



SOSTENIBILIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE AGENDA 21 LOCAL

Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS)

INTRODUCCIÓN

El hilo conductor del presente artículo lo constituye la participación ciudadana en el desarrollo local sostenible a través de los procesos denominados como Agenda 21 Local (A21L). Para introducir brevemente el tema conviene recordar que el Programa o Agenda 21 es un documento aprobado en la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo –conocida también como Cumbre de la Tierra o Cumbre de Río–, que se celebró en la ciudad de Río de Janeiro en 1992. En él se plantean una serie de principios y recomendaciones orientadas hacia el objetivo de la sostenibilidad, y se hace un especial hincapié en la necesidad de la participación ciudadana para su consecución. Desde su aprobación, la Agenda 21 se ha convertido en uno de los documentos más conocidos y manejados a nivel internacional en estas áreas temática, siendo también el que ha logrado una mayor repercusión práctica en la aplicación de políticas de desarrollo local sostenible y participado. En efecto, se puede constatar que la inmensa mayoría de las iniciativas emprendidas desde entonces en relación al desarrollo local sostenible tienen su referente principal en la Agenda o Programa 21, por lo cual resulta oportuno comenzar retomando algunas de las ideas más relevantes que se exponen en ella en relación a lo que constituye el eje conductor de nuestra exposición.

La indicada importancia concedida por el Programa 21 a la participación se constata en el hecho de que una de sus cuatro secciones se dedica al denominado “Fortalecimiento de los grupos principales”, y en el primer punto de su preámbulo se establece que *“La dedicación y la participación auténtica de todos los grupos sociales tendrán una importancia decisiva en el cumplimiento eficaz de los objetivos, las políticas y los mecanismos acordados por los gobiernos en todas las áreas del Programa 21”*. A continuación, en el punto dos, se insiste en que *“Uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible es la amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones. Además, en el contexto más concreto del medio ambiente y el desarrollo, se ha hecho evidente la necesidad de emplear nuevas formas de participación. Se trata de la necesidad de que las personas, los grupos y las organizaciones participen en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, conozcan el mecanismo de adopción de decisiones y participen en él, sobre todo cuando exista la posibilidad de que esas decisiones afecten a las comunidades donde viven y trabajan”*. Más adelante, ya en el capítulo 28, se señala que *“(…) la participación y cooperación de las autoridades locales constituirán un factor determinante para el logro de los objetivos del Programa(…) . 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”*. Por ello, se recomienda explícitamente que *“Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un ‘Programa 21 local’. Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias”*.

A nivel europeo, dos años después de la Cumbre de la Tierra y asumiendo los planteamientos de la Agenda 21, la Comisión Europea promovió, a través del Consejo Internacional de Iniciativas Locales por el Medio Ambiente (ICLEI), la Conferencia Europea sobre Ciudades y Pueblos Sostenibles, celebrada en la ciudad de Aalborg, Dinamarca. En ella se redactó la Carta de Aalborg, un documento firmado por los municipios participantes, que se comprometen a adoptar estrategias locales y a hacer de la

sostenibilidad uno de los ejes fundamentales de su actuación. El compromiso de los firmantes de la Carta de Aalborg consiste en desarrollar procesos de Agenda 21 Local siguiendo los principios que establece el propio documento. Como parte más destacable de estos procesos figura la elaboración de un Plan de Acción Local para la Sostenibilidad, que generalmente se identifica con la Agenda Local 21.¹ La Carta de Aalborg ha sido firmada por muchos municipios y otros entes locales de toda Europa, y queda abierto para su firma de forma indefinida por parte de cualquier municipio que desee adherirse a la Carta. Para difundir su contenido y sus principios, se creó la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, que pretende animar a todos los gobiernos locales a implantar la Agenda 21 en sus respectivos municipios.

Así pues, con base en el Programa 21 de Naciones Unidas y en la Carta de Aalborg europea, en el terreno práctico se ha producido en todo Europa y, de manera singular, en España, una avalancha de Agendas 21 Locales promovidas por las autoridades municipales y caracterizadas por la participación de la población. Aunque resulte prácticamente imposible conocer con exactitud el número de A21L iniciadas en los municipios de nuestro país, si continua la tendencia observada en los últimos 5 años, es muy probable que para el año 2005 se alcancen las dos mil. Como resultado de éste rápido y espectacular crecimiento, las Agendas 21 Locales se han constituido en la herramienta más generalizada e importante tanto de la planificación pública del desarrollo sostenible como de la participación ciudadana². Estos datos, que ponen de manifiesto la creciente importancia que ha adquirido la participación ciudadana y el medio ambiente en el desarrollo local, vienen avalados por el sondeo que realizó la Federación Española de Municipios y Provincias en el año 2001. En el informe de tal sondeo, que lleva por título *La participación ciudadana en los Ayuntamientos*, se puede observar cómo todos los ayuntamientos destacan el área de

¹ Como es sabido, el proceso de implementación de la A21L puede descomponerse en tres fases: diagnóstico o auditoría ambiental; plan de Acción; y ejecución y seguimiento; pero la Agenda se suele identificar con el conjunto de programas, proyectos y acciones planificados para alcanzar el desarrollo local sostenible, es decir, con el Plan de Acción.

² No está demás recordar que la expansión de esta herramienta de planificación es, no obstante, muy inferior en número e importancia a la herramienta clásica de orientación del desarrollo local que constituyen los planes municipales de ordenación urbana, que suelen discurrir en paralelo y frecuentemente en contradicción con el plan de acción medioambiental que se elabora en las A21L.

medio ambiente como el de mayor relevancia para la participación ciudadana para hacer frente a los problemas del municipio.

En conjunto, pues, se dispone de un marco internacional de referencia (Programa 21 y Carta de Aalborg, y las posteriores conferencias internacionales y europeas que le dan continuidad) y de un número más que suficiente de procesos de Agenda 21 Local, que nos permiten ver con cierta claridad el nivel de adecuación de los procesos puestos en marcha respecto a los planteamientos formulados en los documentos citados. De igual modo, estamos en condiciones de analizar las potencialidades, dificultades y retos de la participación actual en el desarrollo sostenible desde lo local.

Esas serán las cuestiones que abordaremos en el artículo, pero dado el carácter introductorio que caracteriza el presente libro, antes de proceder al análisis de los procesos de Agenda Local 21 es preciso comenzar fundamentando el punto de partida. Es decir, debemos clarificar qué entendemos por participación ciudadana y por qué es necesaria en los procesos de A21L, pues para muchos de los posibles lectores del libro se trata de un tema nuevo y bastante desconocido. Se constata, en efecto, que tanto el desarrollo sostenible como la participación ciudadana son todavía asuntos de interés limitados a ciertas minorías sociales, académicas y políticas, y sólo muy recientemente han pasado a estar presentes en la agenda pública de los gobiernos locales, de manera que las posiciones en torno a tales temas no sólo son dispares sino también muy elementales y confusas. Trataremos, por tanto, de puntualizar algunas ideas básicas sobre estas cuestiones.

1º. ¿QUÉ PARTICIPACIÓN Y POR QUÉ ES NECESARIA?

Reconocer que la participación en la gestión de lo público y, más en concreto, en el área medioambiental, es un asunto novedoso en la agenda pública del gobierno local, no supone olvidar el hecho de que lo público es una dimensión omnipresente e ineludible de nuestra sociedad. El hombre, por su propia condición natural, es un ciudadano o ser político -“zoon politicon”, como dijo el filósofo hace 25 siglos-, y no puede dejar de serlo, por

mucho empeño de permanecer al margen que le ponen algunos individuos o, por otro lado, por los recortes que conlleva la apropiación de lo público por parte de políticos y de expertos. En consecuencia, aunque pueda parecer contradictorio a primera vista, debemos comenzar señalando que en los asuntos públicos se participa siempre, sea por acción o por omisión, pues la abstención misma es también una forma de participación. Es cierto que quienes se implican activamente en el debate de los problemas comunes y de sus soluciones participan de un modo evidente, y que quienes no lo hacen intervienen de manera distinta y menos visible, pero todos ellos participan. Es más, quienes creen o manifiestan que permanecen al margen de la toma de decisiones y de la acción pública en el desarrollo local son, a su pesar, verdaderos actores, que refuerzan con su pretendida neutralidad el modelo de desarrollo hegemónico, contribuyendo así a la demostrada insostenibilidad del mismo. Lo que ha conducido a la grave situación ambiental que enfrenta la sociedad actual ha sido precisamente eso, la participación individual y colectiva en el consumo, en la organización socioeconómica y en la gestión pública, sin atender a los principios de la sostenibilidad. Pero no vamos a adentrarnos aquí en estas cuestiones, pues simplemente queríamos llamar la atención sobre el hecho de que el problema de la insostenibilidad del desarrollo es sobre todo el fruto de la participación por omisión. Es más, tal pretendida abstención es muchas veces presentada por el poder político y económico como despreocupación de los ciudadanos, siendo esgrimida para deslegitimar las propuestas de la minoría social que participa activa y públicamente en la búsqueda de la sostenibilidad. Damos por supuesto que la mayoría de los lectores de este libro asumen estas ideas y que no vale la pena insistir ahora en ello, valga simplemente con mencionarlas para invitar a la reflexión de los lectores despistados en los que haya caído este texto, y para llamar la atención sobre la necesidad de promover una participación consciente y comprometida.

De cualquier modo, para no confundir con matices de significado un término de uso tan común como es la participación, asumiremos que ésta consiste en la implicación activa de la población en el conocimiento, debate, planificación y actuación en los asuntos públicos o comunes de la sociedad. La participación es un proceso de ejercicio de los derechos y responsabilidades políticas, con lo que conlleva de reparto y gestión del poder. Sin olvidar que en el campo del desarrollo sostenible la participación puede ser de carácter

privado (se producen, consumen y utilizan individualmente los recursos con criterios ecológicos o consumistas), aquí nos ocuparemos de la participación social o ciudadana que se realiza a través de organizaciones y colectivos, y a través de los órganos y mecanismos públicos de participación legalmente establecidos, dando por supuesto que esta participación se efectúa en el marco de las denominadas democracias representativas o procedimentales. El análisis se centrará básicamente en los procesos de Agenda 21 Local que se han puesto en marcha en nuestro país y, sobre todo, en la Comunidad de Madrid.

En este marco, la participación ciudadana no puede ser concebida como una mera consulta ni una simple colaboración puntual en la planificación para que los gobernantes o los técnicos tomen las decisiones. La participación es fundamentalmente el ejercicio de derechos y responsabilidades individuales y colectivas en la gestión de lo público y, por lo tanto, extensión y profundización de la democracia representativa. Por ello, lo que debe predominar en el impulso de la participación no son las técnicas de consulta o colaboración, sino la adaptación de las técnicas a las características y posiciones de los actores, de modo que la participación sea un proceso de construcción de conocimiento, de toma de decisiones y de corresponsabilidad en la acción, a partir de la negociación entre los actores y sus intereses. La gestión de lo público y del desarrollo sostenible son siempre una apuesta sociopolítica en escenarios cambiantes, no el resultado científico-técnico del análisis de los problemas mediante técnicas de consulta y planificación participativa. Los planes de la A21 y su ejecución son el fruto de una decisión social sobre múltiples opciones, que se efectúan en función de los valores, los intereses en juego y las alianzas entre actores, los cuales cobran vida en el marco de una determinada estructura jerárquica y conflictiva de poder económico, político y social.

1.1. Participación instrumental

En consecuencia y en contra de lo que viene siendo habitual en la mayoría de los municipios, la participación no puede circunscribirse a las elites (los partidos políticos, las organizaciones sociales, y los ciudadanos más instruidos y liberados de necesidades

individuales apremiantes). La participación presenta una dimensión instrumental de toma de decisiones para lograr con mayor eficacia determinados objetivos, pero implica también una dimensión básica de profundización de la democracia, manifiesta los derechos de todos los ciudadanos y el buen gobierno de la polis. Más aún, en sistemas cada vez más complejos y con mayor capacidad reflexiva de sus componentes, como son las sociedades modernas, tanto por razones epistemológicas como por principios democráticos o por simple eficacia, se requiere una participación mayoritaria del conjunto de los ciudadanos.

En este sentido y en el campo concreto del desarrollo local sostenible, la participación es necesaria por varias razones de carácter instrumental o de eficacia de gobierno. El razonamiento de partida se fundamenta en la constatación de que los problemas medioambientales tienen un origen social general y, en consecuencia, la delimitación y la solución de los mismos requiere necesariamente la participación de los ciudadanos. Partiendo de este postulado inicial, la necesidad de la participación obedece, entre otras, a las siguientes razones:

- Los problemas medioambientales y sus soluciones tienen una dimensión técnica y científica (leyes físicas y químicas, contaminación atmosférica, biotecnologías, por ejemplo) en la que ocupan un papel destacado los especialistas, pero tienen también una dimensión valorativa de carácter social y cultural que afecta a todos los ciudadanos. Dicho de otro modo, el origen social de los problemas medioambientales los convierte en un asunto fundamentalmente normativo y sociopolítico, lo que implica asumir la necesidad de una participación amplia para determinar las formas y contenidos concretos de lo que debería ser el desarrollo sostenible.³
- Pero ateniéndonos estrictamente a la tarea de producción de conocimiento sobre los problemas y soluciones medioambientales, es evidente que resulta más rica, completa y compleja con la participación de los ciudadanos, pues el saber no es

³ El ejemplo más claro lo ofrece la aplicación de las biotecnologías, como se analiza en Garrido García, 2002.

propiedad de los técnicos, de los científicos ni de los políticos, por muy expertos que sean en temas específicos. El conocimiento es una propiedad de los seres humanos y la ciencia y sus técnicas son una actividad humana más, que no puede ejercitarse al margen de la visión del mundo dominante en cada contexto histórico ni de los intereses hegemónicos en cada sociedad. Distintos colectivos y actores sociales conciben los problemas, los delimitan y plantean su conocimiento de forma diferente, de manera que no hay una sola forma de conocer, y la producción del saber se efectúa y enriquece desde la dialéctica de posiciones sociales que reflejan intereses en conflicto.

- La revalorización de la reflexividad social y el reconocimiento de la importancia pragmática del conocimiento latente u “ordinario” en la sociedad, no supone ignorar que nos enfrentamos a un área de interés público reciente, carente todavía de los conocimientos elementales por parte de la mayor parte de la población. Por ello, de cara a la consecución de los objetivos de sostenibilidad del desarrollo, la participación es un medio fundamental para lograr el cambio social de actitudes y de mentalidad, que son un requisito ineludible de tan ambiciosa empresa. La participación en la A21L se configura –tal vez de manera prioritaria- como espacio pedagógico que facilite la reflexión sobre la complejidad de nuestro sistema de producción, distribución y consumo y sobre la construcción de la ciudad. Así mismo, con ella se contribuye al aumento de la sensibilidad y el conocimiento concreto de los problemas locales y de las posibles soluciones por parte de la población.
- En un sentido similar, la participación en la Agenda 21 es un vehículo de interés estratégico para facilitar la comprensión de los problemas globales por parte de los ciudadanos, sin la cual es imposible valorar la repercusión de la problemática medioambiental local y de sus soluciones. En efecto, uno de los rasgos más preocupantes de los partícipes en las Agendas Locales 21 se refiere a la superficialidad y falta de amplitud de miras en la comprensión de los problemas medioambientales que afectan al municipio por parte de sus vecinos.

Por ejemplo, como señalamos en un libro sobre la contaminación acústica en las ciudades (García Sanz, B. y Garrido García, Fco. J., 2003) y hemos podido comprobar en la elaboración de varias A21L, entre los problemas que más preocupan a los vecinos se encuentra el ruido, la limpieza de las ciudades y la contaminación atmosférica local. Asuntos de legítimo interés que también exigen soluciones, pero muy localizados y, sobre todo, carentes de la contextualización causal de carácter global que implica el modo de desarrollo, la configuración espacial de las ciudades, el uso de energías no renovables y un metabolismo urbano de régimen lineal. El apego a lo inmediato y próximo de la mayoría de los participantes en las A21L supone por lo general sobredimensionar los problemas medioambientales más superficiales, centrarse en los efectos más que en las causas y, especialmente, perder de vista la dimensión global de la sostenibilidad local o, lo que es lo mismo, la vinculación de la insostenibilidad global con el modo en que se configuran y funcionan nuestras ciudades. Para transformar estas posiciones sociales mayoritarias hacia planteamientos y propuestas de acción en los que converjan sostenibilidad local y global, la participación ciudadana se presenta como un vehículo privilegiado y de amplio alcance en la población.

- Por otro lado, la participación favorece la aceptación de los planes y su ejecución, pues se produce una apropiación social del proyecto que facilita su desarrollo e implementación por parte de los afectados. En una tradición de gestión de lo público que concibe a los ciudadanos como meros destinatarios receptores de los planes elaborados por políticos y técnicos, con la consiguiente ineficiencia que ello conlleva, la participación aparece como una fórmula necesaria para elaborar planificaciones realistas y para facilitar su ejecución exitosa. En esta misma línea, la participación es muy útil como instrumento para comprobar y evaluar las lagunas y limitaciones que presentan los planes y para resolver los obstáculos que impiden su avance.

- Además, resulta indispensable para el desarrollo endógeno local, pues con ella se provocan entre los actores sinergias que reducen los costes, aprovechan el capital social y los recursos locales, e incrementan la eficiencia y eficacia de la planificación. Esto no significa que no exista discrepancia y conflicto entre los actores sociales del desarrollo local, pues la contradicción entre los principios económicos del modelo de desarrollo imperante y de quienes obtienen los beneficios del mismo, frente a los principios ecológicos del desarrollo sostenible y de quienes sufren las consecuencias del modelo actual, son esencialmente irreconciliables. Pero visto desde una perspectiva puramente instrumental, el establecimiento de mecanismos de participación y la implicación de la población en el desarrollo local constituyen una herramienta clave para encauzar el conflicto y reunir esfuerzos que incrementen la potencialidad de lo local.
- Para terminar con estas consideraciones básicamente instrumentales sobre la necesidad de la participación, cabe señalar que su impulso desde el gobierno local repercute en la aceptación y comprensión de la política municipal, de los problemas que enfrenta y de las dificultades de la ejecución. Contribuye a mejorar la imagen del gobierno local, de los problemas competenciales y presupuestarios, del entramado administrativo y burocrático, etc., que al ser desconocido por la mayoría de la población, impiden comprender los problemas de la gestión pública. En síntesis, la participación facilita la aceptación y otorga legitimidad a la acción del gobierno local

1.2. Participación como profundización de la democracia

Pero más allá de estas ventajas, de carácter predominantemente instrumental, la participación ciudadana tiene un componente fundamental de profundización de la democracia, de construcción de democracias participativas en el marco de las democracias representativas actuales. Si, como puede comprobarse en los párrafos anteriores, la dimensión instrumental de la participación se vincula con el conocimiento y gestión de los

problemas comunes, la que ahora destacamos se refiere a la concepción de la forma de gobierno, a la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos, a la democracia misma. Desde esta perspectiva, la participación activa de los ciudadanos supera el ámbito de la gobernabilidad (o gobernanza) y de la eficacia del gobierno, y se instala en el núcleo mismo de la democracia.

En este marco, una breve mirada histórica obliga a reconocer que no ha existido un pasado idílico de participación, ni es posible establecer un modelo único y universal de la misma. La ciudadanía informada, reflexiva y activa en los asuntos públicos, ha sido siempre una minoría en las sociedades occidentales. Pero a medida que la sociedad ha ido aumentando su complejidad y su diferenciación interna, se ha hecho más necesario involucrar a más ciudadanos en la gestión de los asuntos comunes. En la era moderna, el paso más importante para el impulso de la participación lo proporcionó la instauración del voto universal y secreto, que es uno de los rasgos definitorios de las democracias modernas. En el momento presente, con sociedades cada vez más complejas e imbricadas en los procesos de globalización, se requieren fórmulas nuevas de gobernabilidad o -más en consonancia con la retórica reciente de la sociología- de gobernanza; no basta con el voto y se hace precisa también la opinión y la corresponsabilidad de los ciudadanos, que disponen de más información y mayor capacidad reflexiva.

El problema inicial de la participación es que esta postura, asumida claramente en el interior de las empresas más modernas, es todavía muy escasa en el panorama de los gobernantes locales, que siguen restringiendo la participación a la breve fase de información pública y de alegaciones a los planes previamente elaborados en los despachos municipales. Pero el problema es más profundo, consiste en concebir la participación como un mecanismo de legitimación de los intereses de las clases dominantes, que se reservan la capacidad de decisión y de acción. Así, frente al impulso de la participación provocado únicamente por la necesidad de conseguir la legitimidad en el ejercicio del poder y para mejorar la eficacia en la gestión de lo público, se alzan las protestas y alternativas desarrolladas por los movimientos sociales y, en el caso de las ciudades, de los movimientos sociales urbanos, que reclaman una profundización real de la democracia y la

transformación de la sociedad hacia mayores cotas de igualdad, justicia y sostenibilidad. Como señala Blaug (2002: 112), “Los ‘ingenieros’ empeñados en crear democracia, al visualizarla desde el punto de vista de las instituciones, impulsan soluciones institucionales de los problemas, ofrecen recursos cuyos hilos manejan y son incapaces finalmente de renunciar al poder de control que ejercen. La ayuda de esta clase pone fin al diálogo, exige participación dócil y da lugar a debates y reuniones que carecen fundamentalmente de interés. No debe sorprendernos, por lo tanto, que por mucho que las reformas democráticas procuren por todos los medios reducir los costes y ampliar las oportunidades de participación, un problema repetido de las soluciones que propone la ‘ingeniería’ democrática origina que la gente, en realidad, no participe.”

Se produce así un proceso en parte contradictorio y en parte complementario. La crisis de las democracias representativas, reconocida por las elites gobernantes, se procura superar a través de la gobernanza y de la participación controlada, abierta únicamente a los actores sociales que se limitan a cuestionar políticas concretas, pero que no cuestionan la política hegemónica. Sin embargo, al mismo tiempo que el poder trata de abrir espacios controlados de participación y de cogestión, la acción colectiva de las organizaciones y los movimientos sociales está impulsando una mayor preocupación por lo público, una mayor capacidad de decisión y acción, y la presión por la extensión de los derechos fundamentales individuales y colectivos. Aumenta progresivamente el número de ciudadanos que ya no se conforman con votar, que acusan a los expertos (sean estos la clase política o los técnicos) de ser responsables de muchos de los problemas medioambientales que padecemos, y reclaman una redefinición más amplia de la política, una redistribución del poder en la delimitación de los problemas, en la planificación de las soluciones y en la gestión de las acciones. En definitiva, de manera sintética y a riesgo de simplificar en exceso, podemos definir dos posiciones o tendencias en disputa respecto a la participación: una de carácter funcional, que instrumentaliza la participación ciudadana como vía de control social, de legitimación política y de eficacia en la gestión pública de los intereses dominantes; y otra que reconoce el valor intrínseco de la participación y promueve a través de ella el protagonismo de la ciudadanía en la definición de los modelos de sociedades sustentables y en la gestión de los planes tendentes a su consecución.

Estas tendencias se plasman de manera ejemplar en las experiencias de Agendas 21 Locales, en las cuales destaca con predominio casi absoluto la perspectiva instrumental. Pero, en cualquier caso y dado que no existen modelos únicos ni universales sobre la democracia participativa, consideramos que, en el momento actual, la participación en las A21L se presenta como una oportunidad prioritaria de contribución a la misma. Podríamos decir que, junto a los presupuestos municipales participativos, configuran las iniciativas mas extensa y ampliamente desarrolladas que abren caminos hacia la consecución de democracias participativas⁴. Se puede comprobar, en efecto, que no existe en la actualidad ningún campo de actuación pública que estableciendo como criterio fundamental de actuación la participación de la población, se halle más extendido a nivel internacional y nacional que el referido a las Agendas Locales 21, mucho más numerosas que los presupuestos municipales participativos.

De todos modos, por su actualidad, creciente universalización y énfasis en la dinámica participativa, las A21L son espacios privilegiados para poner en marcha procesos de democracias participativas. Procesos que se enmarcan, además, en un área de creciente interés ciudadano y político: el desarrollo sostenible, que es un asunto transversal a todas las políticas de desarrollo local. El hecho de que la puesta en marcha de las diversas iniciativas de presupuestos municipales participativos encuentre su referente en la experiencia de un gobierno de izquierdas –el Partido de los Trabajadores- en una ciudad -Porto Alegre- de un país en vías de desarrollo; mientras que el impulso a la participación mediante las A21L se halle en una conferencia internacional de gobiernos nacionales (que, curiosamente, no practican la democracia participativa o sustancial en sus respectivos Estados) no anula (aunque arroje dudas) la importancia estratégica de las A21L como espacios privilegiados de experimentación de caminos hacia la democracia participativa y el desarrollo sostenible.

⁴ Sobre los presupuestos municipales participativos en España, véase Villasante, T.R y Garrido García, F.J. (2002) y Alvarez, F.J. y Ganuza, E. (2003).

2º. LOS PROBLEMAS DE PARTICIPACIÓN EN LAS A21L

Expuesta la necesidad de la participación en las A21L, el siguiente paso consiste en analizar los problemas, potencialidades y retos que enfrenta en las practicas concretas los procesos que se están desarrollando. Para ello haremos un breve diagnóstico de las experiencias de participación que se llevan a cabo en la Comunidad de Madrid -extensible en lo esencial a la generalidad de los casos nacionales-, que nos permitirá, en el último apartado de este artículo, aportar algunas líneas de solución a los problemas detectados. Como cualquier diagnóstico global, da por supuesto que existen experiencias con características más positivas de las que vamos a resaltar, pero consideramos que ello no invalida la generalización del análisis que presentamos.

El primer asunto a tratar concierne al modo como se concibe la sostenibilidad y la participación por parte de los principales actores que intervienen en la A21L, pues de ello dependerán los temas que estén abiertos a la participación, la finalidad de la misma y la forma que adopte a lo largo del proceso. En este sentido, las concepciones del desarrollo sostenible y de la participación se hallan estrechamente interconectados, y las posturas dominantes en los principales actores pueden sintetizarse en las siguientes.

2.1. Las posiciones de los actores

En cuanto a **las autoridades locales**, salvo contadísimas excepciones, podemos afirmar que desconocen tanto en términos globales como concretos tres cuestiones elementales e interdependientes:

- Cuáles son los principios fundamentales del desarrollo sostenible.
- En qué consiste una A21L.
- Qué implicaciones de participación social conlleva.

La mayoría de los Ayuntamientos ponen en marcha A21 desde una concepción ambigua, imprecisa o, en los casos más extremos, inexistente sobre la sostenibilidad. Asumen implícitamente que la A21 es un plan que tiene que ver básicamente con la conservación de los espacios “naturales” (por ejemplo, parques y jardines o, incluso, los cultivos agrícolas intensivos, que son, a todas luces, ecológicamente insostenibles), con la limpieza de las ciudades, y con la disminución del ruido. El medio ambiente se identifica con los aspectos estéticos, de habitabilidad en el medio urbano y de conservación de la fauna y la flora local. Por lo general, no se ha asumido que la A21 es un plan para la sostenibilidad local y global de los ecosistemas sociales, ni se vincula con la necesidad de adaptar nuestro modo de producción, distribución y consumo a los principios físicos y ecológicos de funcionamiento del ecosistema natural de la biosfera.

Como consecuencia, el ámbito de la participación queda habitualmente circunscrito a los aspectos secundarios de las actividades locales que inciden en el desarrollo sostenible. El debate que se abre a la participación no incluye cuestiones fundamentales, como el modelo de ciudad sostenible que se pretende, la relación del ecosistema urbano local con los ecosistema a los que explota –la huella ecológica-, el modelo de desarrollo económico, el tipo de energía que se emplean. Y si se abordan estos temas, las propuestas se plantean generalmente en términos de propósitos o de objetivos sin la correspondiente planificación operativa y práctica.

Del mismo modo, se aprecia una concepción ambigua e imprecisa de la participación. Ésta es percibida por la mayoría de los gobernantes locales como consulta, apoyo o complemento para ejercer el gobierno; e incluso como mecanismo justificador de decisiones tomadas con anterioridad por políticos y técnicos. Son escasísimos los casos en que se plantea como un proceso de implicación de los ciudadanos en la toma de decisiones, tanto en la determinación de los problemas como en las apuestas de planificación y en la ejecución y seguimiento de lo planificado. Pero, hay que reconocer que no se trata de algo extraño, pues la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos implica una alternativa a la tradicional cultura política, significa un cambio cualitativo en la forma

tradicional de hacer política. Es más, nos atreveríamos a decir que exige un nuevo pacto social, que por el momento no se contempla ni parece factible.

Por lo que respecta a **la población en general**, con la excepción de algunos ciudadanos especialmente interesados por estos temas -y frecuentemente vinculados de algún modo con las organizaciones o con el movimiento social ecologistas-, no se sabe:

- Qué es el desarrollo sostenible,
- Qué es la A21L
- Cómo participar y para qué

Tampoco esto debería sorprender a nadie, pues la población también mantiene una concepción mayoritaria concordante con la de sus gobernantes que, en este caso, sí son reflejos fieles de la sociedad a la que representa en el gobierno local. Como han demostrado numerosas encuestas, se ha producido un avance muy notable en la sensibilidad ecológica de los individuos, pero tal sensibilidad se ciñe a la adhesión afectiva a valores muy genéricos y confusos de carácter ecologista. Una adhesión que no va acompañada en la dimensión cognitiva de un conocimiento mínimamente preciso sobre los problemas medioambientales, sobre sus causas, responsabilidades y medios de corrección. Tampoco afecta, en el nivel de las conductas, a un cambio en los comportamientos cotidianos; ni repercute de manera significativa en la participación en asociaciones ecologistas ni en las actividades colectivas organizadas por tales asociaciones⁵.

Del mismo modo, más que el desarrollo sostenible, lo que preocupa a los vecinos de los distintos municipios son los problemas locales vinculados con la habitabilidad y la calidad de vida en las ciudades. No se ha extendido aún una perspectiva global y de fondo que relacione los problemas medioambientales locales con la causas estructurales de los mismos, o que permita descubrir los problemas más importantes para la sostenibilidad local y global del desarrollo socioeconómico del municipio. En consecuencia, también la contribución a la elaboración de los planes de acción y la priorización de propuesta se acota a asuntos más bien secundarios del desarrollo sostenible.

⁵ Véanse al respecto las encuestas e investigaciones realizadas por el CIS, el Cires, y Benito y Noya.

Por ello, un cambio de enfoque radical, sustentado en una concepción fuerte de la sostenibilidad, resulta en estos momentos muy difícil y en algunas circunstancias o localidades podría ser contraproducente, pues probablemente acarrearía el desinterés, la abstención o incluso la oposición de la población y de muchos gobernantes municipales. El panorama social y político descrito invita más bien a proceder con cautela, dinamizando la participación y provocando la reflexión de la población a través de la información y el debate colectivo sobre problemas y propuestas que por ahora pasan desapercibidas entre los vecinos.

Son los **técnicos municipales** los que tienen las ideas más claras sobre el desarrollo sostenible y sobre la A21L. Pero la importancia de este conocimiento debe ser ponderada con el hecho de que son todavía pocos los que trabajan en esta área de gobierno - mayoritariamente nueva y marginal en el organigrama de la Administración Local-, y que además muchos de ellos no son funcionarios y deben de manejar con precaución laboral sus propuestas. No obstante, sea por compromiso personal con el objetivo del desarrollo sostenible, sea por simple profesionalidad en su trabajo, se puede comprobar que en algunos casos han sido los técnicos municipales los inductores principales de la decisión de las autoridades locales de iniciar procesos de Agenda 21. En cualquier caso, por su formación frecuentemente especializada en el área y por el papel protagonista que desempeñan en los procesos de participación, en la elaboración de los planes de acción y en su puesta en marcha, los técnicos municipales se constituyen en un actor clave de las Agendas 21 Locales como herramientas para el desarrollo local sostenible.

Sin embargo, en lo que atañe a la participación ciudadana, estos técnicos arrastran una pesada losa de carácter tecnicista y gestionista, común a la mayoría de los técnicos municipales, cualquiera que sea el área de gobierno en el que trabajan. Por un lado, en general conciben el diagnóstico de la situación medioambiental como una tarea exclusiva y objetiva de los expertos. Para la mayoría, el conocimiento de la problemática local es objetivo, neutral y cuantificable, y no se halla influido por las posiciones teóricas e ideológicas de partida, de modo que poco tienen que decir los ciudadanos al respecto. Por

consiguiente, la participación social únicamente se convoca en la fase de planificación, y se hace con el fin de aprovechar la emergencia de propuesta que corrijan y mejoren la planificación previa de los propios técnicos o de las empresas consultoras encargadas de elaborar el Plan de Acción. Salvo excepciones, la participación activa en la planificación no sólo no se considera necesaria, sino que es percibida como un barullo que complica y desorienta la gestión, como otro procedimiento técnico inútil y retardatorio, impuesto como consecuencia del tributo que han de pagar los políticos a la clientela electoral.

Paralelamente, algunas consultoras privadas del área medioambiental también se han subido al tren de las A21L, que ofrecen un mercado nuevo y en expansión. Por lo general manejan una concepción del desarrollo sostenible coincidente, en lo esencial, con la descrita en el caso de las autoridades locales y del conjunto de la población, que podríamos denominar ambientalista. Es decir, conciben el desarrollo sostenible como desarrollo o crecimiento económico sostenido, que se corrige o complementa introduciendo patrones estéticos, naturalistas y de bienestar ambiental en las ciudades. Además, la mayoría de estas consultoras están especializadas en servicios técnicos a las empresas y a la administración pública (diagnósticos y auditorías, etiquetados, asesoría jurídica, servicios de gestión especializada, etc.), que son en este momento imprescindibles en relación a la situación empresarial e institucional de la gestión medioambiental, pero que se hallan al margen de consideraciones de carácter político y metodológico de la participación. Así lo atestiguan, por ejemplo, las convocatorias públicas de concurso para la elaboración de las A21L, que cada vez con mayor frecuencia exigen la alianza de este tipo de consultoras con otras especializadas en metodologías de participación ciudadana, como ocurre en el caso de Barcelona y Madrid. Para ellas, la participación es -en el mejor de los casos- un asunto técnico, y la preocupación prioritaria se ciñe a conseguir que los debates ciudadanos sean técnicamente manejables y operativos para la elaboración del Plan de Acción. En absoluto se contemplan las cuestiones asociadas a la participación como proceso de profundización de la democracia o como vehículo de construcción colectiva del conocimiento, la planificación y la corresponsabilidad ciudadana en el desarrollo sostenible.

Por último, **el empresariado** en general, con la excepción evidente de los que pertenecen a la rama de la industria verde (paneles solares, energía eólica, etc.) sigue percibiendo el medio ambiente como una amenaza a su proceso productivo y a la obtención de beneficios. Sólo por imposiciones legales (que suelen provenir de la UE y han sido trasladados a la normativa nacional y local); por las penalizaciones que acarrea el incumplimiento de las normas; o porque se contempla como una posibilidad de aumentar las rentas mediante la ampliación de mercado -“la imagen verde vende”-, se introducen criterios ecológicos en sus procesos productivos y en sus productos, que se acompañan con un claro componente publicitario. Y es que, sin negar el compromiso ecológico que va calando de modo paulatino en algunos sectores empresariales, especialmente en pequeñas empresas y comercios, es preciso advertir que la lógica económica del capitalismo que rige la organización empresarial en nuestras sociedades sólo contempla los problemas medioambientales como externalidades negativas e inevitables de la producción y el consumo de bienes. Desde esta perspectiva, el desarrollo es simple desarrollo económico, crecimiento ilimitado, y el objetivo de la empresa es la creación de valor y el incremento de las rentas, al margen de cualquier preocupación o interés por la sostenibilidad de los ecosistemas naturales en los que se asienta la producción.

La escasísima participación del sector empresarial en los procesos de participación de las Agendas 21 Locales obedece principalmente a este desinterés y a la utilización tradicional de canales de presión política directa, al margen de órganos de participación en los que confluyan otros actores sociales. Una postura que, en parte, podría ser una reacción a las críticas generalizadas de los grupos políticos más radicalizados y de las organizaciones ecologistas. Pero, como quiera que sea, se debe asumir que la presencia del empresariado es absolutamente imprescindible para la planificación realista y eficaz del desarrollo sostenible local. De cualquier otro modo, los planes de acción resultarán escasamente viables y quedarán acotados a los proyectos de acción exclusivos de las autoridades municipales. La tarea de incorporación de los empresarios al desarrollo sostenible a través de las A21L se muestra indispensable, pero ardua y difícil al mismo tiempo, planteando un reto de carácter teórico, metodológico y práctico todavía no

enfrentado adecuadamente por quienes apostamos por la sostenibilidad y la participación, incluidas las organizaciones ecologistas.

2.2. Consecuencias prácticas inquietantes

Como resultado de la interacción de las concepciones y de las prácticas dominantes entre los actores principales de la A21L, nos encontramos con la siguiente situación:

1. Creciente interés por el Desarrollo Local Sostenible. La efervescencia de iniciativas de A21L pone de manifiesto el incremento de la preocupación social y política por el desarrollo sostenible en el ámbito local. Movidos por una demanda social creciente, los partidos políticos y las autoridades locales han incorporado el medio ambiente en sus programas y agendas políticas, convirtiéndolo en un elemento importante de las campañas electorales y del discurso de gobierno. De ahí que, en la actualidad, prácticamente en todos los municipios y no sólo en los que han elaborado su Agenda 21, se desarrollan proyectos concretos orientados a la solución de problemas medioambientales.
2. Predominio del ambientalismo en relación al desarrollo local sostenible. Hasta el momento, los proyectos mencionados y la aplicación de las Agendas 21 se están centrando fundamentalmente en la conservación, recuperación y ampliación de los espacios verdes, en la recogida de residuos y en la habitabilidad en el espacio urbano. Por tanto, en consonancia con los principios del Programa o Agenda 21 de Naciones Unidas y sin abandonar las citadas áreas de actuación, se echa en falta un mayor interés por la definición del modelo de ciudad y por la aplicación de criterios de sostenibilidad que afecten al urbanismo, la movilidad, el metabolismo urbano, la ecoeficiencia y el uso de energías renovables.

3. Falta compromiso político con el desarrollo sostenible. El creciente interés ecológico de los gobiernos locales no se sustancia en políticas y acciones concretas. El medioambiente es aún un área marginal de la agenda política y, además, se percibe como una cuestión fundamentalmente técnica, no como un proceso sociopolítico y económico. Por ello, crece la reclamación de los vecinos por un compromiso efectivo de sus gobernantes con el desarrollo sostenible. Una demanda que efectúan, de manera especial, los ciudadanos y organizaciones que participan en las experiencias de planificación de las Agendas 21 Locales, a la cual deben responder los ayuntamientos si quieren evitar el desencanto y la frustración ciudadana, que repercutiría negativamente también en otros ámbitos de relación de los vecinos con sus gobiernos locales.
4. Falta de compromiso económico. Corroborando la falta de compromiso político, se pone de manifiesto la ausencia de compromiso económico y la consiguiente dotación presupuestaria, tanto para el área de medio ambiente como para otras áreas de gobierno que se hallan afectadas por esta dimensión transversal del desarrollo. Se puede llegar, por ejemplo, al absurdo de que una Concejalía de Medio Ambiente de un Municipio madrileño que aprobó el Plan de Acción de su Agenda 21, dedique la partida más importante de su presupuesto a pintar los bancos de los parques.
5. En muchos casos, la A21 se transforma en un gesto publicitario ante una demanda social mayoritaria, aunque esta demanda sea ambigua y se centre en aspectos naturalistas o ambientalistas de bienestar en las ciudades. En lugar de planificación del desarrollo sostenible a nivel local, la A21L se plantea principalmente como imagen verde, como una manifestación pública del carácter ecológico que preside al gobierno local. Un mensaje electoralista, en definitiva.
6. Los diagnósticos o auditorías medioambientales son informes eminentemente técnicos, que no contemplan la problematización que hacen los propios ciudadanos de la situación local, pues no intervienen en la delimitación ni en la jerarquización de los problemas. La participación ciudadana se reserva a la fase de planificación, y en los casos en los que se introduce también en la fase de diagnóstico, se le asigna un papel

más informativo (conocer los problemas que sienten los ciudadanos, con el fin de responder mejor a sus demandas y, así, aumentar las posibilidades de permanencia en el gobierno) que pedagógico, deliberativo y decisorio.

7. Carencia de visión integral y transversal de la planificación del desarrollo sostenible.

Siguen predominando proyectos puntuales y actividades concretas, siendo muy pocos los casos en los cuales la Agenda 21 se plantea como un plan integral y transversal del desarrollo local, con lo que ello implica de priorización de líneas estratégicas, programas y actividades, así como de asignación de los correspondientes e imprescindibles presupuestos económicos. El ejemplo más claro y relevante, por la incidencia que tienen en el desarrollo local, lo ofrecen los Planes Generales de Ordenación Urbana, que deberían elaborarse con criterios de sostenibilidad y, por tanto, supeditarse a la Agenda 21, pero que generalmente se encuentran intencionadamente desvinculados de ella y carentes de criterios de sostenibilidad. Incluso los correspondientes estudios de impacto ambiental de los PGOU suelen ser observados como “obstáculos” al desarrollo urbanístico, en lugar de instrumentos útiles para el planeamiento sostenible del territorio.

8. Escasa formación ciudadana y especialización técnica.

La adhesión generalizada a valores ecológicos por parte de los actores que intervienen en las A21L, no se corresponde con el necesario conocimiento de los problemas locales y de la relación de estos con los grandes problemas globales, lo que restringe el ámbito de las soluciones a los efectos en lugar de las causas de la insostenibilidad. Por lo que se refiere en concreto a los técnicos de los Ayuntamientos, la multidimensionalidad del desarrollo sostenible y la diversidad de problemas que enfrenta, amerita una formación especializada por parte de los trabajadores de -sobre todo- las concejalías de medio ambiente, que no se produce en todos los municipios y, menos aún, en los de tamaño más pequeño.

9. La A21 se queda en la fase de planificación y en la firma de la carta de Aalborg.

Es, a nuestro entender, **el problema más importante de las Agendas 21 Locales** en el

momento presente, tanto a nivel nacional como internacional, como lo pone de manifiesto la campaña del ICLEI denominada "Acción 21 Local", que insiste en la necesidad de pasar de la planificación a la acción, sin la cual no se puede hablar en propiedad de Agenda 21 Local. En la inmensa mayoría de los casos, la A21L se limita a un documento técnico más, cuyo contenido se desconoce en profundidad por parte del conjunto del gobierno local. Y lo poco que se hace no se realiza como un programa de actuación con sus correspondientes fases y proyectos que desarrollan las prioridades y líneas estratégicas del Plan de Acción a corto, medio y largo plazo. La estrategia más común consiste en extraer del Plan propuestas puntuales, desarticuladas del conjunto, que dan respuesta a problemas con amplia repercusión publicitaria.

10. Imposibilidad de enfrentar adecuadamente problemas y planes que tienen una dimensión supramunicipal. La existencia de problemas medioambientales comunes a distintas localidades -un ejemplo evidente lo ofrece la contaminación de ríos que atraviesan varios municipios- exige la comunicación y las alianzas entre municipios, la generación de redes comarcales, provinciales o regionales por la sostenibilidad, sobre todo en el caso de las grandes aglomeraciones metropolitanas. Este planteamiento supramunicipal ha calado singularmente en Cataluña y, en menor medida, en algunas zonas del País Vasco y de Andalucía, pero permanece ausente en el resto de las Agendas 21 Locales, agravándose especialmente en la Comunidad de Madrid, dado el carácter unitario que le confiere la región metropolitana.
11. Participación escasa de la población. Aun aceptando que las Agendas 21 Locales constituyen un ámbito destacado de participación ciudadana en los asuntos públicos, es preciso reconocer -así lo atestiguan, también, tanto los participantes como algunos gobernantes- que es difícil conseguir la implicación de los vecinos y en especial de los colectivos habitualmente marginados de la toma de decisiones públicas. La participación se reduce habitualmente a elites de ciudadanos organizados o particularmente sensibles a estos temas, y sólo en los casos en los que se implementan campañas de sensibilización y dinamización se ha logrado implicar a los niños, jóvenes, mayores, y empresarios.

12. En ocasiones, los procesos de A21L y de manera específica los órganos formales de participación, especialmente el Foro Social de Medio Ambiente u órgano similar, se convierten en una extensión de la confrontación partidista, un espacio que reproduce la lógica partidista de disputa y control del poder. Unas veces porque desde el gobierno local se impulsa la participación de las organizaciones y ciudadanos afines al partido o partidos que gobiernan; y otras porque el resto de los partidos busca en estos órganos un espacio desde cual ejercer la oposición, lo cierto es que los órganos de participación corren el riesgo de pasar de su -inexorable- politización, al partidismo.
13. Por último, quizá el más grave de los problemas -estrechamente vinculado con la falta de ejecución y seguimiento de la planificación, que destacamos más arriba-, **el riesgo de frustración y desencanto** por parte de la ciudadanía. Se extiende entre los vecinos y organizaciones sociales la percepción de que su participación y esfuerzo no sirve para nada o ha sido manipulado, cercenándose así el enorme capital social que representan los ciudadanos y organizaciones implicados en las fases de elaboración de la A21L. Los vecinos y asociaciones intervienen bajo la expectativa de que su tiempo, sus opiniones y su trabajo serán tenidos en cuenta, y si bien esto es relativamente cierto en cuanto a la elaboración de los planes de acción de la Agenda, no es así respecto al desarrollo de los mismos, lo que acarrea frustración y desperdicio del potencial de corresponsabilidad en la ejecución de los planes.

Para terminar, como conclusión y corolario del análisis que hemos expuesto, debemos resaltar que si los procesos de elaboración e implementación de la A21L continúan por los mismos derroteros, **se corre el riesgo inminente de quemar o liquidar una iniciativa pensada en sus orígenes como la herramienta principal para la sostenibilidad global desde lo local y como una proceso de profundización de la democracia**. Como se deduce del diagnóstico precedente, consideramos que la forma, contenidos y aplicación de las Agendas 21 locales están desvirtuando en la práctica los principios y finalidades que alumbraron su origen en la Cumbre de la Tierra, de modo que se requieren cambios fundamentales y urgentes que reorienten tales procesos.

3°. RETOS PRINCIPALES PARA CAMBIAR EL RUMBO DE LAS A21L.

Frente a los problemas analizados en el capítulo anterior no caben fórmulas simples ni uniformes, pero es imprescindible y urgente avanzar propuestas que transformen las tendencias descubiertas. Tal es el objetivo que nos proponemos iniciar en este apartado, para lo cual esbozaremos los retos prácticos más importantes que a nuestro entender deben enfrentar las Agendas 21 Locales en la actualidad.

A) Uno de los retos principales se refiere a la necesidad de conseguir que **los procesos de A21L sean tanto una herramienta de diagnóstico, planificación y ejecución de los planes, como un espacio para la construcción de cultura de la sostenibilidad** o, si se prefiere, del desarrollo sostenible. Como hemos indicado más arriba, las A21L se centran en la elaboración de planes de acción ambiental, pero si no existe una formación básica de los participantes en torno al desarrollo sostenible y un compromiso con la sostenibilidad, los Planes de Acción se circunscribirán a los efectos medioambientales y no entrarán en las causas, permanecerán en la superficie y no alcanzarán a las raíces del desarrollo local insostenible. En el mejor de los casos, podrán llegar a ser buenos informes técnicos, pero inoperantes; otros documentos más, encerrados en los cajones de la concejalía, que serán exhibidos cuando proceda para adornar al gobierno municipal de turno con una prestigiosa imagen verde.

Para evitar estos problemas, los procesos de A21 deben promover la información, sensibilización y autoeducación ecológica como herramientas imprescindibles para una adecuada planificación. La reflexión sobre la situación medioambiental no puede quedarse en los típicos problemas de ruido, suciedad, congestión del tráfico, zonas verdes, etc. Por el contrario, en las actividades participativas que se realicen para efectuar el diagnóstico y la planificación, se deben introducir informaciones que en términos sencillos y asequibles a la ciudadanía promuevan la reflexión y autoeducación en la sostenibilidad, en el sentido fuerte de este término. Y no sólo en las fases de diagnóstico y planificación. Puesto que el cambio

de concepciones, actitudes y comportamientos es un proceso largo, los planes de acción de las Agendas Locales deben contemplar como una línea estratégica de actuación prioritaria la sensibilización, la autoeducación y la participación, con los correspondientes proyectos y acciones que materialicen los planes.

Ante este reto, dadas las concepciones dominantes en los distintos actores - señaladas en un apartado anterior-, corresponde a los técnicos municipales de medio ambiente y a las organizaciones y ciudadanos ecologistas desempeñar un papel protagonista. Son ellos, sobre todo, quienes manejan unos conocimientos y una posición afín a la sostenibilidad, o lo que es lo mismo, una posición similar a la desarrollada en el Programa o Agenda 21 elaborado por las Naciones Unidas en la Cumbre de la Tierra de 1992, y por ello mismo deben ocupar un papel fundamental en el impulso a la reflexión profunda y seductora sobre el desarrollo sostenible.

Por otro lado, aunque no vamos a plantear aquí propuestas concretas de actuación, pues merecen un capítulo propio y extenso que acometeremos en otro momento, sí queremos resaltar que la reflexión y sensibilización ciudadana deben hacerse a través de elementos convivenciales y afectivos, trabajando con los niños, las familias, las redes sociales y los grupos de convivencia. El desafío consiste en pasar de la adhesión ciudadana a valores medioambientales (que se generan y nutren en la socialidad de la convivencia cotidiana) al debate consciente de los problemas, de sus causas, responsabilidades y soluciones, y una vía eficaz de conexión entre ambos campos lo ofrece todo lo vinculado con lo afectivo comunitario⁶.

B) Las A21 requieren el soporte de un nuevo modelo colectivo de ciudad.

La aceptación generalizada de la hipótesis de la inevitabilidad de la competencia entre ciudades a nivel regional e internacional, en el marco de los procesos de globalización actuales, está agravando un modelo dominante de ciudad manifiestamente insostenible. La planificación del desarrollo local sostenible no puede asentarse en ese modelo, requiere un cambio en la concepción de la ciudad, un nuevo horizonte que dote de sentido, totalidad y

⁶ Véase Maffesoli

coherencia a la planificación local del desarrollo sostenible. La contradicción entre los Planes Generales de Ordenación Urbana y los Planes de Acción Ambiental de las Agendas 21 Locales, pone de manifiesto esa ausencia de un modelo alternativo que sea social, económica y medioambientalmente sostenible. Por un lado se apuesta por la expansión ilimitada de ciudades difusas con separación de funciones y se agudiza un metabolismo urbano insostenible. Por otro, se elaboran planes de acción ambiental que no pueden pasar de ser, en el mejor de los casos, planes inconexos de actividades y de indicadores, simples parches que renacerán más adelante como problemas agravados; y en el peor, puros procedimientos técnicos que contribuyen a ocultar modelos de ecosistemas urbanos insostenibles.

La ciudad debe dejar de ser esa especie de organismo colectivo que se estructura y funciona al margen de la conciencia de los ciudadanos que lo componen. La construcción de la ciudad y la sostenibilidad de su desarrollo local ha de contar con conocimientos técnicos aportados por el dispositivo de información social que conforman los expertos, pero se ha de asentar ineludiblemente en un modelo de ciudad basado en los valores, normas y expectativas que deben concertar entre sí los actores sociales de la comunidad. En consecuencia, los procesos participativos de elaboración de la A21L deben incluir también el debate sobre el modelo de ciudad deseable, manejando valores de integración y cohesión social, de calidad de vida, de distribución equitativa de los recursos, de desarrollo endógeno, sin olvidar los procesos de metrópolización regional y de globalización que afectan a todas las localidades.

C) La Agenda 21 Local es un proceso social de consenso que parte de una realidad conflictiva. Dada la disparidad de concepciones y de intereses en juego, la construcción de cultura de la sostenibilidad, la creación consensuada de un modelo colectivo de ciudad y la planificación del desarrollo sostenible serán inevitablemente conflictivas. En efecto, el desarrollo local afecta al conjunto de la población municipal, pero esta población no es simplemente una comunidad de iguales, sino que está conformada por actores con muy diferentes posiciones en las estructuras de poder, dando lugar a conflictos derivados de la defensa de sus intereses. No se trata simplemente de que no

exista una tradición de participación, que por sí misma complica la articulación práctica del consenso entre los actores, sino que el mensaje generoso del ecologismo choca con los intereses privados de los actores dominantes y con comportamientos individuales antiecológicos, conllevando inexorablemente la disputa entre modelos, propuestas y actores.

En este sentido, la cuestión no está en que las A21L se configuren como espacios de participación conflictiva, pues éste es un dato de partida que debería ser asumido como axioma teórico y metodológico. El problema se refiere, primero, a la incorporación no excluyente de actores, es decir, al impulso decidido de implicación de todos los colectivos. Segundo, a la reestructuración del poder de decidir y planificar la ciudad por parte de los actores implicados. Y, tercero, al empleo de mecanismos y técnicas útiles en el manejo del conflicto, en la producción de pactos y en la constitución de alianzas de actuación.

D) Respecto a la incorporación e implicación de los actores, el primer paso de la planificación participativa debe consistir en informar a la población y, sobre todo, en promover y dinamizar su interés e implicación. Si la participación se abre a todos los ciudadanos y no únicamente a las elites o a los que están organizados para ello, es indispensable que funcionen previamente mecanismos modernos, innovadores y adecuados de comunicación con los distintos tipos de colectivos. Mecanismos técnicos, por supuesto, pero integrando el humor, la sorpresa, el chisme de las distintas redes y colectivos que dinamizan la vida cotidiana y que promueven la identificación colectiva.

Además, para que los ciudadanos se impliquen, deben percibir que se trata de un verdadero proceso participativo, en el que pueden intervenir de varios modos (asambleas, grupos de trabajo, envío de propuestas, concursos, etc.). Y, sobre todo, deben tener el convencimiento de que existe el firme compromiso institucional de llevar a cabo la planificación consensuada de manera participada. Una prueba convincente de tal compromiso lo ofrecería la -inusual, hasta ahora- presencia efectiva de los responsables políticos y de los técnicos en los espacios de convivencia grupal, o sea en el la calle, acoplando su trabajo a los horarios y ritmos de los distintos colectivos sociales. La participación eficaz no depende

de la invitación formal, ni de la multiplicación de reuniones y de boletines informativos, sino de la posibilidad real de intervenir y de tener enfrente interlocutores públicos con capacidad de negociar.

En este sentido, hemos de reconocer que ciertos colectivos son especialmente difíciles de incorporar a la participación. Suele ser el caso de los sectores más excluidos, que se muestran muy escépticos respecto a los procesos participativos, que no se acoplan a las formalidades organizativas dominantes o que desarrollan mecanismos informales de estructuración colectiva. La implicación de estos actores se ha de plantear en consonancia con sus símbolos y costumbres, en sus espacios de convivencia y con mecanismos que integren elementos de su socialidad. En lugar de solicitar su participación mediante fórmulas organizativas y expresivas que les son impropias, y de convocarles en los lugares simbólicos del poder, lo que se debería hacer es acercar la investigación y la planificación a sus espacios y a sus peculiaridades de comunicación y vinculación social. Pero, claro, esto sólo será posible si desde los Ayuntamientos, que son las instituciones públicas representativas de todos los vecinos, se arbitran mecanismos de participación que no sólo busquen el consenso en torno a los intereses de los actores dominantes, sino que atiendan a los intereses de los sectores sociales más desfavorecidos, que suelen ser los que menos intervienen en los procesos de participación.

En cualquier caso, por un lado, sólo mediante la apertura de un proceso realmente participativo, con la intervención del conjunto de la población y, principalmente, de los colectivos ecologistas y de los expertos, se podrá desbordar y superar el planteamiento medioambientalista urbano de la mayoría de las A21 con un planteamiento verdaderamente ecológico. Y, por otro, sólo mediante el pacto entre los actores será posible plantear planes y acciones concretas que resulten factibles y contribuyan eficazmente al desarrollo local sostenible.

E) La participación es, sobre todo, una cuestión de poder: quién y con qué poder se participa y qué resultado se produce respecto a su redistribución. En este sentido, desde una perspectiva operativa y dando por supuesta la existencia de estructuras

jerárquicas y de relaciones de poder desiguales, conviene partir de una distinción elemental de actores que contemple las posiciones y los intereses básicos presentes en la comunidad. Desde la perspectiva teórico-práctica que asumimos proponemos distinguir entre Instituciones Públicas (especialmente el Ayuntamiento, con sus correspondientes áreas de gobierno); técnicos y expertos (no sólo de las instituciones públicas; e incluyendo también a los denominados expertos convivenciales); las empresas; las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil; los colectivos no organizados formalmente; y los individuos y sus redes de pertenencia. Evidentemente, esta tipología es muy general y al interior de cada tipo cabría distinguir distintas posiciones, pero, en términos de poder y de influencia en el desarrollo local, es suficientemente clara y diferenciadora como para comprender las posiciones y las relaciones de fuerza presentes en la planificación.

Sin entrar a analizar aquí las posiciones y las posibilidades de interacción entre los actores, que requieren una reflexión más detenida y rigurosa de la que podemos realizar ahora, interesa destacar que son fundamentalmente los Ayuntamientos quienes promueven la participación y quienes se constituyen en el catalizador y actor central de la planificación del desarrollo local sostenible. En el marco de las democracias representativas actuales, la actividad planificadora y los resultados de la misma dependen en gran medida de la disponibilidad de los gobiernos locales para promover, regular y aplicar los medios necesarios para ello. Por consiguiente, la planificación y ejecución de las A21L requieren el compromiso efectivo de la Administración correspondiente, que es quien maneja los recursos públicos y ostenta legalmente muchas de las competencias indispensables para su aplicación.

El compromiso con la participación y el reparto del poder suele asociarse con el signo político del partido en el gobierno. Pero esta consideración general no anula el hecho de que adscribirse a posiciones políticas de izquierdas no equivale a mantener una concepción sostenible del desarrollo ni una apuesta por la participación de los ciudadanos. Más allá de las proclamas y de los slogan, la sostenibilidad es un asunto marginal en las políticas de la mayoría de los gobiernos locales, cualquiera que sea su signo político Y también en todos ellos se puede comprobar que la capacidad transformadora de los planes

que se elaboran con la intervención de los vecinos, no depende tanto la participación como del compromiso de las personas o grupos que detentan el poder político.

En definitiva, dado el recelo generalizado de los partidos políticos hacia la participación efectiva de los ciudadanos, la cuestión clave consiste en generar un ambiente social que presione para superarlo, impulsando y haciendo ineludible su compromiso efectivo con el proceso de Agenda 21. Cualquiera que sea el partido al que pertenecen, los políticos en el gobierno saben que su permanencia en el poder se sustenta básicamente en la identificación y complicidad de los electores, de modo que las prácticas de planificación participativa deben actuar como reválidas de la legitimidad del poder alcanzado por las urnas y como condición principal para renovar el triunfo electoral. Y en este mismo sentido legitimador, la planificación participativa debe hacer hincapié en la eficacia y modernización de la gestión, demostrando que la participación constituye un requisito de mayor eficacia del gobierno democrático.

F) En relación a esas cuestiones, **el asunto de las metodologías y de las técnicas, aun siendo muy importante, se nos antoja secundario y supeditado al anterior**, pues las técnicas sirven de poco si no existe una implicación previa de los actores y una redistribución del poder de decisión y de ejecución de los planes. Además, la gama de técnicas disponible es hoy muy numerosa, fruto de la labor de investigación y sistematización que llevan a cabo distintos grupos “académicos”, sobre todo de los países en vías de desarrollo, que aprenden de las experiencias de los movimientos y organizaciones sociales.⁷ Entendemos que se debe seguir trabajando en la innovación, difusión y mejora de las técnicas de participación, entre otras razones porque muchas de ellas no son conocidas por los gobiernos y los técnicos locales y ese desconocimiento provoca la desconfianza hacia las reuniones y mecanismos organizativos de participación. Pero esta necesidad no debe llevarnos a enfatizar la tecnología hasta el punto de perder de vista su razón de ser: la transformación de las condiciones de poder y la búsqueda del desarrollo sostenible.

⁷ Una selección de metodologías y de técnicas, así como su aplicación en experiencias prácticas de trabajo, se puede encontrar en la página web del CIMAS: cimas.eurosur.org.

En este contexto, al igual que no podemos circunscribir la participación democrática a la votación individual en las elecciones, tampoco podemos reducirla a reuniones asamblearias desarrolladas con técnicas más o menos sofisticadas. Lo importante no son determinadas técnicas concretas, sino ser creativos y adaptarlas a las condiciones de cada colectivo, aprovechando el potencial de su socialidad y las tradiciones locales. La invitación a la participación, las técnicas de investigación, planificación, ejecución y seguimiento deben plantearse en función de la distinción básica de actores y de las características concretas de los mismos en cada localidad. No se puede pedir que municipios con tradiciones asociativas y de participación dispares se amolden a metodologías uniformes, ni que todos los colectivos participen con idénticos procedimientos.

Desde luego que los encuentros, las asambleas, los talleres ciudadanos, y los órganos de participación local que habitualmente se crean, como el Foro Social de Medio Ambiente o los Grupos de Trabajo, son espacios recomendados y prioritarios de participación. Pero más importante que los instrumentos y mecanismos de participación convencionales es que los ciudadanos cuenten con las condiciones institucionales necesarias para poder defender sus opiniones y sus intereses, y para poder intervenir a lo largo de todo el proceso de Agenda 21, incluyendo la ejecución y la evaluación de los planes. Algo que se puede conseguir y promover de muy variados modos, sin necesidad de imponer reglamentos estrictos ni modelos predeterminados.

G) Pasar de la Planificación a la Acción. Hemos indicado de forma reiterada que la A21L es un proceso que integra cuatro componentes básicos: diagnóstico, planificación, ejecución, y evaluación y seguimiento, que suelen desarrollarse en tres fases más o menos interdependientes: auditoría, plan de acción medioambiental, y ejecución y seguimientos. Obviamente, todas las fases del proceso son importantes, pero el horizonte que concede sentido a la investigación y la planificación, lo que demuestra que se trata de un reparto del poder y que existe un compromiso con el desarrollo sostenible, es que se lleve a cabo lo planificado, y que los ciudadanos se corresponsabilicen del trabajo, hagan el seguimiento y evalúen la ejecución. El problema, como señalamos mas arriba, es que hasta

ahora las A21L se están quedando en la fase de planificación, por lo que resulta imperioso y urgente conceder una importancia primordial a la fase de ejecución y evaluación.

Ya señalamos en unos párrafos precedentes que la ejecución de la A21 depende fundamentalmente del compromiso del gobierno local y de la presión ciudadana movilizadora en tal sentido. Lo que queremos destacar para terminar este capítulo es que, en todo caso, el impulso de la ejecución y seguimiento participativo de los planes de la A21 requiere: A) que los planes de acción delimiten las líneas de acción estratégica prioritarias, las actuaciones concretas preferentes, y un calendario de ejecución; B) componer un sistema provisional de indicadores que sirva para medir y evaluar la ejecución de lo planificado; C) determinar las fuentes de información que produzcan los datos necesarios para hacer la evaluación, y los medios de información continuada a la población sobre el desarrollo de los planes; D) establecer los mecanismos que se aplicarán para la toma de decisiones sobre los presupuestos o recursos que será preciso aplicar para realizar los planes; y E) concretar el funcionamiento participativo y las estructuras organizativas precisas para la ejecución y seguimiento coordinado de las propuestas de acción. Todos estos son aspectos esenciales de la planificación, que adquieren una importancia mayor, si cabe, cuando no existe un acuerdo o posibilidad de que los equipos de asesoría externa intervengan en la fase definitiva de ejecución y seguimiento.

Villasante, T.R y Garrido García, F.J. (2002): *Metodologías y Presupuestos Participativos*,

F.J.; Alvarez, C. Y Ganuza, E.: (Coords.) (2003): *Democracia y Presupuestos Participativos*. Icaria, Barcelona.