

Una sociología de la gobernanza medioambiental para la transformación eco-social. Claves sobre el caso de la Unión Europea

A sociology of environmental governance for eco-social transformation. Key aspects in the case of the European Union

Manuel Ahedo-Santisteban  | manuel.ahedo@urjc.es
Universidad Rey Juan Carlos, España

10.17502/mrcs.v12i1.776

Recibido: 01-02-2024

Aceptado: 29-04-2024



Resumen

Las políticas contra el cambio climático se han orientado mayormente a reducir la emisión de gases de efecto invernadero. Hay un creciente consenso en torno a que las principales soluciones aplicadas (tecnológicas, mercados y conductuales) no han traído los resultados esperados. Por lo tanto, se considera necesario aplicar otras políticas más ambiciosas, como pueden ser los cambios organizativo-institucionales, estructurales, y sistémicos, con una orientación más sustantiva y restaurativa del clima. Para promover estas soluciones se necesita una mejor acción de los Estados, gobiernos e instituciones públicas, desde una legítima y efectiva gobernanza medioambiental, basada en una desarrollada meta-gobernanza y en tres pilares de gobernanza (democrático-participativo, epistémico y social-civil). Estas teorizaciones se aplican al caso de la gobernanza medioambiental y climática de la Unión Europea (UE). En base a materiales secundarios y literatura científica empírica, se observa que la UE se ha marcado unos objetivos crecientemente ambiciosos, que su meta-gobernanza ha sido limitada con un enfoque blando y coordinador, y que sus pilares de gobernanza han tenido un desarrollo limitado, pero con dinámicas e iniciativas. A pesar de sus claras debilidades, la gobernanza medioambiental de la UE presenta una capacidad potencial para avanzar en la transformación eco-social.

Palabras clave: conocimiento público, meta-gobernanza, movimientos sociales transformadores, políticas públicas, sostenibilidad.

Abstract

Climate change policies have focused mostly on reducing greenhouse gas emissions. There is a growing consensus that the main solutions applied (technological, market and behavioural) have not brought the expected results. It is thus considered necessary to implement other more ambitious policies, such as organizational-institutional, structural, and systemic changes, with a more substantive and restorative climate orientation. To promote these solutions, better action by states, governments and public institutions is needed based on a legitimate and effective environmental governance, based on a developed meta-governance and three pillars of governance (democratic, epistemic, and social-civil). These theorizations are applied to analyse the European Union's (EU) environmental and climate governance. Based on secondary materials and on empirical scientific literature, it is observed that the EU has set increasingly ambitious objectives, that its meta-governance has been rather limited and with a soft and coordinating approach, and that its governance pillars have had a limited development, but with dynamics and initiatives. Despite its clear weaknesses, the EU's environmental governance a potential capacity to advance in eco-social transformation.

Keywords: public knowledge, meta-governance, transformative social movements, public policies, sustainability.

Sumario

1. Introducción. Una sociología para la transformación eco-social | 2. El problema: impactos y causas de la crisis eco-social y climática | 3. Las soluciones a un problema altamente complejo | 3.1. Soluciones convencionales para una transición ecológica técnico-económica | 3.2. Soluciones organizativo-institucionales, estructurales y sistémicas para una transformación eco-social | 4. Una gobernanza para la transformación eco-social | 4.1. Meta-gobernanza para la sostenibilidad | 4.2. Acción pública democrática: participación, multinivel y experimentación | 4.3. Conocimiento público y aplicado | 4.4. Colaboración público-civil transformadora | 5. La gobernanza medioambiental y climática de la UE | 5.1. Meta-gobernanza: un modelo suave para objetivos difíciles | 5.2. Acción democrática, participativa y experimentalista | 5.3. Conocimiento aplicado y público | 5.4. Colaboración público-civil | 5.5. Dos posibilidades de cambio estructural: la reducción del tiempo de trabajo y el consumo sostenible | 6. Conclusiones | Referencias.

Cómo citar este artículo

Ahedo-Santisteban, M. (2024). Una sociología de la gobernanza medioambiental para la transformación eco-social. Claves en el caso de la Unión Europea. *methaodos.revista de ciencias sociales*, 12(1), m241201a07. <https://doi.org/10.17502/mrcs.v12i1.776>

1. Introducción. Una sociología para la transformación eco-social

En febrero de 2021 el informe de la PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) afirmaba la existencia de una triple crisis planetaria con tres emergencias interrelacionadas: cambio climático, biodiversidad y contaminación. El problema del cambio climático engloba las tres emergencias. Hay un amplio consenso científico sobre la importancia de la alteración medioambiental y climática por el calentamiento de la biosfera. Los datos son cada vez más preocupantes. Los últimos informes del Grupo Internacional de Expertos sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas (IPCC)¹ confirman el aumento de la temperatura media del planeta por encima de los 1,5 grados centígrados que se acordó en París en 2015. Los efectos del cambio climático en la naturaleza tienen una clara potencialidad de crisis y colapso, al alterar las condiciones ecológicas de la vida humana y no-humana.

Si son ciertas estas evidencias, el cambio climático es uno de los mayores retos a los que se ha enfrentado la humanidad, y supone una encrucijada histórica respecto al futuro humano en el planeta Tierra. Parece que la población mundial está empezando a tomar conciencia del problema. Andre *et al.* (2024), en una encuesta en 125 países a casi 130.000 personas, encuentran un amplio apoyo a la acción por el clima: el 69% están dispuestos a contribuir con un 1% de sus ingresos, el 86% apoya las normas a favor del clima, y el 89% demandan una acción política más intensiva. Se puede argumentar que el desafío es quizá la necesidad de cambiar la cultura o civilización capitalista, industrial y consumista que extrae y usa una cantidad creciente de recursos naturales, sin mecanismos de reposición o revitalización. El desafío es, por lo tanto, la modificación de nuestros patrones de vida colectiva para reducir la presión que ejercemos en la naturaleza o biosfera, la cual causa la modificación de la atmósfera y del clima; alterando las condiciones naturales de vida en el planeta. Este desafío es una cuestión claramente sociológica.

La sociología puede hacer una buena contribución al tema (Wiertz y de Graaf, 2022). La sociología del medio ambiente es una disciplina emergente y dinámica que mueve la sociología y la ciencia social hacia perspectivas eco-sociales (Redclifty Woodgate, 2010; York y Dunlop, 2019; Stuart, 2021), integrando perspectivas constructivistas y realistas, y en diálogo con las ciencias ecológicas (humana, social, política, etc.); su creciente orientación empírica y pragmática contribuye a la búsqueda de soluciones para las crisis ecológicas. Por ejemplo, García (2022) propone una sociología para la sostenibilidad que estudie las condiciones y mecanismos para un equilibrio en la relación naturaleza-sociedad. La sociología de las políticas públicas y de la gobernanza ofrece un conocimiento útil y complementario (Lascoumes y Le Galès, 2007); dada la complejidad y gravedad del problema se necesitan formas más efectivas de acción pública y estatal. La sociología tiene también herramientas teóricas y conceptuales para analizar temas complejos, sistémicos y multidimensionales.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta la naturaleza y relevancia del problema, con cierta atención de los datos relativos a la Unión Europea (UE), y se discuten los impactos y las causas del problema. En segundo lugar, se revisan las soluciones, agrupadas en dos grandes tipos: las convencionales ya aplicadas con una efectividad limitada (conductuales, de mercado y tecnológicas), y las real y potencialmente necesarias con un mayor nivel de ambición y profundidad, que pueden ser organizativo-institucionales, estructurales y sistémicas. En tercer lugar, se realiza una discusión sociológica sobre las políticas públicas y la gobernanza de la sostenibilidad medioambiental para la transformación eco-social, y se sugieren cuatro elementos para una gobernanza legítima y efectiva: a) unos principios básicos de meta-gobernanza; b) una acción democrática participativa y experimental; c) un régimen de conocimiento aplicado y público, capaz de guiar y sugerir soluciones y alternativas; y c) una innovadora y transformadora colaboración público-civil. En cuarto lugar, se ilustran estas conceptualizaciones teóricas con unos aspectos empíricos sobre la gobernanza (y la meta-gobernanza) medioambiental y climática de la UE, y se discuten dos posibles soluciones estructurales (la reducción del tiempo de trabajo y la regulación del consumo).

2. El problema: impactos y causas de la crisis eco-social y climática

El principal problema medioambiental y climático es el calentamiento de la atmósfera por la emisión de gases, especialmente CO₂, con fuertes efectos en el funcionamiento de los océanos. Las emisiones tienen multitud de fuentes, y sectores, y varía según países y continentes. Según datos de las Naciones Unidas (ONU) en el informe

¹ <https://www.ipcc.ch/languages-2/spanish/>

de IPCC de 2022², el 65% de los gases son del tipo de CO₂-FFI (*fossil-fuel industry*). Los porcentajes de emisión por sectores en el 1990 y 2019 son: energía (31-34%), industria (21-24%), agricultura y actividades forestales y de tierra (AFOLU) (27-22%), transporte (13-15%), construcción (7-6%). Por regiones, el sureste asiático (encabezado por China e India) es la región de mayor crecimiento de emisiones. Per cápita, por este orden, Australia, Arabia Saudí, Canadá, Estados Unidos, Rusia, Irán, Corea del Norte, Sudáfrica, China, Alemania, y Japón, pasan de 10 toneladas anuales de CO₂ per cápita. El último informe sobre la Brecha de Emisiones de las Naciones Unidas de noviembre de 2023³ afirma que nos dirigimos hacia un aumento de la temperatura de 2,9 grados, y que los planes nacionales de acción climática podrían bajar ese aumento a 2,5 grados; estas proyecciones están por encima del objetivo de los Acuerdos de París de 2015 para que el aumento fuera solo de 1,5 grados, y siempre por debajo de los 2 grados.

De las 10 regiones mundiales de las estadísticas de la ONU, Europa es la única que ha descendido su nivel de emisiones, especialmente en el sector de energía. La UE es el 9% de la población mundial y emite entre el 8-9% de las emisiones de efecto invernadero. Estos datos deben tener en cuenta la relación comercial general entre las regiones, en importaciones y exportaciones, y los datos del consumo final de los productos. Los países más ricos y consumidores externalizan o exportan las emisiones hacia países productores. Sin embargo, en comparación con una región con un nivel de renta comparable como Norteamérica, la UE presenta una evolución positiva, aunque no está exenta de desafíos. A su histórica dependencia exterior en energías fósiles (salvo en carbón), se le suma ahora la dependencia en muchas materias primas para desarrollar las tecnologías estratégicas para la sostenibilidad medioambiental y la digitalización eléctrica. Los datos de la evolución de las emisiones de efecto invernadero de la Agencia Medioambiental de la UE indican una importante diferencia intersectorial⁴. En la UE para los años 2019-2021 (ajustando los porcentajes para tener en cuenta los efectos de la pandemia en actividades como el transporte aéreo, etc.) hay tres grupos: un primer grupo con el mayor nivel: energía (27%), transporte doméstico (23%) e industria (21%); un segundo grupo: sector residencial y comercial (13%), y agricultura en general (11%); y un tercer grupo: comercio marítimo (3,5%), aviación internacional (3,5%), residuos (3%), otras combustiones (2,5%), finalmente, el sector de superficie terrestre contribuye positivamente con la captura de un 7% de las emisiones. En los cuatro sectores agregados de la UE-27 el sector de energía es el mayor emisor, a pesar de su reducción de aproximadamente un 50% desde mediados de los 2000. Los otros tres sectores (agricultura, aviación internacional y sector de otras combustiones) apenas han reducido su nivel de emisiones. Según los sectores que usa el IPCC se observa que actualmente el sector energético está al mismo nivel que el sector de transporte por carretera (que tiene un nivel un poco mayor que en 1991). Estas diferencias sectoriales globales y de la UE se dan también a nivel nacional, e indican la importante necesidad de llevar a cabo planes y políticas sectoriales específicas dentro de un marco de solidaridad y compensación intersectorial. La transformación eco-social debe ser mínimamente justa y evitar el riesgo de mayores desigualdades nacionales e internacionales.

Los efectos e impactos de esta fuerte alteración antropogénica del ecosistema natural son de dos tipos: naturales y humanos. Primero, alteraciones en los ecosistemas naturales, reduciendo el nivel de biodiversidad y por lo tanto modificando los equilibrios biológicos que la naturaleza ha construido históricamente. Los efectos de esta superación de los límites naturales del planeta son impredecibles. Según los estudios del *Stockholm Resilience Centre*⁵, en 2023 se han traspasado seis de los nueve límites planetarios necesarios que regulan la estabilidad y la resiliencia del planeta Tierra⁶, y ha aumentado la presión en todos los límites, excepto en la disminución estratosférica de la capa de ozono. Segundo, impactos negativos en las condiciones de vida humana, en la medida en que somos parte de este sistema eco-biológico. Estos efectos adoptan la forma de fenómenos meteorológicos, como sequías persistentes, lluvias torrenciales, el aumento del nivel del mar por el deshielo, etc., que alteran de manera negativa las condiciones para muchas de nuestras actividades productivas, agrícolas, pesqueras, etc., formas de movilidad y transporte, y formas de vida.

² <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>

³ <https://www.unep.org/es/resources/informe-sobre-la-brecha-de-emisiones-2023>

⁴ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer>

⁵ <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>

⁶ Los nueve límites son: crisis climática; acidificación de los océanos; agujero de ozono; ciclo del nitrógeno y fósforo; uso del agua; deforestación y otros cambios de uso del suelo; erosión de la integridad de la biosfera y biodiversidad; contaminación química (nuevas partículas de la atmósfera); aerosol atmosférico (límite sin establecer). Los tres todavía no traspasados son: acidificación de los océanos; agujero de ozono; y contaminación de partículas de la atmósfera.

Las causas del calentamiento climático son claramente antropogénicas. Uno de los debates ha sido si el cambio climático antropogénico responde al efecto históricamente acumulado de la humanidad sobre la naturaleza (discurso del Antropoceno) o si el cambio es debido al efecto de la civilización capitalista global (discurso del Capitaloceno). San Román y Molinero (2023) enfatizan la cultura occidental (*Westernocene*, o Era Histórica Occidental) como patrón hegemónico de la civilización moderna y su organización socioeconómica. Es decir, la causa general del problema es el sistema socioeconómico pro-crecimiento, productivista, consumista y basado en recursos fósiles, promovido desde la región occidental, y fuertemente adoptado por otras regiones, destacando especialmente la región del Este asiático. Este sistema socioeconómico se ha legitimado en creencias dominantes, como la libertad individual de acción económica. Por lo tanto, Occidente y Europa deben promover un nuevo régimen de creencias que supere la economía fósil y pro-crecimiento dentro de una nueva relación sociedad-naturaleza. Occidente debe liderar las soluciones, y la UE debe ejercer un liderazgo cosmopolita y solidario de transformación eco-social.

3. Las soluciones a un problema altamente complejo

Son ya muchas las soluciones propuestas que se han puesto en práctica, de las que se conocen los resultados obtenidos. Así, las soluciones a la crisis medioambiental y climática se pueden agrupar en dos grandes grupos: las convencionales que han tenido una limitada efectividad; y las institucionales, estructurales o sistémicas que están por desarrollar y que tienen un carácter más sustantivo y ambicioso. Se sigue aquí en parte el análisis de Stuart *et al.* (2020).

3.1. Soluciones convencionales para una transición ecológica técnico-económica

Estas se pueden agrupar en tres categorías: conductuales, mercados y tecnológicas. Estas tres soluciones son parte de los paradigmas dominantes de la modernidad actual fuertemente neoliberal, en los que se enmarcan muchos de los discursos oficiales. Por ejemplo, en el discurso académico, institucional y político se ha instaurado el concepto de transición ecológica, el cual ha sido promovido por el influyente marco teórico de la modernización ecológica (Mol *et al.*, 2009, 2020); esta perspectiva apuesta por las capacidades tecnológicas, económicas y político-administrativas del Estado-nación contemporáneo para solucionar los problemas ecológicos. Sin embargo, la idea de transición se refiere a una evolución progresiva en una dirección, y tiene un alto riesgo de quedarse corta para afrontar la naturaleza real del problema.

Una de las soluciones convencionales centrales es que las fuentes de energía renovable sustituyan de forma progresiva a las energías fósiles. Esta apuesta opera con los tres tipos de soluciones: desarrollos tecnológicos por parte de empresas en lógicas de mercado y usuarios-consumidores individuales. Si se incluye la energía nuclear como renovable o limpia, un mayor número de países europeos, en función del clima (viento, sol, lluvias, etc.), están ya pasando del 50% de consumo de energías renovables (12% en el 2004 y 41% en 2022). Sin embargo, a pesar de este crecimiento, en parte debido al aligeramiento de las burocracias y a las ayudas públicas, el aumento del consumo de electricidad que supone la digitalización y la electrificación hace que la efectividad sistémica de estas energías sea limitada. Algunos de los problemas son la producción de baterías que almacenen la electricidad que se produce, y que las materias primas necesarias para las energías renovables y la electrificación (metales, tierras raras, etc.) se encuentran en países como China, y algunos del África Sub-Sahariana y de América Latina.

— *Conductuales*. Las leyes y las regulaciones establecen la responsabilidad individual o empresarial, y es común apelar a la ética y responsabilidad del consumidor, del usuario, del empresario, etc. La perspectiva neoliberal enfatiza la libertad y la responsabilidad de los individuos y de las empresas ante los problemas y los riesgos, y silencia la responsabilidad de las autoridades públicas. En este sentido, subraya el cambio de conducta como una clara solución a los problemas medioambientales. Se sugieren acciones de política pública que provoquen de manera indirecta un cambio de conducta a la hora de consumir, usar, seleccionar las basuras, viajar, comer, y también de relacionarnos socialmente. Una aplicación científica usada por algunos gobiernos y empresa ha sido la teoría del *nudging*, que afirma que con algunos estímulos estratégicos es posible alterar las rutinas conductuales de las personas. La revista *Behavioural Public Policy* de la editorial *Cambridge University*

Press ha dinamizado esta perspectiva, la cual ha recibido también críticas sobre sus sesgos teóricos, dudas sobre su ética, y su limitada efectividad (Ewert, 2020). El concepto de marketing social se mueve también en este enfoque de generación de cambio conductual. Estas soluciones soslayan la responsabilidad de las autoridades, y dejan sin regulación el marco de las opciones (productos y servicios) que normalmente es definido por las empresas en relaciones de mercado con mayor o menor competencia.

— *Mercados e incentivos económicos*. La lógica economicista asume que los mercados competitivos promueven la racionalidad dentro de un marco legal y regulatorio, y que, si hay costes externos o de externalidades, estos deberían reflejarse en los precios, que se encargarían de eliminar los efectos negativos al medio ambiente. Este tipo de soluciones se suele concretizar en tasas o impuestos por los costes indirectos, y en principios como quien contamina paga, y que ese coste se puede revertir al precio de su producto. Empíricamente, los mercados de compraventa de derechos de emisión de gases, en base a los derechos de emisión de los países según su territorio han reproducido injusticias y desigualdades globales (Jorgenson, 2012). En los mercados de electricidad con una alta complejidad sociotécnica se han encontrado muchos efectos no queridos (Silvast, 2017). En suma, los mercados no son un mecanismo efectivo de ralentización del calentamiento climático global.

— *Tecnologías*. La solución tecnológica tiene dos enfoques. En primer lugar, el enfoque progresivo y gradual de tecnologías ya conocidas y en proceso de desarrollo, como muchas tecnologías de energías renovables. Sin embargo, el proceso de implantación y difusión a gran escala de muchas de esas tecnologías es lento y suele conllevar efectos no deseados o indirectos como la generación de residuos. Además, muchas tecnologías de producción han aumentado la eficiencia en el uso de recursos naturales, pero los estudios históricos (Hickel, 2020) indican que con el tiempo esa mayor eficiencia medioambiental se utiliza para aumentar la producción y, por lo tanto, un mayor uso de recursos naturales; es la llamada *paradoja de Jevons*. En segundo lugar, el enfoque radical de tecnologías poco conocidas y por desarrollar, y que incluye dos subgrupos. Por el lado más radical, la geoingeniería o la ingeniería climática, con propuestas como la geoingeniería solar o modificación de la radiación solar, es decir, repeler los gases lanzando energía solar a la atmósfera, que tienen un alto nivel de intervención y riesgo de alteración de ecosistemas. Por otro lado, propuestas complejas y a largo plazo, especialmente en lo referente a sistemas energéticos, como la debatida energía del hidrógeno (Ueckerdt *et al.*, 2021), los sofisticados sistemas combinados de energía del concepto de *Power to X* (conversión, almacenaje y reconversión energética desde fuentes de energía renovable), o las gasolinas verdes o biocombustibles (se critica que estos combustibles son una promesa poco fundamentada, y parte de una estrategia de lavado de imagen verde para defender el futuro de los motores de combustión)⁷.

3.2. Soluciones organizativo-institucionales, estructurales y sistémicas para una transformación eco-social

Si se acepta que las causas últimas del problema son el constante crecimiento económico y del consumo material de recursos naturales de forma directa o indirecta, se requieren soluciones cuyo objetivo sea la reducción del uso de recursos naturales, y especialmente en el caso de la energía, tanto fuentes primarias como secundarias, e incluyendo también las energías renovables. Una electrificación y digitalización generalizada, con altos niveles de demanda, puede tener efectos negativos en el sistema energético, más allá de las capacidades infraestructurales y logísticas.

— Las *soluciones organizativo-institucionales* se refieren especialmente al modo en que se aplican las soluciones convencionales, al promover formas y organizaciones más participativas para tener una mayor legitimidad y probablemente una mayor efectividad. La modificación de conductas, en lugar de la manipulación, debe priorizar la información transparente. Los mercados deben basarse en regulaciones negociadas democráticamente. Y respecto a las tecnologías de producción de energía se pueden promover la socialización de la propiedad y los empoderamientos locales, por ejemplo, a través de cooperativas ciudadanas locales de energía.

⁷ El International Council on Clean Transportation (organización relativamente independiente) es muy crítico con las gasolinas o combustibles verdes para los motores. (<https://theicct.org/e-fuels-wont-save-the-internal-combustion-engine>)

— Las *soluciones estructurales* son cambios regulativos, normativos o institucionales sustantivos que modifican nuestras formas de trabajar, movernos, consumir y vivir. Aquí entrarían las dos soluciones estructurales que sugiere Stuart (2021): la reducción del tiempo de trabajo y la reducción del consumo, mediante la limitación y la regulación del marketing. Estas dos soluciones a nivel de la UE se discutirán más adelante.

— Las *soluciones sistémicas* se refieren a propuestas que aspiran a modificar los principios fundamentales de la civilización industrial capitalista, e incluyen propuestas como decrecimiento, post-crecimiento, e incluso ecosocialismo. Son las más ambiciosas y difíciles y miran al largo plazo. De momento su principal función es ideológica y cultural al contrarrestar el pensamiento hegemónico que normaliza el sistema capitalista. Estas ideas y creencias sobre alternativas sistémicas son claramente más necesarias que nunca.

Para este tipo de soluciones de transformación eco-social es necesario que el Estado democrático haga un mayor uso de su autonomía estratégica e institucional, y que asuma un mayor liderazgo en beneficio e interés de toda ciudadanía. En el caso de la UE, la autonomía y el liderazgo pueden ser desarrollados y ejercidos por el Parlamento y la Comisión Europea, y podrían apoyarse en una sociedad civil europea transformadora, como se verá más adelante.

4. Una gobernanza para la transformación eco-social

Si el problema tiene una alta complejidad y dificultad, y si las políticas públicas medioambientales convencionales no son suficientemente efectivas, es necesario desarrollar y mejorar la gestión pública y estatal del problema. En esta sección se tratan dos cuestiones, pensando en las particularidades de la UE. Primero se considera y discute el concepto de meta-gobernanza para buscar la necesaria mejora de los marcos y fundamentos institucionales de las políticas públicas, y después se proponen tres elementos definitorios de una gobernanza para la transformación eco-social.

4.1. Meta-gobernanza para la sostenibilidad

A medida que la sociedad moderna se ha ido diferenciando y pluralizando, la acción de gobierno, basada en la jerarquía, la burocracia y la autoridad, ha afrontado una mayor complejidad y un mayor riesgo de fallo. La gobernanza, especialmente en la era neoliberal, ha adoptado tres formas principales: la jerarquía del poder administrativo del Estado; las redes, especialmente la colaboración público-privada o a veces también llamada comunitaria; y especialmente de mercado, cuando se priorizan las dinámicas de la competencia en mercados por actores empresariales y privados. También se suele diferenciar entre gobernanza o regulación dura y blanda.

Ante los fallos de la gobernanza se ha propuesto la idea de meta-gobernanza, es decir, la gobernanza de la gobernanza o el gobierno del gobernar, como una forma de examinar las precondiciones institucionales de la acción de gobierno. Jessop (2011) propuso tres requisitos para una efectiva meta-gobernanza: a) el requisito de variedad, con un flexible repertorio de respuestas y acciones, ya que una gobernanza efectiva suele combinar varios mecanismos según escalas, sectores, etc.; b) una reflexión evaluativa sobre lo que sería un resultado aceptable en caso de éxito incompleto dentro de una evaluación regular de los resultados de las acciones; y c) una ironía autorreflexiva que aun reconociendo la posibilidad de fallo, lleve a los participantes a actuar como si el éxito fuera posible; en otras palabras, que para que una profecía pueda ser autocumplida, debe ser mínimamente creída por sus actores promotores.

Meuleman (2018, 2023) integra los principios de variedad y de evaluación de Jessop para aplicar el concepto a los 17 ODS de la ONU, y define meta-gobernanza como un medio para producir coordinación, a través del diseño y la gestión de combinaciones de gobernanza de jerarquías, mercados y redes, para obtener los mejores resultados posibles desde el punto de vista de los responsables públicos o estatales. Y añade que el enfoque de meta-gobernanza puede ser integrado en el proceso de política pública enfatizando el mapa del entorno de gobernanza y las capacidades para saber qué aspectos de gobernanza pueden generar combinaciones sinérgicas, y cuáles debilitan la efectividad del marco de gobernanza.

Desarrollando sociológicamente estas teorizaciones se proponen tres características principales para una meta-gobernanza medioambiental. Primero, un régimen de capacidades estatales complementarias:

convencionalmente se suelen diferenciar las capacidades administrativas y de ejecución, regulativas, analíticas, y de coordinación. Segundo, una variedad complementaria de modos de gobernanza, dinamizada por una constante evaluación y reflexión, donde se debe subrayar la importancia de las capacidades analíticas. Tercero, la existencia, o en su caso la generación, de una organización social y civil dinámica tanto general como sectorial, una sociedad civil transformadora con la que los gobiernos puedan acordar y colaborar hacia la transformación virtuosa.

Respecto a la gobernanza, un enfoque sociológico puede tomar inspiración en la idea de la innovación social e institucional. En una sociedad democrática de comienzos del siglo XIX, actores civiles y comunitarios tienen las precondiciones y capacidades para crear bienes comunes y colectivos, y para dar soluciones a problemas societales o sectoriales, bien cooperando con instituciones públicas o bien de forma autónoma (Moulaert, 2013). Integrando las ideas de gobernanza y de innovación social (Galego *et al.*, 2022), se pueden sugerir tres pilares definitorios de una gobernanza efectiva y legítima: a) democrático: una acción pública democrática participativa y experimental; b) epistémico-cognitivo: un conocimiento aplicado y público; y c) social-civil: una colaboración público-civil transformadora.

4.2. Acción pública democrática: participación, multinivel y experimentación

La acción pública democrática debe aspirar a extender y aplicar la cultura de la deliberación y de la participación tanto individual como colectiva en las decisiones y en su implementación. La gobernanza participativa subraya los efectos positivos de la participación de los grupos de ciudadanos afectados por las decisiones públicas (Jager *et al.*, 2020). En el ámbito de las políticas medioambientales la participación de la ciudadanía no ha sido fácil para los gobiernos, debido a los fuertes intereses en juego (Szetey *et al.*, 2021). Los intereses de la comunidad local afectada y las demandas de los movimientos ecologistas suelen colisionar con los intereses empresariales y sectoriales. Además, las cuestiones técnico-científicas pueden dificultar el logro de acuerdos y consensos. En los últimos años, en algunos países europeos se han creado asambleas ciudadanas sobre el clima. Boswell *et al.* (2023) observan la fuerza de la innovación democrática de estas asambleas ciudadanas, aunque subrayan sus déficits a la hora de tener relevancia práctica en las políticas y decisiones de los parlamentos. En España, la primera sesión de la asamblea ciudadana por el clima fue en diciembre del 2021⁸.

El carácter multinivel apela a la coordinación y sinergia entre los diferentes niveles de acción pública. Es característico de *politeias* federales, o en estados-naciones con una delegación político-administrativa a los niveles inferiores, sean regiones, provincias o municipios. En una integración interestatal voluntaria como la UE la acción pública democrática es altamente compleja y multinivel, en un espacio que va desde la realidad de la ciudadanía local en los respectivos países hasta las decisiones y las políticas de la UE. El desarrollo democrático de la UE ha recibido una creciente atención por las propias instituciones de la UE. La Comisión de Von der Leyen (2019-2024) ha trabajado en tres direcciones: dar un mayor papel a la ciudadanía europea en las decisiones (que pivotó en torno la Conferencia sobre el Futuro de Europa en 2021-2022); mejorar la coordinación entre la Comisión y el Parlamento; y mejorar la rendición de cuentas y la transparencia. La naturaleza multinivel de la UE ofrece una nueva forma de entender la integración de los estados-nación miembros en el proyecto común, y de forma específica apela a la responsabilidad de los gobiernos centrales de coordinar la acción pública de sus niveles inferiores. En cuestiones de medioambiente la delegación o subsidiaridad a los niveles inferiores ha sido una práctica institucional, dado el carácter local y contingente de los ecosistemas económico-naturales.

La idea de la gobernanza experimentalista fue teorizada por Sabel y Zeitlin (2010), al analizar las actuaciones de las autoridades de la UE para resolver los obstáculos institucionales de la diversidad nacional para conseguir los objetivos comunes. Estos autores analizaron una serie de prácticas, como el método abierto de coordinación, y definieron la gobernanza experimentalista en base a cuatro elementos: a) establecer un marco amplio de objetivos; b) delegación a los niveles inferiores la implementación de los objetivos; c) prácticas regulares de información y evaluación, y d) revisión periódica de los objetivos. Este tipo de experimentación se considera también adecuada para Estados con un significativo nivel de descentralización político-administrativa.

⁸ <https://asambleaciudadanadelcambioclimatico.es/>

4.3. Conocimiento público y aplicado

El conocimiento riguroso es necesario para contrarrestar las fuerzas ideológicas que buscan la desinformación y la confusión. Una gobernanza medioambiental necesita dos tipos de conocimientos (público y aplicado) que acompañen los procesos de políticas públicas y que ayuden a la ciudadanía a participar en los debates técnico-científicos.

El conocimiento público busca devolver a la sociedad el conocimiento que la propia sociedad ha financiado a través del Estado. Se pueden diferenciar dos subtipos: conocimiento científico abierto y conocimiento público orientado socialmente. El conocimiento o ciencia abierta, accesible y gratuita es central para que toda la comunidad científica y la sociedad en general pueda disponer de las herramientas para sus debates y reflexiones colectivas. El conocimiento público orientado socialmente usa un lenguaje accesible y de forma también abierta y gratuita ofrece un conocimiento a la sociedad civil, especialmente a los sectores débiles de la sociedad (Adam *et al.*, 2009). Los países e instituciones de la UE son agentes activos en promover el acceso abierto al conocimiento científico⁹. Los medios de comunicación tienen un papel crucial para hacer llegar el conocimiento público a la ciudadanía.

El conocimiento aplicado se refiere al conocimiento con base empírica, orientado a la comprensión de un problema y a la búsqueda de soluciones a problemas concretos. Este conocimiento debe ser al mismo tiempo independiente y debe tener en cuenta la lógica política y organizativa del régimen político-administrativo, sus tiempos, sus marcos financieros, la necesidad de mayorías políticas, etc. Para que el conocimiento aplicado sea de calidad deben priorizarse las instituciones públicas generadoras de conocimiento, al ser donde se da una mayor garantía de libertad científica. Una forma importante de aplicación de este conocimiento es a través de consejos u organismos científicos especializados que asesoran a los gobiernos democráticos.

4.4. Colaboración público-civil transformadora

En este concepto hay dos partes. La parte pública se refiere especialmente a instituciones públicas sectoriales que operan a niveles relevantes. La principal tarea de las instituciones públicas es construir colaboración con organizaciones civiles con potencial transformador. La parte civil se refiere a grupos o sectores de la sociedad favorables a la transformación, desde una base mínima de representatividad y legitimidad. Una cuestión clave es el dinamismo de la estructura de la organización de intereses y las posibilidades para el surgimiento y desarrollo de nuevos sectores o grupos. Este es el caso de la agricultura ecológica con relación al sector de la agricultura industrial. A nivel local y regional, y en algunos países pequeños, debido a su baja diversidad sectorial, los intereses establecidos pueden obstaculizar la emergencia de los sectores pro-transformación; en estos casos la tarea proactiva de las instituciones públicas es más crucial y relevante. Para promover esta colaboración público-civil, la UE puede usar algunas trayectorias institucionales nacionales. Un grupo importante de países europeos (especialmente en el centro y norte) tienen la tradición del corporatismo democrático, en el que los intereses colectivos sectoriales, desde una base de representatividad y legitimidad, negocian y acuerdan políticas y programas públicos.

5. La gobernanza medioambiental y climática de la UE

La UE se compone de tres instituciones políticas centrales: la Comisión Europea (órgano ejecutivo y proponente de regulaciones), el Parlamento (legislativo y reflejo de las evoluciones de las preferencias políticas de los electorados nacionales) y el Consejo (*Consilium*) de la UE (órgano intergubernamental, y que elige y propone la composición de la Comisión Europea). La política medioambiental y climática en la UE es una competencia compartida o mixta, es decir, tanto la UE como los Estados miembros pueden, en principio, formular políticas en estas áreas, y las decisiones de la UE limitan el margen de maniobra de los Estados miembros.

En las últimas décadas, el Parlamento Europeo ha tenido una creciente pluralización y fragmentación política y un aumento del voto liberal-conservador, y el proyecto de la UE ha sufrido crecientes críticas y obstáculos. Sin embargo, desde 2014 la UE ha tenido un proceso de intensificación y profundización política,

⁹ <https://openscience.eu/>

liderado por la Comisión. En 2014, tras actualizar la regulación y la financiación de los partidos políticos paneuropeos, en las elecciones al Parlamento de la UE se eligieron candidatos principales a presidir la Comisión Europea; el candidato del partido democrático-cristiano y conservador, J-C. Juncker, fue elegido presidente de la Comisión por el Consejo con el apoyo de la gran coalición del centro parlamentario (su partido y el partido socialdemócrata europeo). La Comisión de Juncker adoptó un papel político paneuropeo, y propuso iniciativas de importante calado político; formuló 10 prioridades, que buscaban una mayor integración económica, basada en un desarrollo tecno-industrial y una mayor integración financiera y energética¹⁰. En las elecciones del 2019, la coalición parlamentaria tuvo que ampliarse con el partido liberal para aprobar la Comisión que propuso el Consejo, con von der Leyen como presidenta. La Comisión "geopolítica" de von der Leyen propuso seis prioridades para su mandato (*A European Green Deal, An economy that works for the people, A Europe fit for the digital age, An stronger Europe in the world, Promoting the European way of life, A new push for European democracy*)¹¹, con el ambicioso Pacto Verde Europeo como eje de su impulso político. Las elecciones parlamentarias de 2024 pueden hacer girar las políticas de la UE hacia el lado liberal-conservador, menos medioambientalista e incluso populista, pero el camino iniciado en el 2014 de una Comisión con un reforzado y proactivo liderazgo parece difícil de ser alterado.

En políticas medioambientales y climáticas, la Comisión Europea ha sido activa desde los años 1990 (Dupont *et al.*, 2024). Tras su tradición regulatoria en temas medioambientales, consumo, etc. en diciembre de 2019 presentó el Pacto Verde Europeo, y en 2021 aprobó la Ley Climática Europea, cuyo objetivo es que para 2050 la UE sea climáticamente neutral. En diciembre de 2021 aprobó el paquete *Fit for 55* con el objetivo para el 2030 de reducir un 55% las emisiones de efecto invernadero, enfocado en tres sectores (energía, transporte y edificios-construcción). En paralelo, el Plan de Economía Circular (2015) y la nueva Política Agraria Común (2021) han ampliado la actividad regulatoria medioambiental. La UE se puede concebir como un avanzado "club de naciones" en políticas climáticas, un ejemplo de la difícil cooperación interestatal (Wiertz y de Graaf, 2022). Es un club privilegiado por su historia colonial, y ahora debe ayudar a las políticas climáticas de muchos países en desarrollo.

En esta sección se analizan algunos factores claves en la gobernanza medioambiental y climática de la UE (Tabla 1). La UE decide políticas generales y comprensivas, direcciones y objetivos comunes para todos los países miembros. Estas decisiones son negociadas en una creciente interacción entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo. Es un complejo proceso de deliberación y negociación entre los diversos intereses nacionales y sectoriales, las preferencias ideológicas. Los argumentos técnico-científicos tienen una creciente influencia en las propuestas y negociaciones.

Tabla 1. La gobernanza multinivel de la UE

	UE	Estado-Nación	Regional-Local
Nivel principal de responsabilidad	General y sectorial	Sectorial e Intersectorial	Gestión e Implementación
Instrumentos principales	<ul style="list-style-type: none"> Regulación (Directivas) Coordinación 	<ul style="list-style-type: none"> Regulación (Planes y Estrategias Nacionales) Grandes Infraestructuras 	<ul style="list-style-type: none"> Estrategias de Aplicación Pequeñas infraestructuras
	<ul style="list-style-type: none"> Información Apoyo económico y técnico a políticas nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> Económicos (fiscales, ayudas, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> Colaboración Gobierno-Sociedad
Procesos centrales	Deliberación política-ideológica-epistémica	Negociación y acuerdos sectorial e intersectorial	Búsqueda de consensos transformadores

Fuente: Elaboración propia.

¹⁰ EPRS (European Parliamentary Research Service) (2019) The Juncker Commission's ten priorities: an end of term assessment ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/637943/EPRS_IDA\(2019\)637943_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/637943/EPRS_IDA(2019)637943_EN.pdf))

¹¹ EPRS (European Parliamentary Research Service) (2020) The von der Leyen Commission's priorities for 2019-2024. ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646148/EPRS_BRI\(2020\)646148_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646148/EPRS_BRI(2020)646148_EN.pdf))

5.1. Meta-gobernanza: un modelo suave para objetivos difíciles

En relación con la variedad y la diversidad de la acción pública, la UE se caracteriza por combinar varias formas de gobernanza. Los principales instrumentos de acción son de tipo regulativo (directivas) y económico (ayudas y préstamos), y destacan especialmente los mecanismos de coordinación, información y apoyo técnico a las políticas nacionales. La actuación más sustantiva ha sido la regulatoria, y en la evaluación del impacto de las regulaciones la Comisión Europea ha desarrollado un modelo suave de reflexión y evaluación de los efectos de sus directivas, y ha consultado y dialogado con los países miembros la evaluación de los resultados (*Impact Assessment*) (Radaelli y Taffoni, 2023). Su meta-gobernanza promueve un modelo suave de gobernanza. La fuerte tradición de soberanía de los estados-nación miembros es un límite para un intervencionismo mayor y una gobernanza más exigente y dura.

Respecto a la tercera característica de la meta-gobernanza, la sociedad civil transformadora, el proceso de europeización ha tenido limitaciones para crear una esfera pública europea, y una robusta sociedad civil europea. La cultura mayormente nacional de las sociedades de los países miembros sigue siendo predominante. Esto se ha observado en los movimientos ecologistas o medioambientalistas (Rootes, 2004). A pesar de la existencia de grandes organizaciones globales y transnacionales, cada sociedad europea ha tenido particularidades importantes, en función del funcionamiento político e institucional de cada Estado. La europeización ha generado dinámicas de movilización paneuropea con un carácter más instrumental en la defensa de proyectos políticos y de intereses socioeconómicos sectoriales. El *think-tank* (aparentemente) independiente *InfluenceMap*¹² analiza la influencia de las grandes empresas, y de asociaciones u organizaciones lobby, en las políticas contra el cambio climático. Dedicó una plataforma específica a la Unión Europea, en la que se puede observar la influencia de las empresas y los sectores de la economía fósil.

En la parte más positiva, la europeización también ha facilitado la organización paneuropea de sectores pro-transformación eco-social a través de la integración organizativa en asociaciones o federaciones únicas. Por ejemplo, a nivel político, el partido verde europeo (Verdes Europeos) fue creado en el cuarto congreso de la Federación Europea de Partidos Verdes en febrero de 2004. 32 partidos verdes constituyeron el primer partido político paneuropeo. El apoyo ciudadano ha ido aumentando desde el 2,4% de 1979 (0 parlamentarios), y el 4,2 % de los votos y 10 parlamentarios, hasta las elecciones de 2019 donde obtuvo el 10% de los votos y 52 en 1984 (67 en el grupo de *European Greens / Free Alliance*) de los 705 parlamentarios europeos. La creciente presencia de partidos verdes en gobiernos nacionales y en el Parlamento Europeo está detrás de la dinámica de la agenda medioambiental y climática de la Comisión Europea de los últimos años. En algunos ámbitos sectoriales también se han institucionalizado organizaciones integradoras de representación e interlocución pública, como son los casos de *Organic Europe* (la sección europea de la organización mundial de agricultura ecológica IFOAM), la BEUC (Organización o Federación europea de consumidores)¹³, la Federación Sindical Europea, la Asociación o Federación europea de Pymes, y la federación o sección europea de la Unión Internacional de Cooperativas. En suma, sin embargo, se concluye que la sociedad civil transformadora no está lo suficientemente desarrollada y organizada como para contrarrestar la influencia política de los sectores y empresas de la economía fósil.

5.2. Acción democrática, participativa y experimentalista

La UE ha sido criticada por su déficit democrático tanto estructural, como coyuntural en decisiones drásticas en situaciones de crisis complejas. Bajo el claro poder intergubernamental del Consejo, el carácter democrático de la UE se concentra en una serie de procedimientos de consulta bilateral en la toma de decisiones. Una fuente de democratización ha sido el reforzamiento del Parlamento a la hora de debatir y aprobar las directivas, y de proponer agendas de temas e iniciativas (Hix y Høyland, 2013). Ante el déficit democrático las autoridades europeas han sido creativas para diseñar formas para la participación ciudadana y especialmente procesos de deliberación (Smith, 2013). El Parlamento ha sido proactivo en debatir la agenda medioambiental, como por ejemplo la conferencia académica-política *Beyond Growth Conference* en 2023 organizada por 20 parlamentarios de cinco grupos parlamentarios, con presencia de la Comisión¹⁴.

¹² <https://europe.influencemap.org/>

¹³ <https://www.beuc.eu/about-beuc/who-we-are>

¹⁴ <https://www.beyond-growth-2023.eu/>

En lo referente a las directivas medioambientales¹⁵, destacan las directivas sobre la evaluación del impacto medioambiental, sobre plásticos, contaminación y residuos, y otras sobre aire, ruido, información, emisiones. En energía, ha habido una intensa actividad regulativa, centrada en la eficiencia y en las energías renovables, al mismo tiempo que el Parlamento Europeo ha considerado la energía nuclear como verde o renovable. Dentro de la Economía Circular, se ha procedido a actualizar algunas directivas: en el 2020 la Directiva de ecodiseño para productos sostenibles; y en 2022 la Directiva de empaquetamiento y residuos, y la Ley de materias primas críticas. Respecto al consumo, cabe destacar la regulación, la protección del consumidor y la digitalización, dentro del avance hacia un consumo responsable y sostenible. En la actividad regulatoria los ritmos y los contenidos son cuestiones centrales. Para algunos países las directivas de la UE se suelen quedar cortas y para otros son exigentes. Superar la lógica del mínimo común denominador no es siempre fácil en una integración de más 20-25 países con diferentes historias y procesos de modernización. La consultación bilateral e interestatal es lenta, pero es una garantía de una siempre difícil acción democrática deliberada y negociada.

La participación política de las diferentes ciudadanía nacionales en la actividad regulatoria es limitada, y se organiza a través de las organizaciones (*stakeholders*) sectoriales nacionales y sectoriales. Donde sí puede haber una mayor participación es en la implementación nacional de las estrategias europeas. Aquí los gobiernos nacionales pueden organizar la participación ciudadana según las particularidades nacionales, y la Comisión Europea puede a su vez coordinar esas participaciones. Junto a la participación también pueden darse procesos de experimentación y de aprendizaje mutuo, tal y como analizaron Sabel y Zeitlin (2010). Sin embargo, la gobernanza participativa y experimentalista parece haberse estancado e incluso descendido. Procesos mínimamente experimentalistas como el Método Abierto de Coordinación, han quedado prácticamente aparcados, y el Semestre Europeo ha evolucionado hacia un diálogo y negociación bilateral sobre temas económicos entre la Comisión y los gobiernos nacionales. La agenda medioambiental de la Comisión y el Parlamento no ha sido muy respaldada por los estados miembros. Según Cotta (2024), la agenda eco-social de la UE ha sido principalmente un proyecto de la Comisión y de su Presidencia, con poca activación nacional y subnacional.

5.3. Conocimiento aplicado y público

Tanto el Parlamento como la Comisión han construido un desarrollado sistema de información y conocimiento, para fundamentar sus debates y decisiones. En el Parlamento, sus organizaciones y fuentes de datos y análisis están incluidas en el paraguas *Think Tank*¹⁶. En la Comisión, uno de los desarrollos más ambiciosos es el JRC (*Joint Research Centre*) *Science Hub*, que actúa como servicio de conocimiento de la Comisión Europea, y su misión es apoyar las políticas de la UE con evidencia científica a lo largo de todo el ciclo de política pública. El plan de trabajo del 2019 se concentraba en 6 áreas o prioridades de la Comisión: dos eran *European Green Deal* y *A new push for European democracy*. En esta área de democracia de los 8 ámbitos de trabajo para la protección y mejora de la democracia europea en torno a las instituciones europeas, una se centra en el desarrollo de visiones a largo plazo para las zonas rurales.

En lo referente al desarrollo sostenible, desde 1988 existe la *European Environment and Sustainable Development Advisory Councils Network (EEAC Network)*¹⁷, y a fecha de febrero 2024, 12 países (y dos regiones) europeas tienen constituido y reconocido al menos un consejo de este tipo en temas de desarrollo sostenible. En el caso de España no existe todavía un organismo claramente científico y académico que evalúe las políticas y sus resultados. En la evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU en la UE se han desarrollado los *KnowSDGs (Knowledge base for the Sustainable Development Goals)* que funciona como una plataforma que ofrece herramientas y conocimiento sobre políticas públicas, indicadores, método y datos para apoyar la implementación de los ODS en base a evidencias de calidad.

Respecto al cambio climático, el *European Scientific Advisory Board on Climate Change* se creó en 2021. Compuesto por 15 investigadores de disciplinas relacionadas con el clima, sus informes suelen tener una parte evaluativa y una parte de recomendaciones. En su informe de enero de 2024 hace recomendaciones para los

¹⁵ Véase Dupont *et al.* (2024) para un resumen de las directivas principales en materia climática.

¹⁶ <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/home>

¹⁷ <https://eeac.eu/member-councils/>

objetivos del Fit for 55 en el 2030 y de neutralidad en el 2050, a ser adoptadas entre 2024 y 2031¹⁸. Para alcanzar la neutralidad en 2050 el informe hace cuatro sugerencias a ser aplicadas para el 2031 como más tarde: a) Fortalecer los marcos de gobernanza y cumplimiento; b) Desarrollar los sistemas de comercio de emisiones de la UE; c) Atender la demanda de energía y de materiales, para que descienda; d) Ampliar el precio de las emisiones a todos los sectores principales (especialmente agricultura/alimentos y los usos de las superficies y tierras) e incentivar la eliminación de carbono. Destacan las propuestas de una gobernanza más dura, y de reducir la demanda energética y de materiales. Son propuestas ambiciosas pero realistas si la UE quiere realmente avanzar en la transformación eco-social.

5.4. Colaboración público-civil

Para la Comisión Europea es difícil colaborar con grupos sociales de orientación transformadora, dada la distancia institucional entre ambos. Sin embargo, ha trabajado en construir una relación voluntaria e individual con la ciudadanía europea. Por ejemplo, dentro del Pacto Europeo del Clima ha creado una plataforma para la participación ciudadana individual, en la que ciudadano/as europeo/as se ofrecen a ejercer de embajadores en el proyecto del Pacto Verde¹⁹. Asimismo, la Comisión Europea ha promovido y financiado un creciente número de redes cívicas; por ejemplo, en lo referente a energías renovables se puede destacar el proyecto de comunidades de energía²⁰, así como el *Rural Energy Consumption Advisory Hub* y *Citizen-led Renovation*. Lo que sí puede promover la UE es la cultura de la participación ciudadana en proyectos medioambientales y climáticos a niveles nacionales y locales. Campos y Marín-González (2020) sugieren que se puede hablar de un nuevo tipo de movilización social de carácter ciudadano en proyectos relacionados con la energía, desde el papel de ciudadanos y consumidores. Este tipo de participación puede ser promovida por las autoridades de la UE, a través de discursos y conocimiento, y pueden considerarse como dinámicas de colaboración público-civil local en un marco multinivel.

5.5. Dos posibilidades de cambio estructural: la reducción del tiempo de trabajo y el consumo sostenible

Las relaciones laborales en la UE han mantenido la tradición del diálogo social entre las organizaciones de representación de los empleadores y los empleados. El movimiento sindical europeo se ha organizado en la Federación Sindical Europea (FES o *European Trade Union* – ETU en inglés). A pesar de la fuerte influencia de las ideas neoliberales de liberalización y desregulación, las directivas laborales aprobadas han mantenido la base de la idea de capitalismo social de mercado y de diálogo social en las relaciones laborales y de trabajo. Durante las últimas décadas se ha debatido sobre la necesidad de reducir el tiempo de trabajo para dar soluciones a muchos problemas. Como recoge la publicación del Instituto de la Federación Sindical Europea (De Spiegelaere y Piasma, 2017), la reducción del tiempo de trabajo puede ayudar a la salud de los trabajadores, a repartir el trabajo, a mejorar la conciliación con la vida familiar, etc. y también a reducir el impacto medioambiental a través del ahorro en transporte, materiales y recursos naturales. Generalmente se suele sugerir la idea de una semana de 4 días o de 30 horas aproximadamente. Según la encuesta de Eurofound de Condiciones de Trabajo para el 2021²¹, el 70% de los trabajadores trabajaban cinco días por semana entre 35 y 40 horas, un 14% trabajaba más de 48 horas a la semana; el 45% preferiría trabajar menos horas y el 43% estaba satisfecho con su tiempo de trabajo; y entre los que trabajaban 30-40 horas solo 4 de 10 preferiría trabajar menos horas. El informe sobre el tiempo de trabajo de Eurofound (2023) indica que en 2021 y 2022 la semana de cuatro días fue uno de los temas más debatidos, con un número creciente de proyectos piloto. Los países que han llevado a cabo procesos de experimentación suelen aprobar desarrollos legislativos, que formalizan esa opción de jornada semanal. Por otra parte, hay otros países europeos con una cultura flexible de tiempo de trabajo y con aumento del teletrabajo que ya están practicando la semana de cuatro días de

¹⁸ <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/towards-eu-climate-neutrality-progress-policy-gaps-and-opportunities>

¹⁹ https://climate-pact.europa.eu/get-involved_en

²⁰ https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/energy-communities_en#energy-communities-initiatives

²¹ <https://www.eurofound.europa.eu/es/surveys/european-working-conditions-surveys/european-working-conditions-telephone-survey-2021>

trabajo presencial. La literatura científica no es concluyente sobre el efecto positivo de la reducción del tiempo de trabajo en el medioambiente (Antal *et al.*, 2021), y algunos autores sugieren mantener el foco en la productividad (Cieplinski *et al.*, 2021). Es preciso analizar qué tipo de actividades hacen o harían los trabajadores en los tres días libres. En todo caso, es necesario desarrollar una nueva cultura del trabajo hacia un modelo eco-social de organización socioeconómica.

La reducción del consumo es uno de los mayores desafíos para nuestras sociedades (Hickel, 2020). Las políticas para promover el consumo sostenible y responsable (parte del Objetivo 12 Consumo y Producción Responsable de los ODS) es un difícil objetivo. Haider *et al.* (2022), en su revisión de literatura sobre consumo sostenible, concluyen que el consumo opera dentro del denominado paradigma social dominante, basado en un fuerte consumo material, y la acción de gobierno está limitada por este paradigma. Estrategias de *demarketing* o de marketing social para promover un consumo sostenible han mostrado sus limitaciones, debido entre otras cosas a la fuerza de las prácticas y rutinas sociales de consumo. Por otra parte, una fuerte regulación del consumo, a través de límites, controles e incluso prohibiciones de productos y servicios, puede ser una acción lenta con un posible riesgo de excesiva judicialización.

La UE ha sido comparativamente proactiva en la regulación del consumo (Scholl *et al.*, 2010), optando por las políticas de información (Pollex, 2017), dentro de su estrategia de gobernanza blanda, y como forma de empoderamiento cultural de la ciudadanía consumidora europea. En esta línea de información y conocimiento la Comisión ha desarrollado una estrategia doble. Por un lado, ha generado herramientas de análisis, que aplica para evaluar el progreso en los ODS. Entre estos instrumentos se pueden destacar la Evaluación del Ciclo de Vida (desde 2003, y gestionada por una red)²², el indicador de la Huella de Consumo, la Huella Medioambiental, etc. Por otro lado, ha ido generando una serie de directivas y regulaciones sobre productos y servicios, en muchos casos dentro de su política de Economía Circular, la cual se orienta más a promover la eficiencia medioambiental en la producción, y menos en el consumo sostenible (Friant *et al.*, 2021).

6. Conclusiones

La crisis medioambiental y climática tiene una naturaleza compleja y difícil, y las soluciones necesariamente deben venir de políticas públicas ambiciosas. Las políticas públicas deben superar las soluciones convencionales aplicadas (conductuales, mercado e incentivos económicos, y tecnologías energéticas y de eficiencia) ya que no han traído los resultados esperados. Se ha argumentado la necesidad de políticas más ambiciosas y sustantivas para intentar soluciones de carácter organizativo-institucional, estructural y sistémico. Para ello es necesaria una mayor y mejor intervención del Estado, a través de una gobernanza medioambiental más efectiva y legítima que promueva la transformación eco-social. Esta gobernanza debe basarse en un desarrollo de su meta-gobernanza, y fundamentarse en tres pilares: democrático-participativo, epistémico-cognitivo, y social-civil.

En la UE se ha observado una trayectoria de más de tres décadas de políticas medioambientales y climáticas, crecientemente ambiciosas, lideradas por la Comisión y cada vez más por el Parlamento. En su naturaleza de integración interestatal, la meta-gobernanza de la UE presenta una limitada variedad y un enfoque blando coordinador e informativo, aunque con una significativa capacidad reflexiva-analítica. Su acción democrática participativa, limitada por la fuerte soberanía nacional de los países miembros, ha recibido dinámicas de innovación y experimentación, aunque con resultados modestos. El pilar epistémico ha desarrollado un avanzado régimen de conocimiento público y aplicado, que en el tema medioambiental y climático ha tenido un papel importante. La colaboración público-civil ha sido baja, pero en algunos sectores y ámbitos la Comisión ha desarrollado colaboración con organizaciones asociativas paneuropeas con aspiración transformadora. La gobernanza medioambiental de la UE tiene claras limitaciones institucionales, pero también presenta potencialidades para promover soluciones ambiciosas y sustantivas, y avanzar en la transformación eco-social.

²² European Platform for Life-Cycle Assessment.

Referencias

- Adam, B., Bell, W., Burawoy, M., Cornell, S., DeCesare, M., Elias, S., ... y Westbrook, L. (2009). *Handbook of public sociology*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Andre, P., Boneva, T., Chopra, F. y Falk, A. (2024). Globally representative evidence on the actual and perceived support for climate action. *Nature Climate Change*, 14, 253-259. <https://doi.org/10.1038/s41558-024-01925-3>
- Antal, M., Plank, B., Mokos, J., y Wiedenhofer, D. (2021). Is working less really good for the environment? A systematic review of the empirical evidence for resource use, greenhouse gas emissions and the ecological footprint. *Environmental Research Letters*, 16(1), 013002. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/abceec>
- Boswell, J., Dean, R., y Smith, G. (2023). Integrating citizen deliberation into climate governance: Lessons on robust design from six climate assemblies. *Public Administration*, 101(1), 182-200. <https://doi.org/10.1111/padm.12883>
- Campos, I. y Marín-González, E. (2020). People in transitions: Energy citizenship, prosumerism and social movements in Europe. *Energy Research & Social Science*, 69, 101718. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101718>
- Cieplinski, A., D'Alessandro, S., y Guarnieri, P. (2021). Environmental impacts of productivity-led working time reduction. *Ecological Economics*, 179, 106822. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2020.106822>
- Cotta, B. (2024) Unpacking the eco-social perspective in European policy, politics, and polity dimensions. *European Political Science*, 23, 1-13. <https://doi.org/10.1057/s41304-023-00453-6>
- De Spiegelaere, S., y Piasna, A. (2017). *The why and how of working time reduction*. European Trade Union Institute.
- Dupont, C., Moore, B., Boasson, E. L., Gravey, V., Jordan, A., Kivimaa, P., Kulovesi, K., Kuzemko, C., Oberthür, S., Panchuk, D., Rosamond, J., Torney, D., Tosun, J., y von Homeyer, I. (2024). Three decades of EU climate policy: Racing toward climate neutrality? *WIREs Climate Change*, 15(1), e863. <https://doi.org/10.1002/wcc.863>
- Eurofound (2023). *Working time in 2021–2022*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Ewert, B. (2020). Moving beyond the obsession with nudging individual behaviour: Towards a broader understanding of behavioural public policy. *Public Policy and Administration*, 35(3), 337-360. <https://doi.org/10.1177/0952076719889090>
- Friant, M. C., Vermeulen, W. J., y Salomone, R. (2021). Analysing European Union circular economy policies: Words versus actions. *Sustainable Production and Consumption*, 27, 337-353. <https://doi.org/10.1016/j.spc.2020.11.001>
- Galego, D., Moolaert, F., Brans, M., y Santinha, G. (2022). Social innovation & governance: a scoping review. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 35(2), 265-290. <https://doi.org/10.1080/13511610.2021.1879630>
- García, E. (2022). Environmental sociology and sociology for sustainability, from a historical European perspective. *Social Science Research Network*, 2(27), 1-22. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3860530>
- Haider, M., Shannon, R., y Moschis, G. P. (2022). Sustainable consumption research and the role of marketing: A review of the literature (1976-2021). *Sustainability*, 14(7), 3999. <https://doi.org/10.3390/su14073999>
- Hickel, J. (2020). *Less is more: How degrowth will save the world*. Random House.
- Hix, S., y Høyland, B. (2013). Empowerment of the European parliament. *Annual review of political science*, 16, 171-189. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-032311-110735>
- Jager, N. W., Newig, J., Challies, E., y Kochskämper, E. (2020). Pathways to implementation: Evidence on how participation in environmental governance impacts on environmental outcomes. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(3), 383-399. <https://doi.org/10.1093/jopart/muz034>
- Jessop, B. (2011). Metagovernance. En M. Bevir (Ed.) *The SAGE Handbook of Governance*, (pp. 106–123). Sage.
- Jorgenson, A. K. (2012). The sociology of ecologically unequal exchange and carbon dioxide emissions, 1960-2005. *Social Science Research*, 41(2), 242-252. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2011.11.011>
- Lascombes, P., y Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments. From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Meuleman, L. (2018). *Metagovernance for sustainability: A framework for implementing the sustainable development goals*. Routledge.

- Meuleman, L. (2023). A metagovernance approach to multilevel governance and vertical coordination for SDGs. En A. Breuer, D. Malerba, Srinivasa, S., y Balasubramanian, P. (Eds.): *Governing the interlinkages between the SDGs* (pp. 71-89), Routledge.
- Mol, A.P. J., Sonnenfeld, D. A., y Spaargaren, G. (Eds.). (2009-2020). *The Ecological Modernisation Reader: Environmental Reform in Theory and Practice*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003061069>
- Moulaert, F. (2013). *The international handbook on social innovation: collective action, social learning and transdisciplinary research*. Edward Elgar Publishing.
- Pollex, J. (2017). Regulating Consumption for Sustainability? Why the European Union chooses information instruments to foster sustainable consumption. *European Policy Analysis* 3, 185-204. <https://doi.org/10.1002/epa2.1005>
- Radaelli, C. M., y Taffoni, G. (2023). *Better regulation as soft law*. En M. Eliantonio, E. Korkea-aho y U. Mörth (Eds.), *Research Handbook on Soft Law* (pp. 116-131) Edward Elgar Publishing.
- Redclift, M. R., y Woodgate, G. (Eds.). (2010). *The international handbook of environmental sociology*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781849805520>
- Rootes, C. (2004). Is there a European environmental movement?. En Barry, J., Baxter, B., y Dunphy, R. (Eds.). (2004). *Europe, globalization and sustainable development*, (pp. 71-96), Routledge.
- Sabel, C. F., y Zeitlin, J. (Eds.). (2010). *Experimentalist governance in the European Union: Towards a new architecture*. Oxford University Press.
- San Román, A. y Molinero-Gerbeau, Y. (2023). Anthropocene, Capitalocene or Westernocene? On the ideological foundations of the current climate crisis, *Capitalism Nature Socialism*, 34(4), 39-57. <https://doi.org/10.1080/10455752.2023.2189131>
- Scholl, G., Rubik, F., Kalimo, H., Biedenkopf, K., y Söbech, Ó. (2010, February). Policies to promote sustainable consumption: Innovative approaches in Europe, *Natural Resources Forum*, (34)1, 39-50. <https://doi.org/10.1111/j.1477-8947.2010.01294.x>
- Silvast, A. (2017). Energy, economics, and performativity: Reviewing theoretical advances in social studies of markets and energy. *Energy Research & Social Science*, 34, 4-12. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.05.005>
- Smith, G. (2013). Designing democratic innovations at the European level: Lessons from the experiments. En R. Kies (Ed.) *Is Europe Listening to Us?* (pp. 201-216). Routledge.
- Stuart, D. (2021). *What is environmental sociology?*. John Wiley & Sons.
- Stuart, D., Gunderson E. y Petersen, B. (2020). *Climate change solutions: Beyond the capital-climate contradiction*. University of Michigan Press.
- Szetey, K., Moallemi, E. A., Ashton, E., Butcher, M., Sprunt, B., y Bryan, B. A. (2021). Participatory planning for local sustainability guided by the Sustainable Development Goals. *Ecology & Society*, 26(3), art. 16. <https://doi.org/10.5751/es-12566-260316>
- Ueckerdt, F., Bauer, C., Dirnaichner, A., Overall, J., Sacchi, R., y Luderer, G. (2021). Potential and risks of hydrogen-based e-fuels in climate change mitigation. *Nature Climate Change*, 11(5), 384-393. <https://doi.org/10.1038/s41558-021-01032-7>
- York, R. y Dunlap, R. (2019) Environmental Sociology. En G. Ritzer & W. Wiedenhof (eds.) *The Wiley-Blackwell Companion to Sociology*, (pp. 283-300). <https://doi.org/10.1002/9781119429333.ch17>
- Wiertz, D. y de Graaf, N. D. (2022). The climate crisis: what sociology can contribute. En K. Gërkhani, N. de Graaf y W. Raub (Eds.). *Handbook of Sociological Science* (pp. 475-492). Edward Elgar Publishing.

Breve CV del autor

Manuel Ahedo Satisteban es doctor en Sociología (Universidad del País Vasco, 2002). Ha investigado y enseñado en Cataluña (Universitat Rovira i Virgili), Dinamarca (Copenhagen Business School y Universidad de Copenhague) y País Vasco (Universidad del País Vasco); desde enero del 2023 enseña e investiga en la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid). Sus áreas de investigación se centran en la sociología comparada y transnacional, la sociología de las políticas públicas y la gobernanza, y la sociología de la economía, de la educación, y del medio ambiente.

Agradecimientos

El autor agradece a los revisores sus sugerencias y aportaciones para la mejora del presente artículo.

Conflicto de intereses

El autor declara la ausencia de conflicto de intereses.