe de Indicadores Ambientales del año 2006, elaborado por el IHOBE, son 138 los municipios que se encuentran en la fase de implan-

Gráfico n.º 1

**Municipios de la CAE en Udaltalde 21 y en la red Udalsarea 21**

Fuente: [http://www.ihobe.net/Pags/AP/AP\\_Municipios/index.asp?cod=2FEF7907-337E-4EF4-B254-F85D5CF1D983](http://www.ihobe.net/Pags/AP/AP_Municipios/index.asp?cod=2FEF7907-337E-4EF4-B254-F85D5CF1D983) (acceso 27 de abril de 2007).

tación de acciones de la A21L. Además, otros 80 están trabajando en fases anteriores de la A21L. Por tanto, un 87% de los 250 municipios de la CAE están involucrados en procesos de A21L; un porcentaje muy elevado en términos comparativos, máxime si se tiene en cuenta que los municipios de la CAE son de pequeña dimensión. Por tanto, en términos de divulgación de la A21L, los resultados han sido muy positivos en términos comparativos.

La principal innovación que aporta el proceso se centra en el trabajo en grupo y en red. Los municipios trabajan conjuntamente, cooperando en el diseño de sus planes, en el seno de un Udaltalde, con la colaboración si así lo requieren, de una

consultora especializada. Generalmente, los municipios se agrupan por proximidad física y aprovechan estructuras, que ya vienen compartiendo, para la prestación de servicios comunes, como las Mancomunidades, las Comarcas, las Cuadrillas y las Agencias de Desarrollo Local. La iniciativa de crear los Udaltalde y definir su composición la deciden los propios municipios. Los municipios comparten información, conocimientos e inquietudes y cooperan, ayudados por consultoras especializadas, en la elaboración de los diagnósticos de situación. En definitiva, comparten información y crean nuevo conocimiento. De acuerdo con la página web de IHOBE (a la que se accedió el 27 de Abril de 2007) funcionan, en la actualidad, 22 Udaltalde en la CAE.

Los municipios que ya han elaborado su diagnóstico y plan de acciones y han establecido mecanismos de participación ciudadana pueden pasar a formar parte de la Red de municipios vascos hacia la Sostenibilidad, Udalsarea 21.

El Gobierno Vasco, las tres Diputaciones Forales y EUDEL apoyan la financiación del proceso. Además el Gobierno Vasco, por medio de IHOBE, aporta, en primera instancia, la información y el conocimiento necesario para llevarlo a cabo. Posteriormente, es el trabajo conjunto, el que va creando un acervo de conocimiento común, que funciona como un bien público.

#### **4. PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LA IMPLANTACIÓN DE LA AGENDA 21 LOCAL EN EUSKADI**

Barrutia, *et al.*, 2007, utilizan el caso de la implantación de la Agenda 21 Local en la CAE, para desarrollar un modelo que identifica los antecedentes y consecuencias (diseminación de los procesos LA21) de una red de políticas, y que podría ser contrastado en otros contextos. A continuación, se recogen algunas de las dimensiones incluidas en el citado modelo (el lector interesado puede ver un mayor grado de detalle en el artículo citado). Por otra parte, en Aguado *et al.* 2007 (en este mismo número), se recogen algunos detalles adicionales en relación a la experiencia de la CAE.

##### **4.1. Liderazgo**

Una de las claves fundamentales para el éxito de las políticas públicas de colaboración público-privada es, de

acuerdo con la literatura académica, la asunción del compromiso desde las instancias superiores, así como el ejercicio de un fuerte liderazgo (Waddock, 1988; Flora *et al.*, 1992; Bagchi and Paik, 2001). El liderazgo es especialmente importante cuando las metas son complejas, como lo es la implantación efectiva de la A21L, e implican la necesidad de que muchos actores, de los diferentes niveles de gobierno y del sector privado, trabajen de manera muy estrecha. La experiencia europea demuestra que, en ausencia de liderazgo, los procesos sólo se desarrollan en el caso de ayuntamientos de elevada dimensión y con alta tradición ambiental y participativa (ver Echebarria *et al.*, 2007 en este mismo número).

En el caso de la CAE se han desarrollado algunas iniciativas que, a nuestro juicio han resultado claves para transmitir ese liderazgo. Una de ellas ha sido la firma del «Compromiso por la Sostenibilidad del País Vasco». Otra el reconocimiento personal por parte del propio Lehendakari, a los municipios que pasan a formar parte de la red Udalsarea, mediante un acto institucional anual específico, que otorga prestigio a la red y al proceso y motiva a los ayuntamientos más rezagados. Iniciativas como estas sirven para escenificar la relevancia del desarrollo humano sostenible y para señalar un camino a los niveles inferiores de Gobierno, despejando dudas y temores.

Por otra parte, es imprescindible contar con un coordinador que proporcione liderazgo en el día a día del proceso y que «venda» a los implicados el «valor» del proceso A21L. En el caso de la CAE, este papel, lo ejerce el Departamento de Medioambiente y Ordenación del Territo-

rio, a través de IHOBE. Impulsar la implantación de la A21L entre los ayuntamientos no es una tarea sencilla, sobre todo cuando no puede utilizarse el ejemplo de otros ayuntamientos que ya cuentan con una experiencia positiva desarrollada. Por eso, los directivos y técnicos de IHOBE se definen a sí mismos como «misioneros». Además, la obtención del compromiso de las diputaciones forales es clave, puesto que cuentan con importantes competencias y recursos en las tres dimensiones del desarrollo humano sostenible. En el caso de la CAE, las tres diputaciones forales forman parte de Udalsarea. Sin embargo, en el caso de Álava, se ha producido una menor diseminación de los procesos. Esto puede estar explicado, bien, por la pequeña dimensión de muchos municipios alaveses, bien por la existencia de unas necesidades económicas, sociales y ambientales menos acuciantes, o bien por un menor impulso por parte del Gobierno Foral.

Una conclusión, repetida en la literatura sobre desarrollo sostenible, es que es necesario apostar por un liderazgo que gestione equilibradamente los tres aspectos de la sostenibilidad. Desde ese punto de vista, parece, a priori, más oportuno, que este tipo de procesos sean liderados desde el núcleo central del Gobierno, en vez que desde un departamento con responsabilidades solamente en una de las dimensiones del desarrollo sostenible. No obstante, desde nuestro punto de vista, lo realmente relevante es que el proceso se ponga en práctica, puesto que los ayuntamientos perciben los problemas desde una perspectiva más multidimensional e interconectada que los niveles superiores de gobierno y quieren que la A21L sirva para afrontar los problemas en su globalidad.

#### 4.2. **Orientación a largo plazo y continuidad en las políticas**

La orientación a largo plazo de las políticas y su continuidad, es otro de los factores clave de éxito, en los procesos de colaboración público-privada (Waddock, 1988; Larkin, 1994; Bagchi and Paik, 2001), de acuerdo con la literatura académica, debido a que los resultados no ocurren espontáneamente, sino que requieren tiempo. Además, cuando las políticas se perciben como una moda pasajera los niveles de implicación y compromiso por parte de los agentes implicados son lógicamente muy bajos.

La estrategia vasca de desarrollo humano sostenible está orientada hacia el largo plazo. De ahí que, por ejemplo, la Estrategia Ambiental, tenga como horizonte temporal de referencia, el período 2002- 2020, el Plan Director de Transporte Sostenible, el período 2002-2012, y que la Estrategia Energética Vasca se haya definido hasta el año 2010, al igual que, por ejemplo, el Plan de Salud. Esta orientación a largo plazo, permite insertar, programas más específicos, definidos a medio plazo y con objetivos más concretos, en una visión de largo plazo. La orientación a largo plazo hace sentir a los ayuntamientos que la A21L no es algo transitorio y que puede merecer la pena asumir los costes y riesgos de involucrarse en un proceso complejo como el de la A21L.

En el caso de la CAE, existe un significativo precedente de éxito, obtenido como consecuencia del mantenimiento continuo de una estrategia, como es, la política vasca de promoción de la calidad, impulsada desde principios de los

años 90, y que ha situado a Euskadi en una posición de liderazgo, tanto en términos de certificados de calidad como de premios de la Fundación Europea para la Calidad, EFQM.

A nuestro juicio, la existencia de una estructura de red refuerza la percepción de una garantía de continuidad por parte de los ayuntamientos. La creación de Udalsarea, una estructura diseñada específicamente para la implantación de la A21L, en la que participan todos los actores institucionales relevantes aumenta la percepción de que la A21L es una nueva herramienta que «ha venido para quedarse».

#### **4.3. Co-participación en el diseño de las políticas**

Un tercer factor de éxito, en las redes de políticas, reside en la amplia participación de los actores del proceso desde la fase inicial de diseño de las propias políticas, con el fin de alcanzar una visión y unos objetivos lo más generalmente aceptados posible (Fosler and Berger, 1982; Kolzow, 1994; Keene, 1998; Hart, 1998; Bagchi and Paik, 2001). En último término, puede afirmarse que resulta fundamental que los distintos niveles de gobierno, los ciudadanos y las empresas se sientan «propietarios» de las estrategias definidas.

En el caso de la CAE, en el proceso de elaboración de la Estrategia Ambiental, que se inició en enero 2001, participaron del orden de 150 personas representando a las siguientes entidades: Gobierno Vasco, diputaciones forales, Comisión Ambiental del País Vasco, Consejo Asesor de Medio Ambiente, grupos de traba-

jo de expertos en diferentes campos (económicos, sociales y ambientales) y agentes socioeconómicos. Además, el Plan comprometía al Gobierno a establecer cauces estables de colaboración con cada uno de los agentes, de manera que se pudiesen alcanzar los objetivos y compromisos recogidos en el Programa Marco Ambiental.

En lo que se refiere específicamente a la red de políticas para la difusión de la A21L, las directrices estratégicas se definen conjuntamente por el Gobierno Vasco, las tres diputaciones forales, Eudel y los Ayuntamientos, dentro del Comité Ejecutivo de Udalsarea el cual tiene como principales misiones: (1) aprobar el Plan Estratégico plurianual; (2) aprobar el Plan anual de Gestión; y (3) hacer un seguimiento de los resultados alcanzados por la Red. Esta estructura ejecutiva está apoyada por un Comité Técnico, integrado por técnicos de las instituciones anteriormente mencionadas. Los técnicos forman, en ocasiones, grupos de trabajo específicos, para abordar cuestiones relevantes y complejas, denominados Ekitaldes.

Esta estructura de co-participación es entendida por los diferentes actores del proceso como un elemento esencial para el buen funcionamiento de la red.

#### **4.4. Capacitación y corresponsabilización de los gobiernos provinciales y locales y la sociedad civil**

El avance hacia el desarrollo humano sostenible depende del comportamiento de los agentes implicados (Administraciones provinciales y locales y, principalmente, ciudadanos y empresas), que no

tienen una dependencia jerárquica del Gobierno. En este sentido, el establecimiento de canales de comunicación bidireccional constituye un elemento esencial en el proceso de la A21L. Asimismo, es imprescindible motivar y capacitar a la ciudadanía para que asuma un mayor grado de responsabilidad hacia el medio ambiente, tratando de evitar los comportamientos de «cazador furtivo» (*free-rider*).

La A21L, de cada municipio, debería definirse de acuerdo con las opiniones y demandas de la sociedad civil, recogidas en los foros de participación, que obligatoriamente debe implantar si quiere integrarse en la red Udalsarea 21. Sin embargo, el nivel real de participación varía de unos municipios a otros, dependiendo de la concepción de sus responsables políticos en torno a lo que debe ser la participación de la sociedad civil. De todas formas, la respuesta por parte de la ciudadanía a la invitación de participar es muy limitada y poco representativa de las diferentes sensibilidades del municipio, debido a la todavía escasa cultura de participación existente. Por eso, IHOBE ha difundido una metodología para propiciar la participación de la sociedad civil en los foros. Una dificultad adicional es que las empresas locales más contaminantes pueden no sentirse muy cómodas en esos foros.

La participación ciudadana no es sólo recomendable por razones de profundización democrática, sino, también, por el papel clave de los comportamientos de la ciudadanía para la consecución de las metas de la sostenibilidad. En este sentido, es necesario señalar, que mientras las empresas de la CAE mejoran en términos de eficiencia energética y emisio-

nes de CO<sub>2</sub>, los ciudadanos consumen cada vez más recursos naturales per cápita y aumentan el uso del transporte privado por carretera altamente contaminante, por citar sólo algunos de los comportamientos en los que existe un potencial de mejora importante.

#### **4.5. Pragmatismo y adaptación a las necesidades singulares de cada territorio**

Las estrategias de desarrollo humano sostenible parten de las recomendaciones que se derivan del marco europeo e internacional, pero su diseño concreto debe partir de un profundo análisis de las singularidades de cada territorio. Este es uno de los principales argumentos a favor de la A21L.

También los procesos deben adaptarse a las singularidades del territorio. Un interesante ejemplo en este sentido fue la creación de un Udaltalde 21 piloto, en el que participaron municipios de las tres provincias. Tras analizar la experiencia y reflexionar sobre los fallos y aciertos de la actuación, IHOBE aprendió que en vez de crear grupos artificiales, lo lógico era fomentar el trabajo conjunto de municipios cercanos, que tenían experiencias previas de cooperación y entre los que existía un clima previo de confianza.

En el ámbito municipal, es importante que los políticos y técnicos de cada ayuntamiento se involucren en el diseño de estrategias plenamente adaptadas a sus propios territorios, evitando que las estrategias, generalmente elaboradas por firmas de consultoría, se parezcan demasiado, en situaciones que parecen ser

muy distintas. Un importante y difícil reto es la monitorización, por parte de IHOBE, de esta cuestión

#### 4.6. Orientación a resultados

La orientación a resultados es uno de los elementos clave de cualquier política. En el caso de la CAE, al menos en materia medioambiental, existe esta orientación a resultados. Así, en la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible, 2002-2020, se establecen las metas ambientales o estados deseables a los que la CAE quiere llegar a largo plazo. La asignación de valores cuantitativos y plazos concretos para la consecución de los objetivos y metas ambientales conlleva compromisos concretos.

Esta misma orientación a resultados se observa en el Programa Marco Ambiental, en el que se define un sistema de indicadores que mide el grado de avance hacia la consecución de los objetivos y compromisos marcados. Además, cada tres años, se elabora un Diagnóstico del Medio Ambiente, que recoge los cambios experimentados en la situación ambiental. Uno de esos objetivos era que todos los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes implantasen la A21L; objetivo que ya se ha cumplido. Por otra parte, dentro de la Red para la implantación de la A21L, las metas y compromisos están claramente definidos. Los Udaltaldes, por ejemplo, deben completar sus planes de acción en 18 meses. Por su parte, dentro de Udalsarea, los socios definen conjuntamente una estrategia y un plan anual de acción, que incluye unos objetivos concretos, unos compromisos

financieros, un calendario y personas responsables de las acciones.

Esto no quiere decir que no existan aspectos de mejora potencial, como, por ejemplo, una definición de objetivos más asequible para no expertos y el establecimiento de estándares de referencia que permitan saber cómo se está comportando la CAE en relación a las sociedades más avanzadas. Por otra parte, es necesario definir un sistema de indicadores municipales que permitan evaluar si la diseminación de los procesos A21L, se esta traduciendo en un avance real hacia las metas del desarrollo humano sostenible.

#### 4.7. Integración de políticas

Como ha quedado claro en los epígrafes anteriores, la integración de políticas es crítica para la consecución de los objetivos del desarrollo humano sostenible. Por eso, es necesario establecer los mecanismos sistemáticos de coordinación. En el caso de la CAE, se han producido algunos avances en esta dirección. Así, el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, es responsable de coordinar el seguimiento del Programa Marco Ambiental. Para ello, debe gestionar el Grupo de Trabajo Interinstitucional, integrado por técnicos representantes de los departamentos del Gobierno Vasco, las diputaciones y de la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL). Además, debe colaborar en el desarrollo de las políticas sectoriales que integran la dimensión ambiental.

Por otra parte, el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, debe presentar al Consejo de Gobierno (responsable último de la polí-

tica de desarrollo humano sostenible), en la primera semana de junio, un documento de síntesis sobre la sostenibilidad ambiental, que contiene un informe de seguimiento de los compromisos del Programa Marco y en el que se valora la contribución a la sostenibilidad ambiental de cada uno de los Departamentos del Gobierno, así como el grado de complementariedad y coordinación existente, atendiendo a los indicadores de integración que habrán de incluirse en el Programa Anual de Actuaciones.

A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo anterior, todos los departamentos del Gobierno facilitan al Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, a requerimiento de éste, sus respectivos informes anuales de sostenibilidad, en los que se indican, al menos, los datos siguientes: (1) acciones y objetivos previstos en el Programa anual de actuación; (2) acciones llevadas a cabo y grado de cumplimiento de los objetivos; (3) otras acciones no incluidas en el Programa, pero que tienen encaje en algunos de los compromisos asumidos en el Programa Marco Ambiental, con indicación del objetivo en el que se encuadran; y (4) valoración de la sostenibilidad ambiental de cada Departamento.

En cualquier caso, como hemos mencionado anteriormente, dada la multiplicidad de departamentos, instituciones y planes, la plena integración de todas las actuaciones a favor del desarrollo humano sostenible es un objetivo complejo y aún pendiente. Dentro de esta integración, el análisis de los impactos cruzados entre las tres dimensiones del desarrollo humano sostenible es clave.

No obstante, en nuestra opinión, debería valorarse la posibilidad de realizar un posicionamiento, de la política de desarrollo humano sostenible, dentro del propio Gobierno (lo que en inglés se denomina, un *mainstreaming* de la política de desarrollo humano sostenible), ya que el desarrollo humano sostenible es una responsabilidad del Gobierno en su conjunto y podría ser más aconsejable liderarla desde el propio Gobierno, más que desde un Departamento.

## 5. CONCLUSIONES

En las décadas de los ochenta y noventa, el Gobierno Vasco afrontó lo que se ha denominado la primera fase de la modernización ecológica, avanzando de manera importante en la eficiencia energética y en la sustitución del petróleo por el gas natural. Desde principios de los 2000, la CAE está abordando una segunda fase de trazo más fino, con importantes y difíciles retos, como la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero y el aumento de la participación de las energías renovables en la energía consumida.

Un reto fundamental de esta segunda fase es involucrar a los gobiernos provinciales y locales y a la sociedad civil en la definición y consecución de las metas del desarrollo humano sostenible. Este objetivo se ha abordado a través de la creación de una red de políticas, Udalsarea 21. Nuestra conclusión es que la red de políticas es el instrumento idóneo para conseguir una amplia difusión de la A21L en la CAE. Aunque eso no quiere decir que no existan aspectos de potencial mejora, en los que a nuestro juicio

debería centrarse el esfuerzo de los próximos años.

Estos aspectos se refieren, en primer lugar, a las dificultades observadas, en ocasiones, para obtener un compromiso efectivo de la Administración local, los consultores, las empresas locales y los ciudadanos. El éxito obtenido en la diseminación de la A21L, aunque es una primera meta de consecución muy compleja, no necesariamente implica un compromiso real y efectivo por parte de los ayuntamientos. Por eso, es necesario disponer de un panel de indicadores municipales, que permitan medir el avance del proceso, en términos de resultados finales.

En segundo lugar, hay prácticas que pueden ser mejoradas en el futuro. Así, existen planes de acción muy similares

en municipios con problemáticas diferentes, debido al hecho de que muchos municipios utilizan las mismas empresas de consultoría. Además, muchas acciones no se han implantado después de la fecha de vencimiento, como consecuencia de un bajo nivel de participación cuando se definieron las acciones o de un análisis inadecuado de la realidad en la etapa de diseño. Por otro lado, la participación ciudadana se confunde a veces, por parte de los municipios, con una información solamente unidireccional a los ciudadanos. Por último, se produce una ausencia de representación de muchos segmentos de ciudadanos en los foros.

No obstante, a nuestro juicio, se trata de elementos puntuales que es posible mejorar, en el marco de una estrategia que sigue el rumbo acertado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUADO, I.; BARRUTIA, J.M. y ECHEBARRIA, C. (2007): «La Agenda 21 Local en España», *Ekonomiaz*, en este mismo número.
- ARE (2005): *National Promotion of Local Agenda 21 in Europe*. Federal Office for Spatial Development (ARE), Switzerland.
- ASHEIM, B.T. (2000): «Industrial districts: the contributions of Marshall and beyond». En G.L. CLARK, M.P. FELDMAN and M. GERTLER (eds.): *The Oxford Handbook of Economic Geography* (pp. 413-31). Oxford, Oxford University Press.
- BAGCHI, P.K. y PAIK, S. (2001): «The role of public-private partnership in port information systems development». *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 14, n.º 6, pp. 482-499.
- BAIROCH, P. (1988): *Cities and Economic Development*. Chicago, University of Chicago Press.
- BARRUTIA, J.M.; AGUADO, I. y ECHEBARRIA, C. (2007): «Networking for Local Agenda 21 implementation: Learning from experiences with Udaltalde and Udalsarea in the Basque Autonomous Community», *Geoforum*, vol. 38, n.º 1, pp. 33-48.
- BECATTINI, G. (1990): «The Marshallian industrial district as a socio-economic notion». En PYKE F., BECATTINI G. and SENGENBERGER W. (eds.): *Industrial Districts and Inter-firm Cooperation in Italy* (pp. 37-51). Geneva, International Institute for Labour Studies.
- BRACZYK, H.; COOKE, P. y HEIDENRICH, M. (1998): *Regional Innovation Systems: The Role of Governance in a Globalized World*. London, UCL Press.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001): *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible. Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo (COM(2001)264 final)* [en línea]. Bruselas: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. [http://europa.eu.int/eurlex/es/com/cnc/2001/com2001\\_0264es01.pdf](http://europa.eu.int/eurlex/es/com/cnc/2001/com2001_0264es01.pdf) [2 de Mayo de 2007].
- COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE-NACIONES UNIDAS (1988): *Nuestro Futuro Común*. Madrid: Alianza. (Trabajo original publicado en 1987).
- DAILY, B.F. y HUANG, S. (2001): «Achieving sustainability through attention to human resource factors in environmental management». *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 21, n.º 12, pp. 1539-1552.
- DALAL-CLAYTON, B. y BASS, S. (2000): *Sustainable Development Strategies. A Resource Book*. London: PNUD, OCDE y Earthscan.
- DOORIS, M. (1999): «Healthy cities and Local Agenda 21: the UK experience, challenges for the new millennium». *Health Promotion International*, vol. 14, n.º 4, pp. 365-375.
- EATON J. y ECKSTEIN Z. (1997): «Cities and growth: theory and evidence from France and Japan». *Regional Science and Urban Economics*, vol. 27, pp. 443-474.
- ECHEBARRIA, C.; BARRUTIA, J. M. y AGUADO, I. (2007): «La Agenda 21 Local en Europa: Una visión General». *Ekonomiaz*, en este mismo número.
- ECKERBERG, K. y DAHLGREN, K. (2007): «Project or Process? Fifteen years experience with Local Agenda 21 in Sweden». *Ekonomiaz*, en este mismo número.
- FIELD, B. (1995): *Economía ambiental: una introducción* (L. Cano, trad.). Santafé de Bogotá: McGraw-Hill.
- FIELD, B. y FIELD, M.K. (2003): *Economía Ambiental* (3.ª ed.). Madrid: McGraw-Hill.
- FLORA, J.L.; GREEN, G.P.; GALE, E.A.; SCHMIDT, F.E. y FLORA, C.B. (1992): «Self-development: a viable rural development option?». *Policy Studies Journal*, vol. 20, n.º 2, pp. 276-288.
- FOSLER, R.S. y BERGER, R.A. (1982): «Public-private partnership: an overview». En FOSLER, R.S. and BERGER, R.A. (eds.): *Public-Private Partnership in American Cities: Seven Case Studies (1-15)*. Lexington, MA, Lexington Books.
- FUJITA, M.; KRUGMAN, P. y VENABLES, A. (1999): *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. Cambridge, MA, MIT Press.
- GOODLAND, R. (1995): «The concept of Environmental Sustainability». *Annual review of Ecological Systems*, vol. 26, pp. 1-24.
- HART, C. (1998): *Mixed-capital public-private partnerships: conditions for success*. UNDP/Yale Collaborative Programme, pp. 1-33.
- HEDIGER, W. (2000): «Sustainable development and social welfare». *Ecological Economics*, vol. 32, pp. 481-492.
- HENDERSON, J.V. (1988): *Urban Development: Theory, Fact, and Illusion*. New York, Oxford University Press.
- HEWITT, N. (1995): *European Local Agenda 21 Planning Guide. How to engage in long-term environmental action planning towards sustainability*. Friburgo, ICLEI.

- JACOBS, M. (1996): *Economía Verde. Medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro*. Barcelona, Icaria.
- JIMÉNEZ HERRERO, L.M. (2000): *Desarrollo Sostenible. Transición hacia la coevolución global*. Madrid, Pirámide.
- JIMÉNEZ HERRERO, L.M. (2002): «La sostenibilidad como proceso de equilibrio dinámico y adaptación al cambio». *Información Comercial Española*, vol. 800, pp. 65-84.
- JOAS, M.; EVANS, B. y THEOBALD, K. (2007): «Local Agenda 21 in Europe - The Second Phase of Ecological Modernisation in Local Government». *Ekonomiaz*, en este mismo número.
- JOHANSEN, B.; KARLSSON, C. y STOUGH, R. (eds.) (2001): *Theories of Endogenous Regional Growth: Lessons for Regional Policies*. Berlin/New York, Springer.
- KEENE, W.O. (1998): «Reengineering public-private partnerships through shared-interest ventures». *The Financier*, vol. 5, n.º 2/3, pp. 55-61.
- KELLY, R. y MOLES, R. (2000): «Towards sustainable development in the mid-west region of Ireland». *Environmental Management and Health*, vol. 11, n.º 5, pp. 422-432.
- KELLY, R.; SIRR, L. y RATCLIFFE, J. (2004): «Futures thinking to achieve sustainable development at local level in Ireland». *Foresight*, vol. 6, n.º 2, pp. 80-90.
- KENIS, P. y SCHNEIDER, V. (1991): «Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox». En B. MARIN and R. MAYNTZ (eds.): *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations* (pp. 25-62). Campus Verlag/ Westview Press, Boulder/Colorado, Frankfurt.
- KENIS, P. y RAAB, J. (2003): «Wanted: A Good Network Theory of Policy Making», paper prepared for the 7th National Public Management Conference. Washington, D.C., October 9-10.
- KOOIMAN, J. (1993): «Social-political governance introduction». En J. KOOIMAN (ed.): *Modern Governance. New Government-Society Interactions* (pp. 1-6). Sage, London.
- KOLSTAD, C.D. (2001): *Economía ambiental* (J. Aldana Alfonso, trad.). México, Oxford University Press.
- KOLZOW, D.R. (1994): «Public/private partnership: the economic development organization of the 90s». *Economic Development Review*, vol. 12, n.º 1 (winter), pp. 4-6.
- KRUEGER, R. y AGYEMAN, J. (2005): «Sustainability schizophrenia or actually existing sustainabilities? Toward a broader understanding of the politics and promise of local sustainability in the US». *Geoforum*, vol. 36, n.º 4, pp. 410-417.
- KRUGMAN P. (1991): «Increasing returns and economic geography». *Journal of Political Economy*, vol. 99, pp. 483-499.
- LAFFERTY, W.M. (2001): «Introduction». En W.M. LAFFERTY (ed.): *Sustainable Communities in Europe* (pp. 1-14). Earthscan, London.
- LARKIN, G.R. (1994): «Public-private partnerships in economic development: a review of theory and practice». *Economic Development Review*, vol. 12, n.º 1, pp. 7-9.
- LEAMER, E. y STORPER, M. (2001): «The economic geography of the Internet Age». *Journal of International Business Studies*, vol. 32, pp. 641-665.
- LE GALÈS, P. (1995): «Introduction: Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée». En Patrick LE GALÈS and THATCHER (eds.): *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks* (pp. 13-27). L'Harmattan, Paris.
- MARIN, B. y MAYNTZ, R. (1991): «Introduction: Studying Policy Networks». En Bernd MARIN and Renate MAYNTZ (eds.): *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations* (pp. 11-23). Campus Verlag/Westview Press, Boulder/Colorado, Frankfurt.
- MASKELL, P. (1999): *Competition, Localized Learning and Regional Development*. London, Routledge.
- MAYNTZ, R. (1994): *Modernization and the logic of interorganizational networks*. MIPGF Working Paper No. 4. Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- MAZUMDAR, K. (2003): «A New Approach to Human Development Index». *Review of Social Economy*, vol. 61, n.º 4, pp. 535-549.
- MEADOWS, D.H.; MEADOWS, D.L.; RANDERS, J. y BEHRENS, W.W. (1972): *Los límites del crecimiento: informe del Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad* (1.<sup>a</sup> ed. cast.). México, Fondo de Cultura Económica.
- MEISTER, M. y JAPP, P.M. (1998): «Sustainable Development and the Global Economy: Rhetorical Implications for Improving the Quality of Life». *Communication Research*, vol. 25, n.º 4, pp. 399-421.
- MERASOVIC, M. y PESTEL, E. (1975): *La humanidad en la encrucijada. Segundo Informe al Club de Roma*. México, Fondo de Cultura Económica.
- MOL, A.P.J. y SPAARGAREN, G. (1993): «Environment, Modernity and the Risk-Society: The Apocalyptic Horizon of Environmental Reform». *International Sociology*, vol. 8, n.º 4, December, pp. 431-459.
- O'RIORDAN, T. (1996): «Democracy and the Sustainability Transition». En W. M. LAFFERTY y J. MEA-

- DOWCROFT (eds.): *Democracy and the Environment Problems and Prospects* (pp. 140-156). Edward Elgar, Cheltenham.
- O'RIORDAN, T. y VOISEY, H. (1998): *The Transition to Sustainability - The Politics of Agenda 21 in Europe*. Earthscan, London.
- PAUL, S. (1996): «A modified human development index and international comparison». *Applied Economics Letters*, vol. 3, n.º 10, pp. 677-682.
- PELLIZZONI, L. (2001): «The myth of the best argument: power, deliberation and reason». *British Journal of Sociology*, vol. 52, n.º 1, pp. 59-86.
- PEZZEY, J. (1992): *Sustainable Development Concept. An Economic Analysis*. Washington, D.C. (U.S.A), The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- PNUD (1990): *Informe de Desarrollo Humano*. Bogotá, Tercer Mundo editores.
- PNUD (1993): *Informe de Desarrollo Humano*. Madrid, CIDEAL.
- SCOTT, A.J. (2002): «Regional push: towards a geography of development and growth in low- and middle-income countries». *Third World Quarterly*, vol. 23, pp. 137-61.
- SCOTT A.J. y STORPER, M. (2003): «Regions, globalization, development». *Regional Studies*, vol. 37, pp. 579-593.
- SIERRA LUDWIG, V. (2002): «Desarrollo sostenible: acotaciones conceptuales y revisiones estratégicas». *Boletín de Información Comercial Española*, vol. 2749, pp. 13-23.
- WADDOCK, S.A. (1988): «Building successful social partnerships». *Sloan Management Review*, vol. 19, n.º 4 (Summer), pp. 17-23.