

La Agenda 21 Local en Europa: una visión general

72

Este artículo aborda el análisis de la experiencia europea en la implantación de la Agenda 21 Local en los países de Europa occidental desde 1992, con el doble objetivo de identificar los factores explicativos del diferente grado de diseminación de los procesos y realizar una aportación a la literatura conceptual relativa a las «Redes de Políticas», que defiende que los modelos plenamente conectados deberían ser superiores a los modelos menos conectados o aislados; aunque las evidencias empíricas son escasas y no concluyentes. Para ello, clasificamos los procesos desarrollados en estos países en tres categorías: aislados, apoyados y conectados. Nuestra investigación concluye que las Redes de Políticas son superiores en diseminar los procesos del tipo de la Agenda 21 Local, pero, también sugiere que pueden tener el doble riesgo de errar en la selección de la herramienta de gestión óptima y limitar la elección hacia otras herramientas superiores.

Tokiko Agenda 21 (TA21) 1992. urteaz geroztik Europako mendebaldeko herrialdeetan ezartzean izan duten esperientziaren azterketari heldu dio artikuluak eta helburu bikoitza du: batetik, prozesuek izan duten barreiadura-maila desberdina eragin duten faktoreak hautematea; eta bestetik, politika-sare deitzen zaionari buruzko teoria-literaturari ekarpenak egitea. Sareen teoriaren arabera, erabat lotuta dauden ereduak hain lotuta ez daudenak edo isolatuta daudenak baino hobeak izan beharko lukete, baina ebidentzia enpirikoak urriak dira eta ez dira erabakigarriak, gainera. Lanak honako hau ondorioztatzen du: politika-sareak hobeak dira TA21 bezalako prozesuak barreiatzeko, baina, ere berean, gaineratzen du, kudeaketa egokirako erreminta aukeratzean huts egiteko arriskua egon daitekeela, eta, bestalde, maila handiagoko kudeaketa-tresnetarako joera mugatzeko arriskua ere bai.

The article deals with the analyses of the European experiment at the implantation of the 21 Local Agenda (A21L) in the Occidental European countries since 1992, with double aim, firstly to identify the factors that explain the different grade of dissemination of the processes and secondly to realize a contribution to the theory literature relative to the so called politics webs. The webs theory defends the idea that the broadly connected models must be superior to the ones who are less connected or isolated. But the empirical proofs are scarce and not conclusive. The study concludes on the fact that the politics webs are superior as far as the dissemination of the A21L processes are concerned, but also suggests the fact that they may be wandered in the selection of the tools of the optimum management and thus to limit the evolution towards the tools of superior management.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. Objetivos
 3. La Agenda 21 Local en Europa: una revisión
 4. La difusión de la Agenda 21 Local: marco conceptual
 5. El Proceso Aislado
 6. Los Procesos Apoyados y los Procesos Conectados
 7. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: Redes de Políticas, Agenda 21 Local, Desarrollo Sostenible

N.º de clasificación JEL: Q01, Q56, 018

1. INTRODUCCIÓN

Nuestra investigación se centra en analizar la experiencia europea en la implantación de la Agenda 21 Local (A21L, en adelante), herramienta que se presenta como un potente instrumento para diseñar e implantar estrategias de desarrollo sostenible en el ámbito local. De hecho, existe un consenso generalizado acerca del papel central que juegan los gobiernos locales y la sociedad civil en la consecución de un desarrollo sostenible, dada la cercanía a las causas y soluciones de muchos de los problemas relativos al mismo. Por todo

ello, la propuesta de Naciones Unidas de impulsar la elaboración e implantación de estrategias locales de desarrollo sostenible, denominadas A21L, que se integren armónicamente con las estrategias de los niveles superiores de gobierno, como, por ejemplo, las propias Agenda 21 Nacionales o Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenibles, fue suscrita, al menos nominalmente, por todos los países europeos participantes en la Cumbre Mundial de Río de Janeiro (Brasil, Junio 1992). Sin embargo, 15 años más tarde, la respuesta de las autoridades locales dista mucho de ser generalizada. Nuestra investigación, intenta profundizar en las causas de este fracaso y, al mismo tiempo, trata de señalar los posibles caminos alternativos hacia una difusión más generalizada de las estrategias de desarrollo sostenible en el ámbito local.

* Este trabajo de investigación 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.

2. OBJETIVOS

El primer objetivo de este artículo es mostrar como el desarrollo de las A21L en Europa, se ha producido, en esencia, a través de tres tipos de procesos, que denominamos:

1. Procesos aislados; si la implantación de la A21L se ha dejado sólo en manos de los gobiernos locales.
2. Procesos apoyados; si la A21L ha sido impulsada y apoyada, en alguna medida, por los niveles superiores de gobierno y por otros actores.
3. Procesos conectados; si se ha creado una red de política específica para la implantación de la A21L. Se observa que el tipo de proceso tiene una gran relevancia para explicar el ritmo de implantación de la A21L.

Por otra parte, pretendemos poner un poco de orden en la fragmentada y relativamente caótica literatura relativa a la A21L en Europa (Echebarria *et al.*, 2004). La mayor parte de la literatura previa, relativa a la A21L, se ha centrado en estudios referidos a casos de áreas geográficas concretas, con algunas excepciones, como los trabajos de Coenen, Eckerberg y Lafferty (Eckerberg and Lafferty, 1998; Eckerberg, Coenen, and Lafferty 1999; Lafferty, 2001; Lafferty and Coenen 2001), los análisis presentados por el ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives) (ICLEI, 1997 y 2002) y, más recientemente, el proyecto europeo de investigación DISCUS (íntegramente desarrollado en Evans *et al.*, 2005) y un estudio en torno a las políticas de sostenibilidad llevadas a cabo por 40 autoridades locales europeas, desarrollado por la Federal Office for Spatial Development (ARE, 2005).

Algunos de los estudios orientados a Estados o regiones concretas, han adoptado un enfoque cuantitativo e intentado evaluar el grado de avance de los procesos, sus características y sus resultados y, en ocasiones, han relacionado los resultados de las encuestas con las características o perfiles de los gobiernos locales (Eckeberg and Dalgren, 2007; Sancassiani, 2005). Sin embargo, al no existir una teoría consensuada que identifique las variables independientes (por ejemplo, el tamaño del municipio o el grado de autonomía) y dependientes (por ejemplo, el grado de diseminación de los procesos) y su conexión y que proporcione escalas de medida, las encuestas se han construido *ad hoc*, según la situación concreta y la experiencia previa de los investigadores. Es por ello, que una aportación de nuestra investigación reside en identificar los factores que inciden en la decisión de las autoridades locales de implantar un proceso de A21L y que aparecen diseminadamente recogidas en la literatura. De esta forma, nuestra investigación podría servir de base para pre-seleccionar los factores e ítems de un posible estudio cuantitativo posterior a nivel europeo.

Para presentar nuestra contribución abordaremos, en primer lugar, la evolución y situación actual de la implantación de la A21L en Europa. En segundo lugar, sintetizaremos, en base a la literatura previa y la evidencia empírica relativa a los procesos de A21L en Europa, los factores que contribuyen a la difusión de estos procesos en el área de análisis, desde una perspectiva aislada (proceso aislado). En tercer lugar, presentamos el debate en torno a los otros dos tipos de procesos que hemos considerado: los procesos apoyados y los procesos conectados; y sus implicaciones para la dise-

minación de los procesos de A21L. Finalizamos, con un epígrafe de conclusiones.

3. LA AGENDA 21 LOCAL EN EUROPA: UNA REVISIÓN

En términos comparativos, Europa es el continente líder en la implantación de la A21L (ICLEI, 2002). Sin embargo, los enfoques y ritmos de implantación de la A21L están siendo muy diversos entre los diferentes Estados (Aguado *et al.*, 2006). En base a los estudios de Lafferty, Eckeberg y Coenen, citados anteriormente, relativos a la experiencia de implantación de la A21L en Europa y a la revisión de la literatura posterior, fue posible clasificar a los países relativamente activos en los procesos de A21L, en tres grupos, de acuerdo con la rapidez y profundidad de su respuesta:

- El primer grupo está formado por aquellos países que hemos denominado pioneros (Suecia, Reino Unido y Holanda), caracterizados por su rápida respuesta a la llamada de la Cumbre de Río de 1992, y, por el resto de los países escandinavos (Dinamarca, Noruega y Finlandia), que aunque empezaron más tarde que los anteriores, han manifestado un notable compromiso con los postulados del desarrollo sostenible.
- El segundo grupo, lo componen Alemania y Austria, con una respuesta más tardía que los anteriores y donde el seguimiento de la A21L, ha sido bastante escaso.
- El tercer grupo, lo conforman, fundamentalmente, los países mediterráneos (Italia, Portugal, España y Francia) junto con Irlanda, donde el interés por la A21L data de finales de los años noventa.

No obstante, en los últimos años, se están produciendo algunos cambios interesantes en relación a la situación de principios del 2000. Así, existe evidencia de que algunos países mediterráneos como España (Echebarria *et al.*, 2004; Barrutia *et al.*, 2007) e Italia (Sancassiani, 2005), han aprovechado las lecciones de las experiencias previas para avanzar de una manera más rápida y más sólida. También Alemania, ha avanzado de manera considerable en los últimos años (Kern *et al.*, 2004). En contrapartida, en algunos de los países pioneros, como por ejemplo, en Suecia y Reino Unido, el número de autoridades inmersas en A21L se está reduciendo, aunque esto no necesariamente quiere decir que los procesos en favor del desarrollo sostenible se estén abandonando, sino que se está produciendo un avance en los instrumentos utilizados para conseguirlo; en particular la consideración del proceso, como una estrategia global del gobierno local cuya responsabilidad va a ser directamente asumida por el alcalde, en lugar de, como era habitual en el caso de los programas de A21L, estar ubicada en el área de medioambiente o dejada en manos de un técnico (Jonas *et al.*, 2004: 164; Eckeberg y Dalgren, 2007).

Un reciente informe comparativo sobre las A21L en Europa (ARE, 2005), agrupa a los países en tres categorías. Aquellos con más de un 65% de autoridades locales que han iniciado procesos de A21L: los países nórdicos (Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca) y Reino Unido; los que se encuentran entre el 11% y el 64%: Holanda, Alemania, Islandia, Bélgica, Luxemburgo, Italia y España; y el grupo de los más rezagados, en el que se encuentran el resto de países. En conclusión, con la excepción del Reino Unido, sólo en los países

nórdicos hay una amplia, aunque no generalizada, diseminación de los procesos de A21L. Como veremos más adelante, esto podrá ser explicado por los singulares recursos y capacidades de estos países.

El caso del Reino Unido es excepcional ya que no contaba con estos recursos y capacidades (por ejemplo, cuenta con una escasa tradición en la implantación de políticas ambientales y sus gobiernos locales son de tamaño pequeño y sin autonomía política). Sin embargo, el Reino Unido sorprendió al resto de los países por su pronta respuesta a la A21L, ya que la primera Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible fue presentada en el año 1993, mientras que una segunda Estrategia fue aprobada en el año 1999. Aunque el apoyo financiero ha sido reducido, la normativa legal ha exigido la implantación de A21L. Además, las autoridades locales británicas utilizaron la A21L para intentar lograr una modernización democrática y para reafirmar y ampliar sus competencias, que habían sido drásticamente reducidas durante el Gobierno Thatcher (Jonas *et al.*, 2004: 152).

Por otra parte, se ha dicho que la existencia de normas legales específicas, establecidas para la implantación de los programas de A21L (como por ejemplo, en Dinamarca y Gran Bretaña) asegura la continuidad de los procesos (ARE, 2005), ya que, como afirman Eckeberg y Dalgren (2007), la A21L es un esfuerzo voluntario que entra en competencia directa con actuaciones impuestas por ley, y que, por tanto, con frecuencia, es postergada a favor de estas últimas. No obstante, la normativa legal debe acompañarse de otros apoyos, puesto que en caso contrario, puede suceder que el compromiso de los gobiernos locales sea más

nominal que práctico, como muestran Jonas *et al.* (2004) para el caso del Reino Unido. A continuación, abordamos los factores que hacen que los gobiernos locales decidan por propia voluntad adherirse a los procesos de A21L.

4. LA DIFUSIÓN DE LA AGENDA 21 LOCAL: MARCO CONCEPTUAL

Nuestro marco conceptual tiene su origen en la literatura sobre A21L, redes de políticas y marketing/gestión.

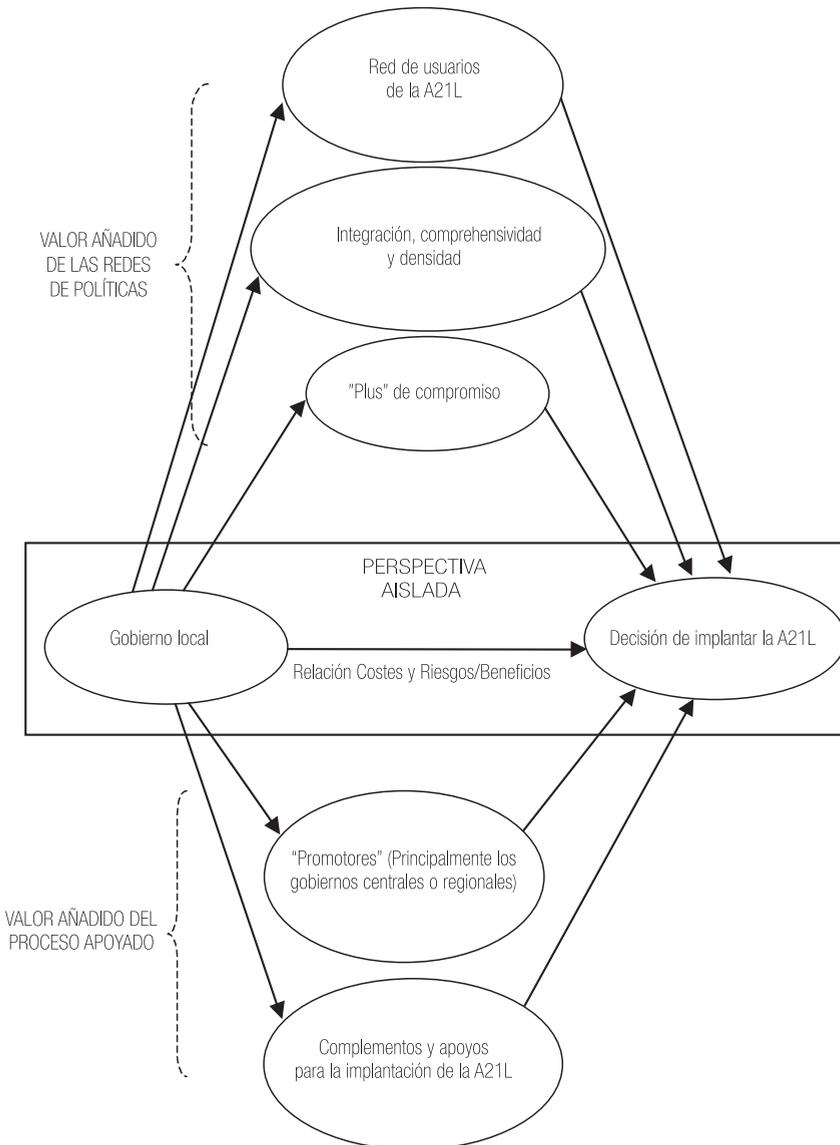
Este marco está especialmente inspirado en la literatura de marketing (Frels *et al.*, 2003; Sawhney y Parikh, 2001), puesto que está elaborado desde la perspectiva del gobierno local como agente tomador de la decisión de implantar o no la A21L en función del valor que asigna a la nueva herramienta. El gráfico n.º 1, muestra los tres antecedentes clave que impactan de manera significativa en las decisiones de las autoridades locales:

1. La percepción individual de cada autoridad local en relación a los posibles resultados de la implantación de la A21L,
2. el valor añadido por parte de los «promotores» a las autoridades locales (por ej., los gobiernos centrales) y los complementos de valor (por ej., los métodos), y
3. la existencia de una red de políticas.

Diferenciamos entre «procesos aislados» (cuando sólo entra en juego el antecedente 1), «procesos apoyados» (cuando entra en juego el antecedente 2) y «procesos conectados» (cuando entra en juego el antecedente 3).

Gráfico n.º 1

**Redes de políticas comparadas con otras formas de hacer política:
Un nuevo modelo basado en la experiencia de la A21L**



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la literatura de marketing (ej. Kotler, 1999), desde una perspectiva autónoma, las autoridades locales adoptan una nueva herramienta de gestión, como la A21L, cuando perciben que el valor/utilidad que les proporciona es mayor que el valor de otras opciones alternativas. El valor percibido es igual a los beneficios percibidos menos los costes y los riesgos observados y dependerá de las características de la herramienta y de las características particulares de los gobiernos locales. Por ejemplo, como veremos más adelante, el tamaño del gobierno local, la cultura social y medioambiental, la autonomía y orientación política, entre otros factores, inciden en el valor asignado a las herramientas medioambientales o sociales como la A21L.

Ahora bien, determinados elementos externos pueden proporcionar un valor adicional a la herramienta en cuestión y conducir a su adopción (Frels *et al.*, 2003; Lambkin and Day, 1989; Moore, 1999). De esta manera, se puede añadir valor mediante un «proceso apoyado», en el cual algunos agentes, como los niveles superiores de gobierno u otros actores, por ejemplo, las ONG locales pueden decidir ofrecer «complementos de valor» (ej. apoyo financiero o formación) a la herramienta considerada aisladamente. La fuerza y las características de los complementos impactan en el valor percibido por las autoridades locales (Frels *et al.*, 2003). Además, la existencia de agentes diferentes ofrece la posibilidad de acceder a apoyos complementarios o alternativos (Farrell y Gallini, 1988). Esto es relevante porque, en ocasiones, nos podemos encontrar con que, por ejemplo, un agente promotor como una ONG o un gobierno regional no pueden ofrecer ayudas financieras mien-

tras que un gobierno central sí puede aportar dicha financiación (Conner, 1995; Robertson, 1993). Además, es frecuente que los distintos promotores compitan activamente entre ellos ofreciendo diferentes complementos a los ejecutores.

En términos generales, asumimos que cuanto más cantidad y calidad de promotores y complementos concurren, las autoridades locales percibirán un mayor valor añadido. Pero, como detallaremos más adelante, con la referencia al caso de la financiación de los procesos de A21L, en Suecia, algunos complementos pueden ir en contra del objetivo de una amplia difusión de la herramienta, aunque no sea esa la intención de los promotores. Esto ocurre porque, o bien los promotores no tienen suficientemente en cuenta la opinión de los gobiernos locales, cuando definen los complementos de valor, o bien tratan de alcanzar diversos objetivos al mismo tiempo. Otras debilidades del «proceso apoyado» pueden ser: (1) insuficiente alcance o exhaustividad en cuanto a los actores involucrados: algunos agentes importantes (por ej. gobiernos regionales o provinciales) pueden decidir no apoyar el proceso; (2) insuficiente densidad: hay una débil relación entre los actores implicados, por ejemplo entre los promotores y los gobiernos locales; (3) insuficiente integración de los complementos de valor: puede producirse abundancia de algunos complementos de valor (por ej., métodos), mientras otros pueden ser escasos.

Esto no sucede en los «Procesos Conectados». Una red de políticas comprehensiva densa e integrada de actores relevantes y complementos funciona como una «Red de valor» (Bradenburger and Nalebuff, 1996) que ofrece un importante

valor adicional a los adoptantes mediante la generación de externalidades de red (Frels *et al.*, 2003; Kotabe *et al.*, 1996; Srivastaba *et al.*, 1998). La comprehensividad se refiere a la inclusión de todos los complementos y actores relevantes; la densidad se refiere al número de interacciones entre los actores; y la integración se refiere a la adecuación de los complementos y los productores al producto. De este modo, la integración, la comprehensividad y la densidad son valores adicionales creados por la red de políticas.

Las redes de políticas también implican un mayor nivel de compromiso por parte de los responsables de la red y de todos sus integrantes. Más aún, el número y el prestigio de los adoptantes es un factor clave para la adopción de la nueva herramienta por parte de las autoridades locales.

La teoría institucional ha demostrado que una amplia adopción de estos programas les da legitimidad en el ámbito institucional, acelerando la tasa de adopción de nuevas herramientas (Di Maggio and Powell, 1991; Meyer and Rowan, 1991). En último término, estas innovaciones alcanzan tal grado de legitimación, que el hecho de no adoptarlas se ve como algo irracional y negligente. La teoría de las externalidades de red refuerza estas ideas, señalando que la dimensión de los integrantes de la red es el factor clave determinante que subyace en la decisión de adoptar estos programas (Katz and Shapiro, 1985).

Estos factores, serán explicados con más detalle cuando analicemos los casos de los eco-municipios en Suecia y el País Vasco en España. Los siguientes apartados se centran en el análisis de los tres tipos de procesos y de sus principales resultados.

5. EL PROCESO AISLADO

De acuerdo con la teoría de los recursos y las capacidades (véase, por ejemplo, Conner, 1991), la implantación de la A21L (en el caso de actuaciones aisladas acometidas por parte de las autoridades locales sin contar con apoyo de otros niveles de gobierno ni de Redes de Políticas), va a depender directamente de los recursos y capacidades locales disponibles.

Los recursos, se refieren al stock de factores productivos (financieros, físicos, humanos, organizativos y tecnológicos) que la organización, en nuestro caso el gobierno local, posee o controla (Grant, 1992). Por su parte, las capacidades se refieren al conocimiento y la cultura organizacional que hacen que la organización actúe de una determinada manera ante ciertos estímulos, como los programas de A21L (Teece, 1982). En relación a esto, hay que señalar que, en general, la disponibilidad de recursos y, también, de algunas capacidades está íntimamente ligada al tamaño. Por eso, un factor que aparece reiteradamente subrayado por la literatura relativa a la A21L, es la dimensión de los gobiernos locales, que en Europa son de muy diferente tamaño. Así, los municipios de los países nórdicos son, en general, los más grandes.

De acuerdo con la base de datos NUTS de la Unión Europea, los tamaños medios de los gobiernos locales en los países nórdicos van desde los 30.830 habitantes de Suecia (máximo) hasta los 11.673 de Finlandia (mínimo), frente a una media europea (UE-25) que es de 4.074. En cambio, en Alemania, tienen una media de 6.264 habitantes, por lo que no es de extrañar que en 2004, sólo el 20% de los municipios alemanes estuviesen involucrados en pro-

cesos de A21L. Sin embargo, en el caso de los municipios de más 50.000 habitantes este porcentaje era casi del 100%. Esto corrobora lo que sugieren Kern *et al.* (2004), al considerar que la diferencia de tamaño es un factor explicativo de la diferente respuesta a la A21L.

No obstante, el factor tamaño no parece ser plenamente explicativo ya que muchos grandes gobiernos locales en Europa no han adoptado la A21L o la han adoptado con retraso. Por ello, un segundo factor que ha sido enfatizado en la literatura es el de la autonomía fiscal, legal y política de los gobiernos locales, principalmente en el ámbito de las competencias asumidas en temas medioambientales, económicos y sociales. En esta dirección, Adolfsson (2000) y Eckerberg (2000), enfatizan esta variable cuando analizan el caso sueco, ya que estos municipios gozan de importantes competencias. En contrapartida, Niemi-lilahti (2001), encontró en la mayor centralización de Finlandia, una poderosa razón para explicar el retraso inicial de este país en relación al resto de los países nórdicos. Por su parte, Joas *et al.* (2007), relacionan un alto nivel de autonomía con el éxito en la implantación de la A21L.

El resto de factores subrayados por la literatura están relacionados con las capacidades: (1) La experiencia / cultura social y medioambiental; (2) el estilo de gobierno; (3) los agentes clave y (4) la orientación política. En relación al primero de los factores, Gram-Hanssen, 2000, señala que en el contexto danés, se puede encontrar un amplio abanico de experiencias y proyectos (pueblos ecológicos, actividades de educación ambiental, etc.), desarrollados desde la década de los setenta, que se podrían considerar inclui-

dos dentro del campo de actuación de la A21L. Asimismo, Eckerberg (2000), señala el papel jugado por la cultura ambiental y participativa de Suecia en la amplia difusión de estos procesos.

Además, resultan también destacadas otras capacidades relativas al estilo de gobierno. Así, una gran tradición participativa ha sido acentuada en el caso de países pioneros, como Suecia o Holanda (véase, por ejemplo, Eckerberg, 2000; Gomila, 2000). Evans *et al.* (2006) y Joas *et al.* (2007), señalan la importancia de una estructura organizacional horizontal que permita la colaboración interdepartamental y la preexistencia de capital social e institucional en el gobierno local para la difusión de la A21L. En esta misma línea, Barrutia *et al.* (2007), en relación al País Vasco, resaltan que la experiencia previa del gobierno autonómico, en la implantación de una red de políticas para la promoción de la calidad, fue clave para la puesta en marcha de una red de políticas para la promoción de la A21L.

Otros autores, han destacado la presencia de agentes clave que pueden actuar como líderes de estos procesos (véase Barrutia *et al.*, 2007; Joas *et al.*, 2007), ya que se pueden encontrar numerosos casos en donde los alcaldes u otros agentes con grandes dosis de carisma y compromiso han actuado de propulsores en la promoción de las agendas de sostenibilidad, incluso adoptando con frecuencia, decisiones impopulares para priorizar las metas del desarrollo sostenible a largo plazo. Una última capacidad destacada por la literatura es la orientación política acorde con la filosofía del desarrollo sostenible. Así, por ejemplo, en Italia, Sancassiani (2005), afirma que el 72% de los procesos de A21L han sido

promovidos por gobiernos de centro-izquierda. Asimismo, Eckerberg y Dalgren (2007), subrayan que los municipios gobernados por partidos socialistas, o por coaliciones de partidos socialistas con el Partido Verde, son más activos en A21L. Y más aún, aprecian que en el caso de gobiernos socialistas, el gobierno municipal y otros cargos políticos parecen ser más activos, mientras que en gobiernos no socialistas, los ciudadanos y otros grupos de agentes son más predominantes.

En cualquier caso, difícilmente todos estos recursos y capacidades confluyen en un mismo gobierno local. En principio, podría esperarse que simplemente con la conjunción de algunos de estos factores relevantes pudiese ser suficiente para obtener una respuesta positiva a la A21L y así lo pensaron algunos gobiernos centrales y regionales de muchos países europeos, que decidieron, durante algún tiempo, no impulsar la A21L, al considerar que correspondía a los gobiernos locales hacer el esfuerzo. Sin embargo, la evidencia empírica posterior ha demostrado que sólo en los gobiernos locales, en los que confluyen de manera muy significativa todos estos factores, es previsible esperar una rápida respuesta. Sin embargo, al analizar distintos casos, como por ejemplo, Suiza donde confluyen muchas de las condiciones que hemos mencionado arriba, podemos observar que no es hasta el año 2002, coincidiendo con la aprobación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible, cuando se empieza a difundir la A21L. No obstante, en Julio de 2005, solo el 4% de los municipios estaban implicados en procesos de A21L, aunque representaban el 29% de la población (ARE, 2005), es decir, la expansión de la A21L se había dado sólo en los municipios de mayor tamaño.

En Alemania, país con amplia tradición ambiental aunque con una dimensión media de los municipios relativamente reducida, la difusión de la A21L tampoco ha sido amplia, centrándose también en los gobiernos locales de mayor dimensión. Diversos autores (Gomila, 2000; Kern *et al.*, 2004), achacan esta anomalía al hecho de que el Gobierno federal, amparándose en el principio de la autonomía local, no empezó a impulsar los procesos de A21L hasta el año 1998 y a que, aunque en algunos casos los Estados federales (*Länder*) hayan asumido la promoción de los mismos, el apoyo financiero ha sido, en general, limitado. También Austria, contaba con muchos de los factores que favorecían, a priori, la implantación de la A21L. En este caso, también la falta de impulso por parte de los niveles de gobierno superiores generó un importante retraso de los procesos de la A21L (Narodoslawsky, 2001). Otro caso que apoya estas conclusiones es el de Holanda, país que cuenta con una gran tradición en la elaboración de políticas ambientales y de concienciación en torno al desarrollo sostenible y en el que los gobiernos locales son de gran tamaño medio (33.314 habitantes). Sin embargo, Holanda ha alternado fases de un cierto impulso por parte del gobierno central con otras de falta de apoyo (Gomila, 2000; Coenen, 2001), lo que ha llevado a que en 2005, sólo un 34% de los municipios holandeses estuvieran inmersos en procesos A21L (ARE, 2005).

De todo lo comentado hasta el momento, parece derivarse que en ausencia de impulso por parte de los niveles superiores de gobierno, no es esperable una expansión generalizada de los procesos de A21L, ni siquiera entre los gobiernos lo-

cales que más se acercan a este perfil. Nosotros, nos atrevemos a señalar, que a pesar de que el apoyo de los niveles superiores de gobierno es fundamental para una amplia difusión de la A21L, es más positivo que este apoyo se realice a través de redes de políticas. Por ello, en los próximos apartados, pretendemos mostrar cómo lo que argumenta la literatura en torno a las redes de políticas, en relación a que los modelos más conectados son superiores a los menos conectados, es cierta en la diseminación de los procesos de A21L, pero también queremos aludir al hecho de que los modelos más conectados corren el riesgo de errar en la selección de la herramienta óptima y de dificultar la selección hacia herramientas superiores.

6. LOS PROCESOS APOYADOS Y LOS PROCESOS CONECTADOS

Los estudios pioneros acerca de la puesta en marcha de la A21L en Europa anteriormente señalados, ya apuntaban hacia la necesidad de una importante confluencia entre un conjunto de condiciones de base y de fuerte apoyo por parte de los niveles superiores de gobierno y de otras organizaciones que actúan en el ámbito local como las ONG. Los estudios posteriores han reforzado esta conclusión. Nosotros, defendemos que la fuerza de la presencia de lo que denominamos grupo de promotores de la A21L que aporta valor añadido a estos procesos, es clave para entender la diseminación de los procesos de A21L. Entre los promotores destacan los gobiernos centrales y subestatales y las instituciones de transferencia, que en muchos casos son agencias especializadas creadas por estos go-

biernos, aunque, otros promotores, como las organizaciones supraestatales, las redes internacionales de gobiernos locales, y la sociedad civil, adquieren cada vez mayor relevancia.

La importancia del apoyo por parte de los gobiernos centrales, muchas veces compartida con las asociaciones de gobiernos locales, ha sido fuertemente enfatizada en diferentes contextos, como por ejemplo en Suecia (Lindström y Johnson, 2003), Dinamarca (Gram-Hanssen, 2000), Holanda (Coenen, 2001) o más recientemente, Italia (Lorenzo, R. *et al.*, 2004). En otras ocasiones, han sido los gobiernos subestatales los que han liderado el impulso de los procesos de A21L. Así, en Alemania, como ya hemos señalado, fueron inicialmente los *Länders* los que asumieron la difusión de la A21L (Gomila, 2000; Kern *et al.*, 2004). Lo mismo ha sucedido en España (Echebarria *et al.*, 2004). En estos casos, el resultado ha sido una gran diferencia en el grado de diseminación de los procesos de A21L entre regiones. También en Suiza, se ha afirmado que existe una fuerte relación entre el número de programas llevados a cabo por los municipios y las estrategias que ofrecen apoyo a los municipios por parte de los gobiernos cantonales (ARE, 2005). En otros casos, el apoyo de los gobiernos centrales y subestatales coexiste, aunque, a veces, está coexistencia, más que producirse en el marco de una estrategia cohesionada, se da en un marco de competencia en el que los gobiernos centrales y subestatales luchan por atraer hacia sí a los gobiernos locales (Aguado *et al.*, 2007). En otros contextos, se ha destacado como la falta de apoyo del gobierno central y regional tiene que ser sustituida por el im-

pulso de otros promotores. Así, en Finlandia son la AFLRA (Asociación de regiones y autoridades locales finlandesas) y las ONGs las que asumen el protagonismo (Niemi-lilahti, 2001). Por otra parte, se constata que la falta de apoyo es un importante factor de freno de estos procesos en países como Suiza (ARE, 2005), Francia (Larrue *et al.*, 2001) o Portugal (Carter *et al.*, 2000).

El primer complemento de valor añadido que deben aportar los niveles superiores de gobierno a los procesos de A21L es un claro liderazgo y compromiso a largo plazo, con objeto de reducir las dudas y temores de las autoridades locales. Es importante que este compromiso se manifieste a través de la asunción de la firma de un manifiesto institucional a largo plazo a favor del desarrollo sostenible o de la A21L, o de la incorporación de la A21L como un área prioritaria dentro de una estrategia de desarrollo sostenible a largo plazo (ARE, 2005; Barrutia *et al.*, 2007), ya que esta clase de compromisos demuestran que la política se pondrá en práctica, y marcan una línea clara a seguir por parte de los gobiernos locales y de los diferentes departamentos del propio gobierno. Aunque todos los Estados miembros de la Unión Europea, se comprometieron en la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 a desarrollar la A21L, no siempre ese compromiso formal se acompañó de actuaciones dentro de cada país.

El liderazgo necesita ir acompañado de otros complementos a los recursos y capacidades de los gobiernos locales. Así, los gobiernos centrales y regionales han contribuido con recursos financieros al desarrollo y puesta en marcha de las estrategias de A21L (Eckeberg and Dalgren, 2007). Dado que las cuestiones fi-

nancieras son gestionadas y contabilizadas de diferente forma en unos países u otros, no es posible dibujar paralelismos entre los recursos invertidos y el número de programas acometidos en los diferentes países (ARE, 2005). Sin embargo, la literatura sobre la A21L ha destacado la relevancia de la propia existencia del apoyo financiero, en sí mismo, incluso en el caso de que las ayudas que reciban los gobiernos locales cubran sólo una parte pequeña del presupuesto total de sus proyectos (véase por ejemplo, Coenen, 2001 en Holanda; Larrue *et al.*, 2001 en Francia; Mullally, 2001 en Irlanda; y Sancassiani, 2005 en Italia). Por otra parte, la mayor demanda de fondos es una constante (ARE, 2005) incluso en los países que ofrecen mayores recursos como Suecia (Eckeberg *et al.*, 2003) u otros con una diseminación relativamente amplia de la A21L como Finlandia (Frank *et al.*, 2000) o Reino Unido (Patterson y Theobald, 1996). En Italia, cuando se pregunta a los municipios sobre los principales obstáculos para la puesta en marcha de la A21L, el primero que se cita es la falta de financiación, que es señalado por un 55% de los gobiernos locales (Sancassiani, 2005).

Otra de las maneras mediante la cual los niveles superiores de gobierno han creado valor añadido ha sido mediante la aportación de recursos humanos, apoyando la contratación de técnicos o creando estructuras que sirvan para atender las dudas de los gobiernos locales. La relevancia de la existencia de recursos humanos destinados específicamente a la A21L ha sido también ampliamente señalada por diferentes autores. El caso de Noruega es especialmente ilustrativo, ya que para entender el amplio seguimiento

que tiene la A21L en Noruega, es necesario mencionar la significativa reforma ambiental introducida por el gobierno central entre los años 1991 y 1997, mediante la cual se establecieron fondos públicos para permitir que los municipios pudieran designar un técnico ambiental, con los objetivos, por un lado, de incrementar la capacitación en medio ambiente del personal de los ayuntamientos, y, por otro, de intentar conseguir la integración del componente ambiental en el resto de las políticas municipales (Aall, 2001). Esta medida, en un primer momento, ralentizó la implantación de la A21L, puesto que los esfuerzos eran dirigidos a la renovación institucional, pero, sirvió para que se consolidasen las bases necesarias sobre las que posteriormente se iba a erigir la A21L (Bjørnæs y Norland, 2002).

La relevancia de la existencia de un coordinador en las políticas de A21L ha sido también contrastada en otros países como Suecia. Así, Eckeberg y Dalgren (2007), señalan que aquellos municipios que disponen de coordinadores de la A21L son más activos y, en ellos, se promueve más la participación. También, en Alemania, Kern *et al.* (2004), encontraron una fuerte relación entre la puesta en marcha de la A21L y la existencia de oficinas específicas de apoyo a dicha actividad. En North Rhine-Westphalia, el *Länder* alemán líder, la mayoría de las autoridades locales, que están inmersas en procesos de A21L, tienen una persona encargada de la misma o, dependiendo del tamaño, principalmente si superan los 10.000 habitantes, disponen incluso de oficinas de A21L.

Otra vía para crear valor añadido es la de dotar a los municipios de información

y formación a través de la difusión de metodologías comunes, buenas prácticas o servicios de apoyo y consultoría. La A21L muchas veces se presenta como un instrumento demasiado complejo para los miembros de los ayuntamientos, con lo que una adecuada y coordinada diseminación de buenas prácticas resulta especialmente útil en estos casos (ARE, 2005). Por su parte, Evans *et al.* (2006), subrayan que los mayores niveles de inversión en formación en sostenibilidad, tanto para los técnicos como para los cargos políticos de los municipios, contribuyen a un mayor éxito en la implantación de la A21L.

Del mismo modo, la difusión de la A21L se ve también influida por la presencia de «instituciones de transferencia» (Kern *et al.*, 2004). Normalmente, suele tratarse de organizaciones promovidas por gobiernos a nivel regional o central, pero pueden adoptar otras formas, como por ejemplo la forma de asociaciones de autoridades locales como la sueca SALA o en forma de empresas privadas de consultoría. En este sentido, las organizaciones promovidas por el gobierno nacional se han presentado como clave en el Reino Unido (British Local Government Management Board, LGMB, Improvement and Development Agency, I&Dea) (Lafferty y Coenen, 2001: 272). También, la creación en 2002 de «The Bundesweite Servicestelle Lokale Agenda 21» (la Agencia Nacional para la A21L), fue clave para impulsar los procesos de A21L en Alemania, según Kern *et al.* (2004).

La sociedad civil (ciudadanos, ONG, grupos empresariales, etc.), tiene conceptualmente una destacada capacidad para impulsar la difusión de los procesos

de A21L. Sin embargo, no es habitual que sean los ciudadanos y los grupos locales los que impulsen dichos procesos, de acuerdo con una perspectiva de abajo a arriba (*bottom-up*). Suecia, ha sido el ejemplo más utilizado aunque en la actualidad menos del 9% de los municipios afirman que la iniciativa de A21L reside fuera de la organización municipal, lo que confirma que la perspectiva de abajo a arriba (*bottom-up*) ha decrecido (Eckerberg and Dahlgren, 2007). Un ejemplo ilustrativo de la falta de implicación de los agentes es Portugal donde, como afirmaron Carter *et al.* (2000), los municipios, en su mayoría, no están desarrollando la A21L, las ONG están ejerciendo un papel muy pasivo y la ciudadanía, prácticamente, no conoce este programa ni sus repercusiones. Además, no existe un apoyo claro por parte del Gobierno de la República, ni se han establecido ayudas destinadas a los municipios para su implantación.

El otro modelo de procesos que queremos analizar es el de la red de políticas. Una red de políticas, ha sido definida como una nueva forma de gobernanza que permite a los gobiernos movilizar recursos políticos y capacidades en aquellas situaciones donde los mismos se encuentran ampliamente repartidos entre los agentes públicos y privados (Kenis and Scheider, 1991; Kooiman, 1993; Le Galés, 1995; Marin y Mayntz, 1991; Mayntz, 1994). Consideramos, que esta forma de gobernanza es más potente y permite que las autoridades locales disminuyan su percepción del riesgo, debido, no solamente a que pueden recibir apoyos de los agentes pertenecientes a la propia red, sino también porque es un proceso en el que se hace hincapié en el trabajo

colaborativo para la implantación de la A21L. Esto incrementa la motivación del propio ayuntamiento y puede hacer percibir más beneficios que costes, incluso a aquellas autoridades locales y países que están muy lejos de disponer de los recursos y las capacidades necesarias.

Nosotros defendemos que una red de políticas incorpora un «plus» de compromiso por parte del nivel de gobierno que la lidera y los que la integran, ya que la creación de una red de políticas es algo mucho más complejo y comprometido que simplemente diseñar un paquete de ayudas para los gobiernos locales. El éxito de las redes de políticas estriba en que son «comprehensividad», integrando a todos los actores relevantes; «densas», estableciendo relaciones fuertes y frecuentes entre sus miembros y más débiles con terceros; e «integradas», porque los complementos de valor están orientados a los objetivos, definidos mediante consenso, por parte de todos los componentes de la red de políticas. En nuestra opinión, es por ello por lo que las redes de políticas son más eficaces por la difusión generalizada y mantenimiento en el tiempo de los procesos de A21L, frente a las otras formas de gobernanza. No obstante, aunque no todas las redes cumplen con los criterios de exhaustividad, densidad e integración, la experiencia europea parece demostrar que el simple hecho de pertenencia a una red, parece conllevar un mayor grado de implicación de los gobiernos locales que forman parte de ella.

En cualquier caso, un elemento clave para que una red de políticas sea eficaz es el nivel real de implicación del promotor de la red o, dicho de otra forma, la adopción de un compromiso sólido por parte

de quienes tienen los más altos niveles de poder y de referencia (Bagchi and Paik, 2001; Flora *et al.*, 1992; Waddock, 1988). Por otro lado, una visión a largo plazo y la constancia por parte del gobierno es un elemento recurrente en la literatura sobre redes de políticas (véase Bagchi y Paik, 2001; Larkin, 1994; Waddock, 1988).

Para soportar nuestra hipótesis, nos apoyamos en los numerosos procesos de este tipo que están surgiendo en Europa así como en sus resultados. Además, este tipo de redes se presentan como impulsoras de los procesos de A21L y marcan el punto de inflexión para la explosión de iniciativas de este tipo, como es el caso, por ejemplo, de Italia, donde desde la constitución de la *Associazione Nazionale Coordinamento Agen-de 21 Locali Italiane* que cuenta con el apoyo del órgano de *Coordinamento A21L italiane*. Esto ha servido para que se potencien en gran medida los procesos de este tipo en el país y hayan surgido otras redes a nivel comarcal que trabajan en temas de A21L.

Otra evidencia en Europa, que permite apoyar esta conclusión es la red de eco-municipios en Suecia. La asociación de eco-municipios consiste en una red de municipios de adhesión voluntaria que aglutinaba en el año 2004, al 26% de los municipios suecos. Según Eckerberg y Dahlgren (2007), los eco-municipios son las autoridades locales que más esfuerzo relativo están realizando en la asignación de recursos humanos (a través, principalmente, de la contratación de coordinadores para la A21L) y financieros a los procesos de A21L y que mejor están integrando a todas las áreas municipales en la A21L, incluso por encima de los gobiernos locales que más recursos reciben del gobierno central para

la implantación de programas de desarrollo sostenible. De hecho, la A21L es un tema prioritario en los eco-municipios, ya que para poder obtener la etiqueta de eco-municipio la autoridad local ha de comprometerse en la elaboración de la A21L.

También en España, hay iniciativas que se centran en este modelo de implantación, entre las que destacan sobre todo la Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat promovida por la Diputación de Barcelona, Udalsarea 21 articulada por el Gobierno Vasco o la Red de Ciudades y Pueblos Sostenibles de la Junta de Castilla La Mancha (Aguado *et al.*, 2007). De hecho, el caso de Udalsarea 21 es especialmente significativo ya que se centra exclusivamente en la fase de implantación, exigiendo a todos los municipios que forman parte de la red tener finalizado el diseño del plan de acción de A21L (véase Barrutia *et al.*, 2007) y cumple los requisitos de integralidad o comprehensividad, densidad e integración. Pero, encontramos más experiencias de este tipo que están proliferando en los últimos años en España (la Red de Ayuntamientos integrantes de la Agenda 21 de Asturias, la Red Local de Sostenibilidad en la Comunidad Autónoma de Cantabria, el Consell d'Iniciatives Locals per al Medi Ambient (CILMA), la Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad, la Red de Municipios Gallegos por la Sostenibilidad, la Xarxa Balear de Sostenibilitat, la Red Navarra de Entidades Locales hacia la Sostenibilidad, la RECSA promovida por la Junta de Andalucía), bien a nivel autonómico o bien a nivel provincial, y podríamos afirmar que en todos los casos, conllevan un incremento sustancial de municipios implicados, al menos formalmente, en procesos de A21L.

Aunque, las iniciativas desarrolladas por las distintas redes, así como el compromiso de los distintos agentes varía mucho de unos casos a otros, se puede observar que, al menos en el caso de España, las comunidades autónomas más activas en procesos A21L son las que cuentan con una Red de municipios sostenibles. Y para realizar esta afirmación, no nos centramos exclusivamente en el número de municipios que se han comprometido formalmente, la mayoría de las veces mediante la firma de un manifiesto o carta de adhesión, a iniciar la A21L, sino que también consideramos otras actividades de diverso tipo que se llevan a cabo desde el promotor de la Red, normalmente, los gobiernos autonómicos, tales como cursos de formación, edición de documentación acerca de la A21L, participación de los promotores u otros miembros de las redes en reuniones de carácter internacional (Aalborg+10, Cumbre Mundial de Johannesburgo, etc.) o el apoyo e implantación de otros programas conexos a la A21L como las Agendas 21 Escolares, programas de movilidad sostenible, ecoauditorías, etc.

Otro indicador fundamental para evaluar el avance en la A21L es el presupuesto destinado a ello, y dentro de éste, la concesión de subvenciones a los municipios. En este ámbito, también se demuestra que se cumple la relación directa entre una mayor dotación de ayudas para los municipios inmersos en procesos de A21L por parte de las comunidades autónomas en las que existe una Red de municipios.

7. CONCLUSIONES

La literatura conceptual de las redes de políticas defiende que los modelos plenamente conectados deberían ser su-

periores a los modelos menos conectados o aislados, pero las evidencias empíricas son escasas y no concluyentes. Nuestra investigación apoya la conclusión de que las redes de políticas son superiores en términos de diseminación de los procesos de A21L. Esta conclusión tiene, además, una importante implicación práctica. Si admitimos que es necesario acometer programas de desarrollo sostenible y que el ámbito más adecuado para abordarlo es el local (por diferentes razones, entre ellas la eficacia, la proximidad a la ciudadanía, la conexión entre las actuaciones locales y los problemas ambientales), esto nos lleva a concluir que es necesaria una generalizada, sino total, diseminación de instrumentos como la A21L. Pues bien, nuestra investigación sugiere que este resultado se puede conseguir con redes de políticas densas y amplias creadas *ad-hoc* en ámbitos regionales, pudiéndose conseguir una generalizada diseminación de los procesos, incluso en territorios en los que las condiciones de partida son negativas.

Sin embargo, las redes de políticas pueden tener también sus puntos débiles. En concreto, existen indicios de que aunque el instrumento denominado A21L puede ser apropiado durante algún tiempo, es posible que, posteriormente, deba evolucionar hacia configuraciones más avanzadas. En particular, la A21L suele estar asociada a la vertiente medioambiental y en muchas ocasiones ubicada en el área de medio ambiente de los gobiernos locales. En este caso, puede no ser el instrumento adecuado para abordar la tridimensionalidad del desarrollo sostenible en toda su integridad. De hecho, parecen existir indicios de que países europeos pioneros en la implantación

de programas de A21L, están redireccionando sus esfuerzos a otro tipos de políticas de sostenibilidad, como es el caso de Suecia, donde algunos gobiernos locales están integrando la A21L en el marco de una estrategia general enfocada hacia las tres dimensiones del desarrollo sostenible y situada en el nivel superior de los gobiernos locales, y no como es frecuente en la mayoría de los casos que la sitúan en el área de medio ambiente. En ocasiones, incluso, no existe un plan formal escrito sobre un papel, pero la filosofía ha sido ya internalizada por las autoridades locales y los técnicos mediante la experiencia previa en A21L y la corriente de actuaciones a favor del desarrollo sostenible está en marcha. Esta evolución es posible que sea más difícil que se produzca en el ámbito de una Red de Políticas, donde todos sus miembros se comprometen a actuar de acuerdo con los estándares acordados y donde las estructuras que se plantean son más rígidas. En este marco, cabe pre-

guntarse, ¿Es la A21L el instrumento adecuado?, ¿Lo es para siempre o debe evolucionar?, ¿Sería más adecuado un plan estratégico general local, impregnado con la filosofía del desarrollo sostenible? Son preguntas sin respuesta consensuada en la literatura actual. Pero, lo relevante aquí es que las Redes de Políticas pueden correr el doble riesgo de errar en la selección de la herramienta de gestión óptima y de limitar la evolución hacia herramientas superiores.

No obstante, consideramos que para conseguir una diseminación generalizada de la A21L la mejor forma de gobernanza es la creación de redes de políticas regionales que integren a los actores relevantes desde el principio (comprehensividad), establezcan fuertes lazos entre ellos (densidad) y lazos más débiles con terceros, en la que todos sus miembros asuman compromisos claros a largo plazo y estén orientadas hacia un beneficio mutuo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AALL, C. (2001): «Norway Local Agenda 21 as a means of interpreting and achieving Sustainable Production and Consumption». En W.M. LAFFERTY (ed.): *Sustainable Communities in Europe* (pp. 266-304). Earthscan, London.
- ADOLFSSON, S. (2000): «Local Agenda 21 in practice - A Swedish example». *Sustainable Development*, vol. 8, n.º 4, pp. 201-214.
- AGUADO, I.; BARRUTIA, J. M. y ECHEBARRIA, C. (2006): «Implantación de la Agenda 21 Local en las distintas regiones del mundo: Divergencias en Ritmos y Enfoques». En HIDALGO MARATAL, Moisés (Coord.): *VIII Reunión de Economía Mundial* publicado por Mutxamel, Alicante.
- 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.
- 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.
- 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.
- BJØRNÆS, T. y NORLAND, H.T. (2002): «Local Agenda 21: Pursuing Sustainable Development at the local level». En W.M. Lafferty, M. NORDSKAG and H.A. AAKRE (eds.): *Realizing Rio in Norway. Evaluative Studies of Sustainable Development* (pp. 43-62). Oslo (Norway), ProSus.
- BRADENBURGER, A.M. and NALEBUFF, B.J. (1996): *Competition*. New York, Doubleday.
- CARTER, N.; NUNES DA SILVA, F. y MAGALHAES, F. (2000): «Local Agenda 21: Progress in Portugal». *European Urban and Regional Studies*, vol. 7, n.º 2, pp. 181-186.
- COENEN, F. (2001): «The Netherlands: Probing the essence of LA21 as a value-added approach to sustainable development and local democracy». En W.M. LAFFERTY (ed.): *Sustainable Communities in Europe* (pp. 153-179). London, Earthscan.
- CONNER, K.R. (1991): «A Historical Comparison of Resource-based Theory and Five Schools of Thought Within Industrial Organization Economics: Do we have a New Theory of the Firm?» *Journal of Management*, vol. 17 (March), pp. 121-154.
- CONNER, K.R. (1995): «Obtaining Strategic Advantage from Being Imitated: When Can Encouraging "Clones" Pay?» *Management Science*, vol. 41 (February), pp. 209-225.
- DI MAGGIO, P.J. y POWELL, W.W. (1991): «The Iron Cage Revisted: Institutional Isomorphism and Collective Rationality». En W.W. POWELL and P.J. DI MAGGIO (eds.): *The new Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 63-82). Chicago, The University of Chicago press.
- ECHEBARRIA, C.; BARRUTIA, J.M. and AGUADO, I. (2004): «Local Agenda 21: Progress in Spain». *European Urban and Regional Studies*, vol. 11, n.º 3, pp. 273-281.
- ECKERBERG, K.; EDSTRÖM, C. y STORM, L. (2003): *Lokal Agenda 21 i ett politikerperspektiv*. Department of Political Science, Umeå University.
- ECKERBERG, K. (2000): «Sweden: Progression Despite Recession». En W.M. LAFFERTY and MEADOWCROFT (eds.): *Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. Oxford, Oxford University Press.
- ECKERBERG, K.; COENEN, F. y LAFFERTY, W.M. (1999): «The Status of LA21 in Europe: A comparative overview». En William M. LAFFERTY (ed.): *Implementing LA21 in Europe: New Initiatives for Sustainable Communities*. Oslo, ProSus.
- ECKERBERG, K. and DAHLGREN, K. (2007): «Project or Process? Fifteen years experience with Local Agenda 21 in Sweden». *Ekonomiaz*, en este mismo número.
- ECKERBERG, K. and LAFFERTY, W.M. (1998): «Comparative perspectives on evaluation and explanation». En William M. LAFFERTY and Katarina ECKERBERG (eds.): *From the Earth Summit to Local Agenda 21 - Working Towards Sustainable Development* (pp. 238-262). London, Earthscan.
- EVANS, B.; JOAS, M.; SUNDBACK, S. and THEOBALD, K. (2005): *Governing Sustainable Cities*. London, Earthscan.
- EVANS, B.; JOAS, M.; SUNDBACK, S. and THEOBALD, K. (2006): «Governing Local Sustainability». *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 49, n.º 6, November, pp. 849-867.
- FARRELL, J. and GALLINI, N.T. (1988): «Second-Sourcing as a Commitment: Monopoly Incenti-

- ves to Attract Competition». *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 103, n.º 4, pp. 673-694.
- FLORA, J.L.; GREEN, G.P.; GALE, E.A.; SCHMIDT, F.E. y FLORA, C.B. (1992): «Selfdevelopment: a viable rural development option?». *Policy Studies Journal*, vol. 20, n.º 2, pp. 276-288.
- FRANK, P.; MØLLER, D.R. y JØRGENSEN, V. (Eds.) (2000): *Local Agenda 21 in Denmark State of implementation in late 1998*. Copenhagen, Ministry of Environment and Energy. (http://lpa.dk/Topmenuen/Publikationer/Andre_sprog/2000/agenda21_status_rapport_98_99_uk.pdf)
- FRELS, J.K., SHERVANI, T. y SRIVASTAVA, R.K. (2003): «The Integrated Networks Model: Explaining Resource Allocations in Network Markets». *Journal of Marketing*, vol. 67 (January), pp. 29-45.
- GOMILA, M.F. (2000): «La Agenda 21 Local en Europa: un análisis comparado». En Nuria FONT and Joan SUBIRATS (ed.): *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España* (pp. 29-64). Barcelona, Icaria.
- GRAM-HANSSON, K. (2000): «Local Agenda 21: Traditional Gemeinschaft or Late-Modern Subpolitics?». *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 2, n.º 3, pp. 225-235.
- GRANT, R.M. (1992): *Contemporary Strategy Analysis: Concepts, Techniques, Applications*. Basil Blackwell, Cambridge, Massachusetts.
- ICLEI (1997): *Local Agenda 21 Survey. A Study of Responses by Local Authorities and their National and International Association to Agenda 21*. UNDESA, New York. (<http://www.iclei.org/LA21/LA21rep.htm>.)
- ICLEI (2002): *Local Agenda 21 Survey: A Study of Responses by Local Authorities and their National and International Associations for Agenda 21*. Canada, ICLEI.
- 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.
- JONAS, A.E.G.; WHILE, A. and GIBBS, D.C. (2004): «State modernisation and local strategic selectivity after Local Agenda 21: evidence from three northern English localities». *Policy & Politics*, vol. 32, n.º 2, pp. 151-168.
- KATZ, M.L. and SHAPIRO, C. (1985): «Network externalities, competition, and compatibility». *American Economic Review*, vol. 75, n.º 3, pp. 424-440.
- KENIS, P. y SCHNEIDER, V. (1991): «Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox». En Bernd MARIN and Renate MAYNTZ (eds.): *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations* (pp. 25-62). Boulder/Colorado, Frankfurt, Campus Verlag/ Westview Press.
- KERN, K.; KOLL, C. y SCHOPHAUS, M. (2004): *Local Agenda 21 in Germany. An Inter- and Intra-national Comparison*. Discussion Paper for Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- KERN, K. y LÖFFELSEND, T. (2004): «Sustainable Development in the Baltic Sea Region. Governance Beyond the Nation State». *Local Environment*, vol. 9, n.º 5, pp. 451-467.
- KOOIMAN, J. (1993): «Social-political governance introduction». En J. KOOIMAN (ed.): *Modern Governance. New Government-Society Interactions* (pp. 1-6). Sage, London.
- KOTABE, M., SAHAY, A. y AULAKH, P.S. (1996): «Emerging Role of Technology Licensing in the Development of Global Product Strategy: Conceptual Framework and Research Propositions». *Journal of Marketing*, vol. 60 (January), pp. 73-88.
- KOTLER, P. (1999): *Kotler on Marketing: How to Create, Win and Dominate Markets*. The Free Press, New York, NY.
- LAFFERTY, W.M. (2001): «Introduction». En W.M. LAFFERTY (ed.): *Sustainable Communities in Europe* (pp. 1-14). Earthscan, London.
- LAFFERTY, W.M. and COENEN, F. (2001): «Conclusions and Perspectives». En W.M. LAFFERTY (ed.): *Sustainable Communities in Europe* (pp. 266-304). Earthscan, London.
- LAMBKIN, M. and DAY, G.S. (1989): «Evolutionary Processes in Competitive Markets: Beyond the Product Life Cycle». *Journal of Marketing*, vol. 53 (July), pp. 4-20.
- 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.
- LARRUE, C.; EMELIANOFF, C.; DI PIETRO, F. y HÉLAND, L. (2001): «France. LA21: A new tool for sustainable policies?». En W. M. LAFFERTY (ed.): *Sustainable Communities in Europe* (pp. 180-205). Earthscan, London.
- 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.
- LINDSTRÖM, M. and JOHNSON, P. (2003): «Environmental Concern, Self-concept and Defence Style: a study of the Agenda 21 process in a Swedish municipality». *Environmental Education Research*, vol. 9, n.º 1, pp. 51-66.

- LORENZO, R.; VANNUCCI, S.; FRANCHINI, P.; LUCCI, P. y LUISE, A. (2004): *Agenda 21 Locale 2003, Dall' Agenda all'Azione: linee di indirizzo ed esperienze*. APAT, Dipartimento Stato dell'Ambiente e Metrologia Ambientale, Settore Sviluppo Sostenibile, Italia. http://www.apat.gov.it/site/_contentfiles/00137200/137279_Manuali_31_2004.pdf.
- MARIN, B. and MAYNTZ, R. (1991): «Introduction: Studying Policy Networks». En B. MARIN and R. MAYNTZ (ed.): *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations* (pp. 11-23). Campus Verlag/ Westview Press. Boulder/Colorado, Frankfurt.
- MAYNTZ, R. (1994): *Modernization and the logic of interorganizational networks*. MIPGF Working Paper No. 4. Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- MEYER, J. y ROWAN, B. (1991): «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony». En W.W. POWELL and P.J. DI MAGGIO (eds.): *The new Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 41-62). Chicago, The University of Chicago press.
- MOORE, G.A. (1999): *Crossing the Chasm*. HarperBusiness, New York.
- MULLALLY, G. (2001): «Ireland. Starting late: Building institutional capacity on the reform of sub-national governance?» En W.M. LAFFERTY (ed.): *Sustainable Communities in Europe* (pp. 130-152). Earthscan, London.
- NARODOSLAWSKY, M. (2001): «A regional approach to sustainability in Austria». *International Journal of Sustainability in Higher Education*, vol. 2, n.º 3, pp. 226-237.
- NIEMI-LILAHTI, A. (2001): «Finland. In search of new implementation Pattern». En W. M. LAFFERTY (ed.): *Sustainable Communities in Europe* (pp. 40-57). Earthscan, London.
- PATTERSON, A. y THEOBALD, K.S. (1996): «Local Agenda 21, compulsory competitive tendering and local environmental practices». *Local Environment*, vol. 1, pp. 7-19.
- ROBERTSON, T.S. (1993): «How to Reduce Market Penetration Cycle Times». *Sloan Management Review*, vol. 35 (Fall), pp. 87-96.
- SANCASSINANI, W. (2005): «Local Agenda 21 in Italy: An Effective Governance Tool for Facilitating Local Communities' Participation and Promoting Capacity Building for Sustainability». *Local Environment*, vol. 10, n.º 2, April, pp. 189-200.
- SAWHNEY, M. y PARIKH, D. (2001): «Where Value Lives in a Networked World». *Harvard Business Review*, January, pp. 79-86.
- SRIVASTAVA, R.K., SHERVANI, T. and FAHEY, L. (1998): «Market-Based Assets and Shareholder Value: An Organizationally Embedded View of Marketing Activities and the Discipline of Marketing». *Journal of Marketing*, vol. 62 (January), pp. 1-14.
- TEECE, D. J. (1982): «Toward and Economic Theory of the Multiproduct Firm». *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 3, pp. 39-63.
- WADDOCK, S. A. (1988): «Building successful social partnerships». *Sloan Management Review*, vol. 29, n.º 4, pp. 17-23.