



Estado y tendencias de la **Agenda 21 Local**





Indice



PRESENTACIÓN	
Estado y tendencias de la Agenda 21 Local en la Comunidad Valenciana	9
Rafael Blasco Castany , Conseller de Territorio y Vivienda	
José Luis Olivas Martínez , Presidente de Bancaja	
Introducción	13
Juan A. Tomás Carpi y Raúl Abeledo Sanchís	
Consideraciones sobre el desarrollo local sostenible	17
Juan A. Tomás Carpi	
PRIMERA PARTE	
Caracterización de las fases de la A21L	
CAPITULO 1. La diagnosis ambiental como herramienta básica para la implantación de una Agenda 21 Local.	35
Enrique Navarro Obrer	
1. Introducción	35
2. ¿Qué es la diagnosis ambiental?	35
3. Los modelos de diagnóstico	36
4. Fases y contenidos de la diagnosis ambiental	41
5. Conclusiones	49
Bibliografía	50
CAPITULO 2. Diseño del plan de acción local y el plan de seguimiento.	51
Mª del Puig Palacios Medina y Virginia del Río Orduña	
1. Introducción	51
2. Plan de acción local	51
3. Plan de seguimiento	60
CAPITULO 3. La participación ciudadana en los procesos de Agenda 21 Local.	73
Raúl Abeledo Sanchis y Carlos Canet Yuste	
1. Introducción	73
2. El valor de la participación	73
3. Carácter estratégico del proceso	75
4. Características de la participación ciudadana en las A21L	76
5. Una propuesta de estrategia en materia de participación ciudadana	79
Bibliografía	





SEGUNDA PARTE
Análisis de situación

CAPITULO 4. La A21L en Europa y en el mundo.	91
Raúl Abeledo Sanchis y Gema Alcañiz Roy	
1. Introducción.....	91
2. Panorámica internacional	91
3. La Agenda 21 Local en Europa	96
4. Estudios de caso.....	100
Bibliografía	106
CAPITULO 5. La Agenda 21 en España.....	107
Tomás Martínez Soria	
1. Panorámica estatal y aspectos generales	107
2. Ámbitos de actuación.....	118
3. La estrategia Española de Desarrollo Sostenible como marco de desarrollo de los procesos de A21 Local.....	132
Bibliografía	135
CAPITULO 6. La implementación de las Agendas 21 Locales en la provincia de Valencia.	137
Eugenio Salvador Ivorra Catalá	
1. Introducción.....	137
2. Estudio sobre el grado de implementación de las Agendas 21 Locales en la provincia de Valencia.....	147
3. Conclusiones.....	175
Bibliografía	177
Reseña de autores	181



La Agenda 21 Local tiene su origen en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Regional (Río de Janeiro, 1992). Su fundamentación estratégica se basa en la planificación y gestión sostenible de todo el territorio municipal o del ámbito en que pretenda aplicarse. Ilustra a los poderes públicos a iniciar un proceso de diálogo con sus ciudadanos, considerando de forma integrada el desarrollo social, económico y medioambiental del territorio. Este planteamiento enlaza con uno de los más importantes principios de la Unión Europea, tanto para definir su política ambiental como para otros ámbitos, Se trata del principio de subsidiaridad. Según el cual, se han de asumir más competencias a nivel administrativo más próximos a los ciudadanos.

Todo ello desde la ordenación y la integración de las políticas municipales en el principio de sostenibilidad ambiental.

Ahora bien, la Agenda 21 presenta grandes dificultades para su confrontación real, tanto en su forma como en su contenido. Nadie discute hoy la incorporación de las estrategias medioambientales en las diferentes políticas sectoriales, pero la diversidad de enfoques son, al mismo tiempo, una muestra palpable de la dificultad para la puesta en práctica.

La concienciación social se ha transformado profundamente en las últimas décadas sin que ello haya ido acompañado de unas estrategias que permitan la planificación de la acción municipal. Por tanto, la Agenda 21, en su flexibilidad, es el instrumento básico para hacer casar los cambios sociales exigidos con el propio funcionamiento interno de las instituciones.

En los próximos años, el esfuerzo de adaptación exigible a la administración local tiene que ir acompañado de una continuidad y profundización que haga posible tal iniciativa. Para ello es necesario en primer lugar potenciar los procesos incluidos en la Agenda 21 Local mediante el impulso de acuerdos entre administraciones y grupos políticos; en segundo lugar deben incorporarse a dichas estrategias las diferentes asociaciones locales y, finalmente, buscar la compatibilización de las estrategias con la participación social tanto individual como colectiva de los ciudadanos. Estas circunstancias, junto con una clara orientación hacia la acción, el desarrollo y la aplicación de los proyectos y acciones surgidos de los diferentes planes de acción constituyen la fórmula ineludible para avanzar en la consolidación del desarrollo sostenible como una malla interconectada de ciudades sostenibles.

La participación de los ciudadanos y de la opinión pública –a través de los medios de comunicación– en los procesos de decisión dará no solo legitimidad a la acción política, sino que aportará una focalización de las necesidades en el propio ciudadano.

Los cambios sociales acaecidos han acercado la decisión política a la ciudadanía en la misma medida que la han alejado en ocasiones de la descripción científica. El resultado de las diferentes aportaciones científicas ha abandonado la verdad universal para pasar a ser información manejable por parte de la ciudadanía. De ahí que las debilidades o las prioridades para el bienestar medioambiental han pasado al campo de la política. La política entendida como decisión comunitaria para concitar acuerdos.

Esa es la respuesta que esperamos de la aplicación de los procesos derivados de la Agenda 21 Local de la Comunidad Valenciana. Y éste es el objetivo que se persigue mediante esta y otras publicaciones.

Rafael Blasco Castany
Conseller de Territorio y Vivienda



Al patrocinar la publicación de este estudio, realizado por un nutrido equipo interdisciplinar de expertos, Bancaja quiere contribuir al éxito en la Comunidad Valenciana de un ambicioso e imprescindible programa de actuaciones que se conoce como la Agenda 21 Local, especialmente a partir de las iniciativas municipales.

Afortunadamente, la conciencia colectiva en torno a los problemas que sufre el medio ambiente en todo el planeta ya no es un fenómeno minoritario, como lo era hasta no hace aún mucho tiempo.

Por el contrario, se mantiene en una línea de crecimiento continuado y va impregnando a las distintas administraciones, a las entidades privadas y también a segmentos cada vez más amplios de ciudadanos. Sin embargo, dichos problemas son de tal magnitud, que es necesario incentivar y extender con todo tipo de esfuerzos el análisis y la reflexión en torno a ellos.

En todo momento, la respuesta de Bancaja ante los desafíos que plantea la exigencia de hacer compatibles el crecimiento económico y la salvaguarda del medio ambiente –es decir, un modelo de desarrollo que no esté socavando sus propias posibilidades de existir– es de absoluto compromiso.

Sabemos igualmente que es necesario poner las bases para que ese modelo quede mejor definido y, de acuerdo con los especialistas, que, muy posiblemente, la única manera de conseguirlo sea combinar con acierto las perspectivas teóricas con las propuestas y experiencias de actuación, que lógicamente sólo pueden tener lugar en ámbitos territoriales concretos, como el local y el regional.

A todo ello contribuyen sin duda las aportaciones contenidas en esta obra. Desde Bancaja, por tanto, nos satisface contribuir con nuestro apoyo para que sean conocidas como merecen y que puedan ser aprovechadas en aquellos espacios, como el municipal, en que se hace más propicio generar de manera rápida, y con mayores expectativas de éxito una conciencia arraigada y duradera sobre la realidad de nuestro entorno.

José Luis Olivas Martínez

Presidente de Bancaja

Introducción

Juan Antonio Tomás Carpi
Raúl Abeledo Sanchis

Algunos de los efectos colaterales del crecimiento económico de los últimos cincuenta años están generando serias preocupaciones entre los científicos naturales. Y no es para menos dadas las repercusiones negativas que dichos efectos están teniendo sobre los ecosistemas naturales y la Biosfera y su capacidad de desarrollar funciones críticas para la existencia y bienestar de la especie humana. Esta preocupación se ha ido extendiendo progresivamente al mundo político y ciudadano, dando lugar, desde principios de los setenta, a un debate que crece en amplitud y profundidad sobre el alcance de los problemas y la naturaleza de las soluciones.

Este proceso confluiría en una serie de Cumbres Mundiales y de Convenciones que irían desde la de Río en 1992 hasta la de Johannesburgo en 2002, con presencia de los máximos mandatarios de los principales países y algunos acuerdos que, aunque de escasos efectos hasta ahora, anuncian el papel central que los criterios de eficiencia medioambiental y sostenibilidad van a tener en el diseño de un marco institucional que supondrá un giro fundamental en el modelo de desarrollo y la evolución tecnológica. Aunque de forma desarticulada pero incremental, la legislación medioambiental, que ha experimentado un espectacular desarrollo desde los años setenta, con una aceleración en los últimos lustros, ya ha venido preparando el camino a lo que tiene visos de convertirse en la gran transformación del siglo XXI, guiada por las leyes de la ecología.

La creciente concienciación sobre los problemas medioambientales y los peligros que éstos encierran, tampoco ha sido ajena al mundo de los negocios. Con independencia de las limitaciones que la legislación medioambiental impone a la actividad productiva, un número creciente de empresas, las más avanzadas e innovadoras, algunas de ellas agrupadas en el World Business Council for Sustainable Development, están generando una respuesta proactiva (vía innovación guiada por la eco-eficiencia y la ecología industrial) al reto que plantean los mencionados problemas, a los que lejos de ver como una simple amenaza para el mundo empresarial, los contemplan como una oportunidad de ganar en eficiencia y competitividad, haciendo por otro lado más natural el principio de responsabilidad social empresarial.

Si la dinámica político-institucional internacional y nacional, aunque con altibajos como el que supone el retroceso protagonizado por la Administración Bush, discurre por la senda de un creciente compromiso con la sostenibilidad ecológica del proceso económico, la conciencia ciudadana y la

acción social impulsan este proceso y las organizaciones que lideran el proceso económico lo han asumido como oportunidad, es lógico pensar que el desarrollo sostenible, lejos de ser una moda esta destinado a convertirse en el paradigma de desarrollo dominante a nivel internacional. La decidida apuesta de la Unión Europea por este modelo de desarrollo no es más que una confirmación puntual de la irreversibilidad de esta tendencia.

La ambigüedad del concepto de desarrollo sostenible lejos de ser un problema es un factor de reforzamiento de la tendencia a su socialización. Y una vez adquirida carta de ciudadanía en las representaciones sociales, parece lógico inferir que la idea se ira depurando y el proceso que impulsa ganando en precisión, como proceso integral de desarrollo económico y social respetuoso con el medio natural. Pero con independencia de que sea necesario para evitar catastrófes, el compromiso serio y riguroso con el desarrollo sostenible es hoy, a la luz de las tendencias socio-económicas e institucionales expuestas, una exigencia de racionalidad económica a largo plazo, tanto para preservar recursos escasos y no sustituibles de carácter crítico para el mantenimiento y mejora de los niveles de vida y calidad de vida del futuro, como para forjar un proceso de aprendizaje coherente con las nuevas tendencias tecno-económicas que garanticen la competitividad de mañana de empresas y territorios.

Resulta evidente el interés que para las comunidades locales y las regiones tiene la apuesta decidida por el desarrollo sostenible, tanto por razones de calidad de vida como de competitividad. Pero no hay que olvidar que en la gestación de una trayectoria global al desarrollo sostenible es esencial la función transformadora y culturizadora que se desarrolle en los ámbitos espaciales inferiores, y en especial en el plano local, lugar de vida y socialización, y de cuya evolución depende el proceso de aprendizaje de ciudadanos y actores políticos, sociales y empresariales. El desarrollo sostenible, como proceso de transformación y cambio cultural que debe llevarse a cabo en el menor tiempo posible, tiene que apoyarse necesariamente en la proximidad y la implicación ciudadana, lo que hace del espacio local y regional los ambientes de referencia por excelencia para la acción social y política que lo haga posible.

De lo que viene diciéndose se infiere el papel central de las Agendas 21 Locales, como instrumentos privilegiados del desarrollo sostenible, en la organización de la dinámica social y económica de las comunidades locales, como ya se enfatizó en la Cumbre de Río. Pero no se trata de una acción más de gobierno local. Las Agendas 21 Locales constituyen un vehículo de cambio institucional de gran alcance e impacto, con efectos tanto sobre el uso de los recursos naturales y económicos y la acumulación de capital, como sobre la organización y estructura de la política pública y de la administración local y los procesos de toma de decisiones. En este contexto, y dada la función movilizadora e implicadora de la participación ciudadana, como dimensión central del proceso de Agenda 21 Local, este instrumento no sólo constituye una fuerza de modernización medioambiental de la acción local, sino un motor de profundización de la democracia y de creación de capital social positivo.

El número de autoridades municipales comprometidas con la implantación de la Agenda 21 Local ha experimentado un espectacular crecimiento en los últimos años en todos los continentes.

En respuesta a la llamada que se hizo en la Cumbre de Río, movimientos de ciudades han impulsado distintas acciones movilizadoras y promovido actos de sensibilización y actuación coordinada de amplio impacto. Son de destacar hitos como la elaboración de la Carta de Aalborg, la Carta de Lisboa, la Carta de Sevilla, o la Declaración de Hannover. Como pone de relieve el informe de ICLEI sobre la situación de las agendas 21 locales a principios de 2002, en 113 países estudiados en torno a 6500 autoridades municipales se habían comprometido formalmente con la implantación de una agenda 21 o la estaban llevando a la práctica. En dieciocho países se habían emprendido campañas nacionales para el fomento de las Agendas 21, y en casi cuatro mil municipios estas se habían integrado en el sistema municipal de decisión, acción y gestión.

En España la Agenda 21 Local ha experimentado también una importante difusión a nivel municipal, a lo que han contribuido de forma decisiva algunas Diputaciones, como la de Barcelona, y gobiernos autonómicos, como el de Andalucía, y la creciente inquietud de la Federación Española de Municipios y Provincias. En muchos casos, sin embargo, no se ha ido mucho más allá de la firma de la Carta de Aalborg o de actuaciones puntuales con un enfoque ambientalista. El enfoque integrado sigue siendo la excepción. La carencia de recursos económicos y humanos, el bajo nivel de sensibilidad ciudadana y la ausencia de una política de desarrollo sostenible sólidamente implantada a nivel nacional y regional, se hacen sentir.

La Comunidad Valenciana es una de las regiones españolas en las que mayor impulso ha recibido el compromiso formal con la implantación de Agenda 21 Local a nivel municipal, lo que se ha debido en buena medida a la apuesta hecha desde las diputaciones, especialmente la de Valencia, con la elaboración de la Carta de Xàtiva en 2000, a la que ha seguido una labor de promoción de agendas comarcales y locales, y la de Castellón. Es en este contexto que no sólo se ha ido conociendo el instrumento, sino ganando en experiencia y capacitación para avanzar, tanto por parte de los municipios que ya están implantando la Agenda como los que quieren seguirles. En este contexto se presenta nuestra publicación, con la que se persigue aportar un documento que genere información significativa útil para la reflexión y el impulso del proceso de Agenda 21 Local en la Comunidad Valenciana. Contamos para ello con la dilatada experiencia de un nutrido grupo de autores constituido por expertos en la materia. De un lado, el equipo pluridisciplinar del Área de Agenda 21 Local de IMEDES integrado por una decena de profesionales de la consultoría en desarrollo local sostenible con una trayectoria avalada por siete años de trabajo en más de medio centenar de municipios dentro y fuera de la Comunidad Valenciana. De otra parte, los propios técnicos medioambientales que han participado o participan en el desarrollo de marcos de actuación en procesos de Agenda 21 Local y estudio de los mismos.

Los contenidos de la publicación se estructuran a partir de los siguientes objetivos:

- Caracterizar las diversas fases que integra el proceso de Agenda 21 Local, identificando las principales utilidades que para el desarrollo local sostenible tiene la Agenda 21 Local y analizando, a partir de la experiencia, los obstáculos más relevantes a los que se enfrenta su ejecución en el día a día.

- Definir el estado de la Agenda 21 Local como programa para el desarrollo sostenible en los municipios, analizando para ello su grado de implantación en los diferentes ámbitos de interés, que abarcan desde el plano internacional hasta la Comunidad Valenciana.

En relación con los contenidos, Juan Antonio Tomás Carpi inicia el trabajo realizando una serie de consideraciones básicas en torno al desarrollo local sostenible, definiendo para ello la relevancia del plano local como nivel estratégico, presentando las razones socioeconómicas que avalan el diseño de una estrategia de desarrollo local sostenible y presentando algunas claves de ejecución de la misma.

A continuación, se desarrolla el primero de los tres grandes bloques que dan cuerpo a esta publicación: la caracterización y análisis de las diversas fases metodológicas que integran el proceso de Agenda 21 Local. En primer lugar, Enrique Navarro Obrer analiza, a partir de la consideración de los diversos modelos existentes, las fases y contenidos de ésta, argumentando la necesidad de un buen diagnóstico para el desarrollo del proceso y los principales obstáculos que supone su elaboración. En el siguiente capítulo, Virginia del Río Orduña y M^a del Puig Palacios Medina presentan los contenidos y características metodológicas del Plan de Acción Local y del Sistema de Seguimiento, definiendo los retos que conllevan en la práctica la integración y coordinación necesarias para la ejecución de estas fases. Por último, Raúl Abeledo Sanchis y Carlos Canet Yuste proceden al análisis de una de las claves fundamentales para el éxito en la implantación del proceso de Agenda 21 Local: la participación ciudadana. A partir del razonamiento del valor estratégico que presenta la implicación de las vecinas y vecinos, se definen las principales deficiencias informativas, formativas e instrumentales a las que nos enfrentamos en su consecución. Este análisis constituye la base para la elaboración de una propuesta de articulación y mejora de los procesos participativos en las diversas fases de la Agenda 21 Local.

El segundo bloque se dedica al estudio del grado de desarrollo del programa de Agenda 21 Local, para lo cual se procede a caracterizar su situación desde un enfoque multinivel. En el capítulo 4, Raúl Abeledo Sanchis y Gema Alcañiz Roy presentan la panorámica internacional por continentes de la Agenda 21 Local, deteniéndose especialmente en Europa para presentar los principales hitos acontecidos, señalar las particularidades del proceso en el continente e ilustrar esta cuestión a partir de diversos casos de estudio. Una vez presentado el contexto europeo, Tomás Martínez Soria desciende un nivel y aborda el análisis desde la perspectiva estatal. Partiendo del referente que supone la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, describe el desarrollo de los procesos de Agenda 21 Local en España y analiza sus determinantes, presentando, por último, algunas de las experiencias más relevantes. Este segundo bloque se cierra con un pormenorizado análisis por parte de Eugeni Ivorra Cátala sobre el grado de implementación de las Agendas 21 Locales en la provincia de Valencia. A partir del marco definido por la Estrategia Valenciana de Desarrollo Sostenible y el papel jugado por la Red de Municipios Valencianos Hacia la Sostenibilidad, el autor presenta los resultados de una completa encuesta realizada entre todos los municipios valencianos firmantes de la Carta de Xàtiva.

Consideraciones sobre el desarrollo Local Sostenible

Juan Antonio Tomás Carpi
Catedrático de la Universitat de València
Presidente de IMEDES

1. Introducción.

La historia nos muestra que la evolución de las sociedades ha venido jalonada por fases de transformación, consistentes en cambios radicales en la estructura socioeconómica, el marco institucional y el sistema de valores, creencias y pautas de comportamiento, que han dado lugar a nuevos patrones de organización y funcionamiento social. Estas fases de cambio cualitativo suelen: a) ser de larga duración (incluso cuando vienen precedidas de una revolución política); b) comportar un intenso proceso de aprendizaje y desaprendizaje; c) tener ganadores y perdedores, generando, por tanto, tensiones, resistencias y conflictos; d) ser germen de incertidumbre; e) dar lugar a resultados impredecibles y f) escapar al control sistemático de cualquier actor.

Tradicionalmente, sin embargo, dichos momentos de turbulencia social han sido de alcance espacial limitado, al menos en sus inicios, siendo el motor de arranque normalmente un solo vector-fuerza (económico, social, político o tecnológico). Muy raras veces el proceso de cambio ha sido el producto de una acción social avalada por un alto grado de consenso.

El escenario en el que actualmente nos situamos es también el de una fase de transformación, pero de un carácter nuevo e inédito. El proceso que puede llevar a un resultado social y humanamente aceptable es de una amplitud y radicalidad sin precedentes, es global, viene impulsado por múltiples vectores, los grados de libertad dentro de los que se mueve son escasos y se admiten pocos errores, y necesita de un amplio y bien urdido consenso social.

A los grandes cambios tecnológicos y económicos que promueven la revolución tecnológica de la información y el proceso de globalización económica, hay que unir la trascendencia de la crisis ecológica global, la amenaza del terrorismo internacional, el creciente desfase institucional y el clima de insatisfacción social en ascenso con respecto al actual modelo de desarrollo. Pero el problema no está sólo en la magnitud y amplitud de las fuerzas que impulsan la transformación en ciernes, sino en la velocidad con la que se suceden sus cambios y efectos y la radicalidad y presteza del ajuste institucional necesario para que el proceso se encauce de acuerdo con los criterios de sostenibilidad social, económica, política y ecológica.

En una situación como la actual las distintas dimensiones que son objeto de preocupación social tienden a entrelazarse, en lo malo y en lo bueno. Un proceso de globalización mal conducido

tiende a agravar la inseguridad económica y social, agudiza los problemas de insostenibilidad ecológica del proceso económico, acrecienta los movimientos demográficos y la tensión internacional, aviva el terrorismo global e incrementa la inseguridad ciudadana. Por el contrario, un ajuste institucional orientado por los principios de solidaridad y sostenibilidad tiende a atenuar los conflictos sociales e internacionales, disminuir las desigualdades interespaicales, equilibrar los flujos internacionales de bienes, información y personas, acercarse a la coevolución compatible entre sociedad humana y naturaleza, minar las fuentes que alimentan el terrorismo global, lograr una sociedad más cohesionada y disminuir la inseguridad ciudadana. La gran cuestión está en como romper el círculo vicioso en que está inserta la sociedad mundial e iniciar un proceso virtuoso. Es indudable que un proceso de carácter global sólo puede encauzarse en la dirección deseada cuando se impulsa y gestiona desde instancias con proyección internacional, recayendo la responsabilidad última del pilotaje en las instancias nacionales y supranacionales de gobierno. Pero no es menos cierto que tanto las fuerzas que influyen en el comportamiento de las instituciones públicas nacionales como los actores de los que depende la construcción de una sociedad más solidaria y sostenible se forjan en niveles subnacionales. Entre otras cosas porque la gran transformación que impone la transición hacia una sociedad ecológica, económica y socialmente sostenible requiere de un intenso y acelerado proceso de aprendizaje de ciudadanos y organizaciones cuyo ámbito de referencia sustantivo es el local y regional, de ahí la relevancia de los procesos y de la acción institucional y social que se despliegue en esos niveles espaciales.

Este proceso de aprendizaje y sensibilización no sólo contribuye a un cambio en valores, creencias, actitudes, hábitos y prácticas, sino que orienta y refuerza las tendencias institucionales y tecnológicas que se forjan en planos espaciales de superior nivel. La gestación y legitimación, por ejemplo, de cambios de gran calado en el sistema fiscal que permitan desplazar la presión impositiva desde las rentas y el trabajo hacia las actividades medioambientalmente perniciosas, algo fundamental para conseguir una economía más eco-eficiente y cuya decisión corresponde a instancias nacionales, necesita de un cambio significativo en los valores y percepciones de los ciudadanos, que sólo es posible conseguir en un plazo prudencial mediante un intenso proceso educativo forjado en una transformación de la atmósfera local. Lo mismo puede decirse de las bases genéticas de la presión social para la generación de acuerdos internacionales de amplio impacto y de otras actuaciones necesarias para el desarrollo sostenible que son de ámbito nacional y global.

Esta cuestión suscita un par de preguntas fundamentales: ¿Qué razones e incentivos pueden fomentar el compromiso de las instituciones locales con un proceso de cambio de atmósfera informado por la sostenibilidad ecológica del sistema humano? y ¿Cual es el contenido de este cambio y cuales las claves que permitan conducirlo con posibilidades de éxito?.

2. El rol estratégico del plano local y del desarrollo humano en el desarrollo económico ecológicamente sostenible.

Cambiar el modelo de desarrollo no es fácil. La cultura, instituciones y aprendizaje que han informado la trayectoria individual y colectiva hasta el presente, constituyen un corset difícil de

romper. Los valores, conceptos, instituciones, prácticas y rutinas asumidos antepone serias barreras a los cambios de percepción de la realidad y se resisten a ser sustituidos por otros nuevos, desconocidos y que chocan con lo aprendido. Más difícil que aprender es desaprender, por la sensación de vacío e inseguridad que origina. Y eso es a lo que nos enfrentamos con el cambio radical de modelo de desarrollo y modo de vida que la sostenibilidad ecológica de nuestra sociedad requiere. Sin embargo, la insostenibilidad ecológica del proceso económico y social actual exige de cambios rápidos en las técnicas y estilos de vida, que sólo con transformaciones inusuales y bien orientadas de las instituciones es posible llevar a la práctica.

El nivel de conocimientos y capacidad de investigación del mundo actual, así como el poder de transmisión efectiva de información significativa sobre las amenazas de las tendencias ecológicas que proporcionan las nuevas tecnologías de la información, los medios de comunicación y el desarrollo de redes sociales que pivotan entre lo local y lo global, constituyen un poderoso contrapunto a tales inercias. Si, además, se es capaz de transmitir que la recompensa por este esfuerzo al nivel que los valores dominantes sancionan, los de orden económico, es muy alta, es posible concebir esperanzas sobre un futuro más prometedor.

Del como se gestione la información sobre las tendencias perceptibles, los medios de difusión y las implicaciones del desarrollo sostenible, dependerá no sólo el futuro de la Humanidad, sino el de cada territorio, tanto en lo ecológico como en lo económico. Y la responsabilidad sobre dicha gestión es tanto de las instancias de gobierno internacionales y nacionales como regionales y locales.

Aunque los problemas medioambientales más significativos (calentamiento de la atmósfera a resultas de la concentración en la misma de gases de efecto invernadero, pérdida de biodiversidad, lluvia ácida, avance de la desertización, etc.) son de alcance global o internacional, su fuente es de carácter difuso y se concreta en procesos y prácticas que se materializan en lo local. Otros problemas medioambientales, como la degradación de los acuíferos, la ocupación y pérdida de cualidades del suelo, la producción de residuos, los vertidos contaminantes o las prácticas agrícolas degradantes del entorno, son de origen e impacto local o regional. Esto implica que la acción correctora desde lo local es de estratégica importancia.

No puede olvidarse, sin embargo, que en sociedades abiertas y una economía cada vez más integrada a nivel mundial, los comportamientos locales vienen regulados por relaciones de alcance supralocal, en especial supranacionales, como las que define una economía de mercado con tendencia a la globalización, estando la acción local condicionada por dicho proceso. Lo que obliga a situar en el centro de la reflexión estratégica a las relaciones con el entorno nacional y global, en su doble dimensión de restricción y de referente del proceso de concienciación ciudadana y de acción colectiva.

Con todo, lo local es el espacio de vida y ámbito de culturización de los individuos. Es en dicho plano donde estos son capaces de comprender la relevancia de los problemas medioambientales y su razón de ser, cambiando sus valoraciones, creencias, actitudes y hábitos. Lo local es el espacio de educación que puede garantizar la materialización de la revolución cultural que el desarrollo sostenible necesariamente requiere. Es desde la toma de conciencia de los problemas

medioambientales locales y de la búsqueda de solución para estos qué, por simpatía, puede acelerarse el ritmo de concienciación sobre los problemas globales y la creación de una voluntad colectiva que sustente los cambios institucionales que la sostenibilidad del Planeta necesita. El reflexionar y actuar localmente es, pues, una condición fundamental para pensar e influir globalmente.

Es evidente que en ese proceso de movilización local por la sostenibilidad las administraciones locales resultan de estratégica importancia, no sólo para animar y liderar el proceso, sino también para dar ejemplo con su comportamiento. Pero al impulsar un proceso de cambio cultural que, por su alcance y ritmo, requiere de la implicación activa de los ciudadanos y la creación de una coalición de desarrollo de amplio espectro social, los responsables públicos se ven conducidos a llevar el proceso más allá de la transformación de las relaciones entre hombre y naturaleza, afectando a la propia relación entre los hombres. Es decir, con la estrategia de desarrollo sostenible se está apostando por la profundización de las libertades políticas, la garantía de transparencia, la cohesión social y la seguridad, lo que implica impulsar el desarrollo humano. Pero para que este propósito sea socialmente sustentable es necesario, en un contexto dominado por los valores económicos, asegurar el empleo, lo que hace de la sostenibilidad económica una exigencia del modelo de desarrollo sostenible.

De lo anterior se infiere la necesidad de superar el modelo actual de desarrollo, sustentado en la preeminencia de lo económico, mediante la integración reflexiva y práctica de los sistemas económico, social y ecológico a partir de un enfoque que haga de la autoproducción normal del sistema natural la restricción fundamental del proceso económico y social, dado el valor crítico de los servicios que aquel presta, y del ecodiseño de las instituciones, del sistema productivo y de la actividad humana en general, el criterio regulador de la asignación de recursos, creatividad económica y tecnológica y competitividad de empresas y territorios. En este contexto, el objetivo por antonomasia es el desarrollo del potencial coevolutivo de la naturaleza y la sociedad; los instrumentos los constituyen el cambio institucional y tecnológico; y el motor del proceso lo es la profundización de la democracia y el desarrollo de las libertades instrumentales del hombre, o desarrollo el humano.

3. Razones socio-económicas en apoyo de la estrategia de desarrollo sostenible a escala local.

Como se apuntaba más arriba, distintas tendencias y fuerzas están creando las condiciones generadoras de un punto de inflexión en la dinámica social, con importantes consecuencias sobre las representaciones sociales dominantes, las condiciones de la competencia económica y las prioridades políticas. Este punto de inflexión obliga a cambios de estrategia, tanto de empresas como de entes públicos y comunidades, a riesgo de quedar desfasados si no se hace en tiempo y forma.

Los problemas medioambientales científicamente constatados no sólo constituyen una amenaza de proporciones inéditas para la comunidad mundial, que presagian desastres ecológicos, económicos y sociales hasta ahora desconocidos (Brown, 2003), sino que están empezando a ser el motor de la mayor revolución tecnológica, institucional y cultural, tanto en profundidad como en amplitud de impacto funcional y espacial, de la Sociedad Occidental, y por ende Global. Una revolución que está llamada a cambiar, en las próximas décadas, los valores, creencias, actitudes y comportamientos de ciudadanos y consumidores, así como los principios, conceptos y técnicas en que se sustenta

la producción y la gestión empresarial y la política pública. Y que deberá materializarse a un ritmo sin precedentes si se quieren evitar males mayores. Los criterios que informan esta gran transformación, la eco-eficiencia y la sostenibilidad, constituyen la guía ineludible para afrontar tanto el reto ambiental como el económico y de competitividad de los próximos lustros.

No es casual que los líderes sectoriales y las empresas más innovadoras estén protagonizando ya giros estratégicos, apostando decididamente por estrategias informadas por la eco-eficiencia. También las sociedades social y económicamente más avanzadas, inclusión hecha de EEUU a pesar del contratiempo que está suponiendo la política de la Administración Bush, y algunas organizaciones internacionales como el Banco Mundial, están insertas en una inflexión estratégica orientada por los criterios de eco-eficiencia y sostenibilidad. Ambos colectivos están abriendo la senda de lo que será el modelo de desarrollo económico y de competitividad del futuro. Y en la medida en que las empresas y sociedades líderes señalan el camino que, tarde o pronto, seguirán las otras, es lógico inferir que una estrategia que persiga el hacer compatible a largo plazo el desarrollo económico y social con la autoproducción normal de los ecosistemas, lejos de representar una distorsión a la competitividad de empresas y territorios, constituye un estímulo y una necesidad para su adaptación en tiempo y forma a los cambios del entorno económico y tecnológico.

Existen múltiples razones de índole socio-económica, con frecuencia olvidadas por los responsables públicos, que aconsejan impulsar estrategias de desarrollo sostenible a escala local y regional. Aunque no pocos políticos y hombres de negocio desconfían de toda acción que ponga en cuestión la senda tradicional de asignación de recursos, y es indudable que cambios fundamentales en el marco institucional a nivel internacional y nacional (especialmente del sistema fiscal y de subvenciones, de los derechos de propiedad, de las políticas públicas y de las reglas que regulan las relaciones comerciales internacionales) que aceleren la evolución del nuevo paradigma tecno-económico de la eco-eficiencia y la sostenibilidad generaran estrés social y empresarial, lo cierto es que dichas estrategias son necesarias para mejorar el nivel y calidad de vida y las oportunidades económicas futuras de los ciudadanos. Algunas de estas razones son (Tomás Carpi, 2003):

- a) La necesidad de garantizar espacios saludables para las actuales y futuras generaciones. Esta no sólo es una condición fundamental de una vida más saludable, sino también un factor de atracción de actividades de alto valor añadido y profesionales en búsqueda de espacios de calidad.
- b) La necesidad de evitar la destrucción de recursos estratégicos, cuando no críticos, para el mantenimiento y elevación de los niveles de vida de la población: agua, suelo fértil, aire y ecosistemas de alto valor. La destrucción de un capital natural generador de servicios críticos no sólo reduce la calidad de vida y el atractivo de un área, sino que pone en cuestión la continuidad de actividades fundamentales y eleva los costes económicos y humanos de producir y vivir en dicho espacio, disminuyendo, por tanto, la competitividad de empresas y territorios.
- c) El interés de conservar e incrementar el valor del patrimonio de individuos y comunidad, pues un entorno degradado desvaloriza el capital creado por el hombre. El valor de las viviendas, suelo y capital inmobiliario de las empresas se reduce con el deterioro del entorno, y los edificios y patrimonio artístico y monumental se resienten con la contaminación, al tiempo que su coste demantenimiento se eleva.

- d) El interés en mejorar la imagen local en un mercado de servicios, bienes y espacio cada vez más exigente en calidad de entorno, seguridad de la producción y atractivo locacional del territorio (medio natural y urbano y patrimonio cultural). Cuando la preocupación por la seguridad alimentaria y la sensibilidad medioambiental se elevan, la confianza en los bienes y servicios de un espacio y su atractivo locacional depende cada vez más de su imagen y reputación como territorio comprometido con la sostenibilidad ecológica.
- e) La conveniencia de elevar la capacidad de acceso a recursos públicos externos, para lo cual el compromiso con la sostenibilidad ecológica del desarrollo económico constituye un requisito cada vez más importante.
- f) Adaptar a políticos y funcionarios, empresarios, trabajadores y ciudadanos a los cambios culturales y del conocimiento que trae consigo la revolución tecnológica en marcha guiada por la eco-eficiencia y la sostenibilidad, portadora de cambios fundamentales en la división espacial del trabajo. Al igual que está ocurriendo con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la antelación y velocidad con la que los nuevos conceptos, técnicas y prácticas se difunden en un espacio, afecta significativamente el posicionamiento competitivo de empresas y ciudadanos en el nuevo escenario económico que su introducción en el sistema productivo genera. El retraso constituye no sólo una desventaja, sino un descuido portador de crecientes desfases respecto a otros espacios y sobrecostos futuros de adaptación.
- g) La necesidad de mejorar la participación ciudadana en la identificación de los problemas y la construcción de soluciones operativas, tanto por razones de eficiencia y de eficacia como de elevación del sentido de responsabilidad cívica y autoestima de ciudadanos y comunidad.

De lo que se infiere que, lejos de ser un factor de distorsión de la capacidad de competir de un territorio, la búsqueda progresiva de la coevolución entre los sistemas económico, social y ecológico mediante el progresivo cambio integral de sus relaciones a través del ecodiseño de instituciones, procesos y productos con el concurso de la implicación activa de los ciudadanos, constituye un vehículo de modernización, generación de ventajas competitivas sostenibles en un entorno cambiante, innovación, democracia y educación cívica. Y lejos de suponer un coste sin contrapartida, como a veces suponen empresarios y políticos, constituye un importante aporte a la creación de valor.

4. La sustancia del proceso de desarrollo sostenible.

La idea que sustenta la noción de desarrollo sostenible que se está imponiendo en el debate teórico y en la reflexión que informa a la acción, es de marcado carácter antropocéntrico. El objetivo perseguido sigue siendo el tradicional: el bienestar humano. Pero el proceso que permite conseguirlo, que es lo que la estrategia debe crear, está sometido a la condición irrenunciable de la preservación de la vitalidad y diversidad del medio natural sobre el que se materializa, así como de las oportunidades de las otras sociedades con las que se relaciona. Esta condición constituye un requisito ineludible para la sostenibilidad del bienestar a largo plazo, dado el carácter crítico del capital natural en la satisfacción de las necesidades materiales y la calidad de vida.

Por razones tanto estratégicas como tácticas, el proceso aludido debe venir informado por el despliegue de las libertades del hombre, para lo cual es ineludible la movilización e implicación reflexiva y activa de los ciudadanos en la transformación que comporta el desarrollo sostenible. Los criterios en los que debe sustentarse la dirección y regulación de dicho proceso, y por tanto la asignación y acumulación de recursos y la toma de decisiones, no son sólo los tradicionales de eficiencia y eficacia económica, con ser estos importantes. Son ineludibles los de eficiencia medioambiental (minimización del impacto medioambiental por unidad de producto y servicio), eficacia ecológica (no superación de la capacidad de carga) y desarrollo de las libertades instrumentales del hombre (libertad económica, libertad política, oportunidades sociales, transparencia informativa y seguridad protectora).

La planificación estratégica informada por aquella concepción y estos criterios está obligada a situar en el centro del proceso analítico y de decisión los impactos medioambientales de empresas, actividades específicas, aglomeraciones productivas, infraestructuras y procesos urbanísticos, así como del comportamiento ciudadano. Pero no como una operación ex-post a los procesos de decisión económica, al estilo de los análisis de impacto medioambiental, sino como algo ex-ante, en el proceso de diseño de planes territoriales y empresariales, así como en las normas, conceptos, técnicas y rutinas que informan el comportamiento de los individuos y de los que se sirven en la actividad de la vida cotidiana, como profesionales, consumidores y ciudadanos activos en su comunidad. Todo lo cual hace necesario invertir el proceso tradicional de reflexión y decisión, para lo que el cambio institucional y cultural constituyen cometidos centrales de la propia acción estratégica.

Puesto que los ecosistemas son realidades vivas, complejas y auto-organizadas, de las que dependen funciones esenciales para la vida humana y la actividad productiva a largo plazo, su integración en el discurso económico no puede hacerse como si de cantidades de recursos se tratase, como ha ocurrido tradicionalmente, o considerando los efectos medioambientales de los planes económicos y urbanos una vez se han diseñado atendiendo a una racionalidad segmentada, olvidando en el diseño originario las leyes, organización y mecanismos de autoproducción de los ecosistemas sobre los que inciden. Por razones tanto ecológicas como económicas, las leyes y procesos que definen el funcionamiento de los ecosistemas naturales deben ser tenidos en cuenta desde el inicio de los procesos de planificación económica y ordenación y gestión del territorio, informando el desarrollo y uso de técnicas, así como el comportamiento de productores, consumidores y ciudadanos.

La integración eficaz de las leyes y procesos ecológicos en el comportamiento humano, social, político y económico requiere de una nueva racionalidad, que sólo se hace efectiva en la práctica cuando coloniza las instituciones, rige el paradigma tecnológico dominante, impregna los conductos normales de socialización, regula las políticas públicas y las decisiones de empresarios, políticos y funcionarios e informa los valores, creencias y reglas que orientan el comportamiento ciudadano. Pero siendo fundamental la dimensión ecológica, el proceso en que se debe sustentar una estrategia de desarrollo sostenible es eminentemente social. Este proceso viene guiado por valores (que definen los objetivos y son fundamentales en la selección de los medios) y condicionado por relaciones sociales y de poder (que afectan a las decisiones), por estructuras productivas y

conocimiento (que limitan la trayectoria económica susceptible de ser construida) y por interdependencias espaciales (que afectan a las relaciones externas). Su materialización tiene que concretarse en procesos de inversión, innovación y aprendizaje, lo que pone de relieve la importancia de las leyes y tendencias económicas. Todo lo cual implica que lejos de suponer el paso a un segundo plano de las fuerzas económicas, el desarrollo sostenible clama por un mayor activismo de las capacidades económicas y tecnológicas, aunque con criterios-guía radicalmente distintos a los tradicionales y el rechazo del crecimiento indiscriminado que ha caracterizado el viejo modelo de desarrollo.

La conclusión que se extrae de cuanto se viene diciendo es que al desarrollo sostenible hay que entenderlo como un proceso de cambio estructural global consistente en la transformación de la sociedad (en el plano que esta se considere: local, regional, nacional, global), tanto al nivel de los medios como de los fines, mediante la innovación institucional, de proceso productivo y de producto, en interacción con la evolución socio-cultural y de las relaciones de poder que necesariamente la acompañan, con el objeto de mejorar la calidad de vida de las personas, impulsar el desarrollo social y la justicia distributiva y preservar-mejorar las capacidades autoproductivas y de prestación de servicios de los ecosistemas naturales.

5. Claves para una estrategia de desarrollo local sostenible.

El desarrollo sostenible como proceso de transformación del modelo económico y social actual, es un camino a construir en terreno desconocido. Sabemos de donde partimos y qué perseguimos, pero no conocemos los obstáculos y retos a los que nos enfrentaremos, de qué instrumentos dispondremos para afrontarlos, ni como reaccionaremos y evolucionaremos ante cada situación nueva. Sabemos que implica una gran mutación y que será un proceso de largo plazo, pero desconocemos sus costes, las tensiones y conflictos que originará, el tiempo de la transformación y si se evitará la temida catástrofe ecológica y económica que hace de él una necesidad.

Podemos conocer los actores significativos presentes en la situación inicial, así como su posicionamiento, pero no como responderán a las propuestas de cambio y su evolución. En suma, el proceso susceptible de definir una trayectoria hacia una sociedad sostenible vendrá conformado por una secuencia de situaciones construidas por la acción e interacción de un sistema de actores en evolución, pero su modelización sólo será factible a posteriori. En cada situación será posible un conjunto de alternativas y coaliciones de desarrollo, pero su selección y construcción será contingente, en función del espacio, el momento, las circunstancias y las decisiones e interacciones de los actores significativos en cada situación o momento de la evolución de la realidad sometida a transformación. En tal proceso lo emergente es lo que domina.

Esto no implica, sin embargo, que se carezca de método y orientaciones que permitan dirigir con sentido práctico el inicio del proceso. Al menos esa es la pretensión de la metodología de la agenda 21 local, que viene a constituir la guía básica con la que iniciar el proceso, desde el plano local, hacia una sociedad ecológicamente sostenible. De la metodología de la agenda 21 local, de la planificación estratégica territorial y de las herramientas de participación ciudadana derivan ideas, procedimientos y técnicas de apoyo a la implementación de estrategias de desarrollo local sostenible.

Pero aparte de esto es necesario tener en cuenta algunas claves, a modo de principios fundamentales que regulen el comportamiento estratégico en procesos complejos y de largo plazo, como lo es el desarrollo sostenible en ámbito local. Algunas de estas claves ponen de manifiesto, además, la fuerza de las relaciones entre los distintos planos desde los que debe impulsarse y gestionarse el cambio para que el desarrollo sostenible como proceso espacial multinivel e interactivo se haga realidad.

La primera clave es el compromiso decidido con el desarrollo sostenible de la Corporación Local y la asunción del liderazgo del proceso por parte del máximo responsable de la misma. Y la razón principal es que la estrategia de desarrollo sostenible no es una política, sino el orientador del desarrollo local y el organizador de las políticas municipales en su conjunto. Es el marco de reflexión e interacción de los actores social y económicamente significativos del espacio en cuestión, el vehículo de integración sustantiva de la dimensión ecológica en las acciones económicas, sociales y políticas, así como el promotor del compromiso local con el desarrollo sostenible global. En el caso de que no se conciba así y se asuma el reto al máximo nivel de autoridad y decisión, el proceso nace carente de la vitalidad, coherencia, entidad, recursos y soporte institucional para conformar un proyecto con vocación integradora y superar las inercias y resistencias que todo proceso de innovación social de carácter radical trae consigo.

Pero es forzoso tener en cuenta que ese impulso político, sin la búsqueda y constitución de una coalición de desarrollo que le dé amplio soporte social y continuidad en el tiempo, corre el riesgo de extinguirse con el liderazgo de los que le dieron origen. Esto condiciona no sólo el qué se hace en cada momento, sino el como y en cuanto tiempo se llevan a cabo las actuaciones de carácter crítico para sentar los pilares de la trayectoria hacia una sociedad ecológicamente sostenible. En la medida en que las agendas 21 locales constituyen el vehículo para construir el camino del desarrollo sostenible a nivel local, la actitud y compromiso de los máximos responsables, el status asignado a dicho proceso institucional y la creación de coaliciones de desarrollo entorno a él, resultan de la máxima importancia para su éxito y el de aquel, como pone de relieve el segundo informe del ICLEI sobre agendas 21 locales (ICLEI, 2002).

Existen, sin embargo, serias limitaciones a la conformación de una estrategia de desarrollo local sostenible que integre la dimensión ambiental en el proceso económico y social. La principal es la ausencia de competencias de los entes municipales en materia de política económica y sectorial, piezas clave de la modernización ecológica del sistema productivo. Eso explicaría la tendencia de los procesos de agenda 21 local a centrarse en la planificación medioambiental (ICLEI, 2002) y la importancia estratégica del compromiso de los gobiernos regionales y nacionales al máximo nivel con un enfoque integral del desarrollo sostenible mediante la modernización ecológica de la política económica y sectorial. Sin olvidar el papel clave del compromiso de los niveles nacional y regional de gobierno en la promoción de las agendas 21 locales mediante el apoyo financiero (Lafferty, 1999; ICLEI, 2002). En consecuencia, la segunda clave del desarrollo sostenible a nivel local es el compromiso de los gobiernos de nivel superior con el desarrollo sostenible en los planos de su competencia y la coordinación estratégica entre niveles de gobierno, para lo cual la voluntad y acción de estos últimos siguen siendo decisivas.

La tercera clave fundamental consiste en buscar vías para integrar las dimensiones económica, social y ecológica, con esta última como filtro y restricción de las otras dos. Para ello es necesario utilizar algunos criterios-guía, entre los que cabe destacar los siguientes:

- a) El desarrollo económico ecológicamente sostenible sólo puede sustentarse en flujos de materia y energía susceptibles de ser reproductibles, es decir renovables, no en stocks acumulados a lo largo del tiempo, limitados y extinguidos. Los flujos de materia y energía deben ser de bajo o nulo impacto sobre los ecosistemas y la biosfera, o asimilables por estos.
- b) El criterio de eficiencia dominante en el proceso de asignación de recursos y de innovación debe ser el de eco-eficiencia, en orden a orientar al sistema productivo y el consumo de las familias hacia la minimización del uso de materia, energía y capacidades vitales de los ecosistemas.
- c) Mantenimiento y desarrollo de la biodiversidad.
- d) Utilización del principio de precaución, que evite problemas de efectos irreversibles.
- e) El uso del espacio, el aprendizaje y la tecnología, y por tanto las instituciones que los regulan, deben adaptarse a las características y propiedades de los ecosistemas locales y orientarse al desarrollo del potencial coevolutivo de estos, con el objeto de maximizar los servicios útiles que generan.
- f) Las decisiones en materia económica, de infraestructuras y urbanismo deben considerar necesariamente los efectos a largo plazo sobre el medio natural y la salud humana, así como su grado de irreversibilidad.

Estos criterios deben informar desde su diseño las políticas económicas (en especial la fiscal) y sectoriales, la política de I+D, la política de infraestructuras, los planes urbanísticos y la ordenación del territorio, la política educativa, así como las inversiones públicas y privadas de cierta significación.

A nivel local son la política urbanística y de gestión del suelo, las normas de edificación, las ordenanzas industriales y la planificación y gestión de áreas industriales, así como la preservación y recuperación de espacios de especial valor medioambiental y la gestión del agua y los residuos las que deben centrar la atención. Al gobierno nacional corresponde la modernización medioambiental de la política económica y la política internacional, y a este y a los gobiernos regionales las de infraestructuras, sectoriales, I+D, ordenación del territorio y educativa, todas ellas de especial relevancia para generar un proceso autorreforzante con la acción local.

La cuarta clave de toda estrategia de desarrollo sostenible es que esta, por su alcance, constituye necesariamente un proceso de transformación de largo plazo que debe materializarse de forma gradual y progresiva, siguiendo el principio de mínima resistencia de las actuaciones. Las acciones socialmente más asumibles crean las bases materiales, culturales y socio-políticas para la introducción de acciones más ambiciosas.

Las acciones de corto alcance temporal que impulsen y dirijan la transformación deben tener en cuenta las condiciones de partida en cada situación del proceso de planificación, las condiciones socio-económicas existentes y las oportunidades que estas brindan, el carácter adaptativo del comportamiento humano y social, así como la circunstancia de que cambiar supone aprender-desaprender, y eso no se improvisa ni ejecuta a voluntad. De esto se infiere que, al menos al principio del proceso, las acciones a impulsar deban ser:

- a) Limitadas en número y realistas para ser alcanzables, no desencadenar fuertes resistencias y evitar frustraciones que pueden retrasar el proceso.
- b) Comprensibles para poder motivar y movilizar esfuerzos.
- c) Moderadas en su pretensión y coherentes con las instituciones imperantes y las necesidades percibidas, con objeto de asegurar el necesario apoyo social. Es la razón práctica, no la necesidad teórica o la preferencia ideológica, la que debe regir la selección de las acciones, teniendo presente que aquellas con mayor soporte social suelen crear las condiciones para la ejecución posterior de las teóricamente más deseables (Banco Mundial, 2003).
- d) Lo suficientemente abiertas y comprensivas para asegurar el apoyo de grupos de interés distintos.
- e) Con efectos esperados bien definidos y susceptibles de medición para permitir la evaluación de las políticas y su eficaz utilización comunicativa.

La gradualidad y progresividad de la estrategia constituyen también exigencias operativas en procesos complejos y con alto grado de incertidumbre, al permitir empezar sin un conocimiento muy preciso de la realidad socio-ambiental y adaptarse conforme se aprende, evitando, además, acumular errores y efectos perversos de significación, algo muy normal cuando se trabaja con procesos de transformación cuya trayectoria posible y deseable no es plenamente conocida a priori.

En la medida en que se trata de construir una nueva realidad a partir de los criterios definidos más arriba, constituye un proceso de aprendizaje continuo de carácter tanto individual como colectivo. El fomento, pues, de un estilo de aprendizaje continuo de carácter colectivo constituye la quinta clave de la estrategia.

La estrategia de desarrollo sostenible, al suponer un proceso de cambio cultural en el menor tiempo posible, necesita ser socialmente implicadora, lo supone participación ciudadana, creación de confianza y desarrollo de acciones asociativas. Esta constituye la sexta clave. Es fundamental tener en cuenta que los actores que más interesa implicar en el proceso son aquellos cuyos valores, conocimientos, actitudes, prácticas y técnicas deben cambiar para integrar efectivamente los criterios de eco-eficiencia y sostenibilidad en el proceso económico y social, así como aquellos de los que depende la efectiva transformación institucional.

Puesto que el foco de atención de la estrategia de desarrollo sostenible local es el cambio en las prácticas y técnicas del sistema productivo, el proceso urbano y constructivo, la movilidad intraurbana, la producción de residuos y el consumo de recursos estratégicos, como el agua y la energía, en los que el colectivo empresarial (de la industria, construcción, distribución y servicios y agricultura) es una variable crítica, resulta preocupante, al constituir un síntoma de bajo nivel de eficacia, su escasa presencia en los procesos de agenda 21 local en marcha (ICLEI, 2002).

También resulta decisiva la presencia de los medios de comunicación y el grado de desarrollo e implicación de las organizaciones ciudadanas. Por un lado por la influencia de ambos en el comportamiento empresarial (Sharma y Starik, 2002). Por otro lado por la contribución que pueden hacer al cambio de comportamiento ciudadano. De ahí la importancia que para el éxito de la estrategia tiene el fomento del desarrollo de las organizaciones ciudadanas y su firme implicación en el proceso de agenda 21 local.

El combustible de cualquier estrategia efectiva lo constituye los recursos económicos y humanos, y su disponibilidad es una condición ineludible de éxito. Cuando de un proceso de transformación socio-económico se trata, un objetivo intermedio fundamental de la estrategia consiste en orientar las capacidades de la organización hacia el objetivo final, en este caso del gobierno local. No obstante, como esto último requiere de tiempo, cambio cultural y aprendizaje, su consecución no puede ser inmediata. Pero para iniciar el camino del cambio es necesario destinar desde el principio algunos recursos a operaciones de impacto relativamente inmediato y que creen los móviles y estímulos para el reencauzamiento de las actividades y funciones que utilizan el grueso de los recursos económicos y humanos de la organización pública.

El destinar un mínimo crítico de recursos económicos y humanos a poner en marcha una estrategia de desarrollo sostenible constituye la séptima clave de la estrategia. Ante las dificultades presupuestarias y el compromiso de los recursos municipales en las funciones tradicionales, resulta de estratégica importancia la creación de programas de animación y financiación de las agendas 21 locales por parte de los gobiernos nacionales y regionales que permitan superar esa limitación. Si bien para que esta aportación de recursos externos dé resultados, es necesario tanto el compromiso con el desarrollo sostenible al más alto nivel del gobierno municipal como una visión clara del proceso a emprender. Para que dichos programas sean efectivos no sólo deben situarse dentro de una estrategia nacional o regional de desarrollo sostenible, sino exigir un plan de actuación local preciso a los entes locales y desarrollar una rigurosa acción de seguimiento de su aplicación y resultados.

La comunicación es el nervio de la estrategia, y su cuidadosa planificación constituye la octava clave. La identificación de los colectivos a implicar, la detección de sus intereses y preocupaciones, la selección del mensaje y el lenguaje oportuno en cada caso para atraer a los colectivos objetivo, así como la búsqueda de las vías más apropiadas para acceder a ellos y conseguir su implicación, constituyen tareas de la máxima importancia. No menos importante es la elección de los medios a dedicar a la función comunicativa y las personas más adecuadas para desarrollarla, el diseño del sistema de representación que mejor facilite la presencia efectiva a los efectos de la comunicación y diálogo y de la incidencia en el comportamiento. Por último, resulta fundamental el establecimiento del marco más adecuado para fomentar la participación activa de los actores a implicar.

La comunicación tiene como finalidades principales:

- 1) Conseguir que los colectivos significativos se conozcan e intercambien información sobre sus valores, concepciones del mundo, intereses y propósitos, permitiendo hacerse una idea más precisa de lo que es posible así como de las consecuencias del alcance de las acciones de cada uno.
- 2) Lograr acuerdos entre actores sociales distintos y con diferente posicionamientos sobre objetivos, instrumentos y acciones.
- 3) Generar aprendizaje de participación en procesos colectivos complejos y desarrollar capital social, en especial un conocimiento recíproco, la aproximación de su respectivo lenguaje en orden a permitir un diálogo más fluido, generar confianza mutua y conseguir acciones de carácter cooperativo.

- 4) Ampliar la percepción que de la realidad tienen los distintos actores y moderar sus planteamientos.
- 5) Crear conocimiento del colectivo humano en que se va a sustentar la estrategia, de sus valoraciones, creencias y actitudes, en orden a informar las acciones que deben alimentar a aquella.

La participación activa de los ciudadanos, el aprendizaje continuo como proceso individual y colectivo y la comunicación fluida entre los actores significativos confiere una flexibilidad y capacidad de adaptación a los sistemas locales sin las cuales sería imposible o casual crear un proyecto de sociedad sostenible en un ambiente de alto grado de incertidumbre y en tiempo limitado.

La asunción del liderazgo del proceso de modernización medioambiental por las corporaciones locales implica que estas sean las primeras en asumir el reto, dando ejemplo, lo que constituye la novena clave. Esto, sin embargo, no implica un cambio de inmediato y radical de la organización, gestión y política pública, que por otro lado no sería posible, dadas las inercias que las estructuras, culturas e intereses existentes en las instituciones públicas conforman. Aunque la tendencia sea la realización de una profunda reorganización a medio plazo del sistema institucional y administrativo, así como la transformación de los principios que informan la política local y la agenda pública, el proceso de cambio no puede hacer caso omiso de la situación de partida y olvidar los principios de progresividad y gradualidad.

La sensibilización medioambiental de los responsables públicos, la introducción de nuevos conocimientos y capacidades en el staff técnico, la elaboración de una auditoria medioambiental de la Administración, así como de un manual de calidad y medio ambiente, y la progresiva integración funcional del sistema de gestión, informada por criterios de calidad, cooperación, eco-eficiencia y sostenibilidad, constituyen hitos fundamentales de la trayectoria de modernización de la corporación local. Por lo que a la política pública respecta, la integración progresiva de los criterios de eco-eficiencia y sostenibilidad en los planes ya existentes y en las políticas sectoriales, urbanística y de infraestructuras de comunicación e industriales, o la integración progresiva de estas políticas en un plan de ordenación ambientalmente orientado, constituyen vías operativas de inicio del proceso. Sin olvidar la puesta en marcha de un plan de movilidad y campañas de sensibilización dirigidas al ahorro energético y de agua y a la minimización de residuos, dada su función en la educación ciudadana.

La apuesta decidida por la modernización medioambiental del sistema educativo, incidiendo en el cambio de este desde la proximidad de las corporaciones locales a la acción formativa, y la utilización del marketing social, siguiendo y comunicando los problemas medioambientales y los logros de la política emprendida, para lo que resulta fundamental contar con un sistema de indicadores socialmente construido, constituye la décima clave de una estrategia seria de desarrollo sostenible en el plano local.

6. Conclusiones.

La dinámica socio-económica de la sociedad occidental ha traído consigo indiscutibles beneficios, pero también serios problemas medioambientales que afectan a la calidad de vida y a la sostenibilidad del propio nivel de vida alcanzado. Sólo una gran transformación del modelo tradicional de desarrollo, que necesariamente tendrá que realizarse en un periodo de tiempo limitado, puede garantizar un futuro no catastrófico. El vector-fuerza de esta transformación no puede ser sólo el cambio tecnológico, aunque el nuevo modelo implique un cambio radical del paradigma tecno-económico. Tanto por razones de tiempo como por el rol estratégico del cambio social en la materialización del cambio técnico, y del institucional en el logro de la implantación del principio de sostenibilidad, la movilización social y cambio cultural constituyen la punta de lanza de la transformación. Y en este proceso de movilización social y cambio cultural, el papel de los gobiernos locales resulta decisivo, como se reconoció en la Cumbre de Río de 1992.

Pero aunque la matriz del problema sea ecológica, la solución no reside en la política medioambiental, como política instrumental, sino en un cambio del modelo de desarrollo a partir de la modernización ecológica del sistema productivo y del despliegue de las libertades del hombre. Esto implica cambios fundamentales en los criterios que informan la acción económica y social del hombre y el diseño del marco institucional que regula su comportamiento. Los criterios de eficiencia económica (asignación de recursos) y eficacia económica (innovación) vienen a ser complementados por los de eficiencia medioambiental, eficacia ecológica (sostenibilidad) y desarrollo humano, lo que supone un giro radical en el modelo de acumulación económica.

Un modelo de estas características, a implantar en un periodo limitado de tiempo, requiere de la interacción estratégica del cambio institucional y cultural y del tecno-económico, incluso precediendo el primero al segundo en algunos aspectos sustantivos, lo que exige, por razones de ajuste institucional, de la implicación ciudadana, haciendo de la acción local una fuerza fundamental de la estrategia de desarrollo sostenible por su relaciones de proximidad con el ciudadano.

Aunque la dimensión ecológica del proceso es fundamental como filtro de la acumulación de capital y el estilo de vida y consumo, la sustancia del mismo es social, siendo decisivo el cambio socio-económico y tecnológico, de ahí las limitaciones que el sesgo ambiental está imponiendo a las agendas 21 locales como motores del desarrollo sostenible.

Este sesgo ambientalista de la agenda 21 local impide percibir, por otro lado, a muchos actores públicos y privados la función estratégica del desarrollo sostenible para la competitividad de empresas y territorios. Cuando el capital natural se convierte en una variable crítica del sistema económico, al devenir en un factor escaso, y la propia evolución tecno-económica experimenta un punto de inflexión a instancias del cambio institucional y tecnológico informado por la eco-eficiencia y la sostenibilidad, la modernización ecológica del sistema productivo y del modo de vida se constituye en vector-fuerza de la competitividad y la modernización económica. Esto se ve reforzado por la creciente exigencia de calidad de entorno por parte de los actores económicos (empresas y trabajadores) de las actividades de mayor valor añadido y crecimiento y de seguridad alimentaria y salud por parte de los consumidores y ciudadanos en las sociedades más evolucionadas

económicamente. Lo que permite inferir que el eco-diseño institucional y del sistema productivo está destinado a convertirse en una fuente fundamental de creación de valor, tanto de uso como de cambio.

Para asentar sobre sólidas bases los pilares de una estrategia de desarrollo sostenible en el plano local, resulta conveniente tener en cuenta algunos principios y claves de actuación. Sólo cuando el proceso cuenta con el compromiso por parte de las máximas instancias de las corporaciones locales y se le dota de un mínimo crítico de recursos, es posible albergar esperanzas respecto a su éxito. Es por ello que un estímulo decidido a la implantación de agendas 21 locales por parte de los gobiernos nacionales y regionales puede ser de vital importancia. Pero para garantizar que el impulso no desaparezca con el líder, es fundamental la creación de coaliciones de desarrollo que asuman el ajuste institucional necesario y a largo plazo.

Por la complejidad y radicalidad del cambio que la transformación comporta, la estrategia de desarrollo sostenible debe tener un horizonte temporal de largo plazo y su implantación hacerse de forma gradual, progresiva, implicadora de la comunidad local y sustentada en un proceso de aprendizaje continuo, en el que la Administración debe dar ejemplo. Pero aunque la implicación activa afecta a todos los ciudadanos, son los rectores del proceso económico y los creadores de opinión los que merecen especial atención. Para impulsar la implicación activa es fundamental una eficaz labor de comunicación y educación dirigida a todos los niveles de la sociedad.

Bibliografía:

- BANCO MUNDIAL (2003): *Desarrollo sostenible en un mundo dinámico*, Mundi-Prensa y Alfaomega Colombiana.
- BROWN, L.R. (2003): *Eco-economía. Para una economía a la medida de la Tierra*, Editorial Hacer, Barcelona.
- ICLEI (2002): *Second local agenda 21 survey*, Department of Economic and Social Affairs, UN.
- LAFFERTY, W.M. (1999): *Implementing LA21 in Europe*, European Commission.
- SHARMA, S. AND M. STARIK (EDS.) (2002): *Research in corporate sustainability*, Edward Elgar.
- TOMÁS CARPI, J.A. (2003): *Desarrollo sostenible y agenda 21 local*, en A. Erias Rey (Coordinador): *Economía, medio ambiente y desarrollo sostenible*, Diputación Provincial de Coruña, A Coruña.

Primera parte
Caracterización de las fases de la A21L

CAPÍTULO 1

La diagnosis ambiental como herramienta básica para la implantación de una agenda 21 local.

Enrique Navarro Obrer

1. Introducción

Con este capítulo pretendemos resaltar la importancia de la diagnosis dentro del proceso de Agenda 21. Para ello definiremos en primer lugar que es la diagnosis, para reseñar a continuación las dos metodologías utilizadas, entrando posteriormente a analizar sus contenidos.

Dentro de la Auditoria Ambiental, la fase de la Diagnosis constituye un punto clave para el diseño de políticas de sostenibilidad local. Permite identificar problemas, conflictos y tendencias que definen la realidad analizada, así como los puntos clave sobre los que se debe actuar en el territorio considerado.

La primera cuestión a plantearse es el significado de la Diagnosis. La experiencia en los procesos de Agenda 21 lleva a pensar que en ocasiones los términos auditoria y diagnosis son utilizados de manera simultanea para hablar del mismo concepto. Diagnosis y auditoria son dos términos que, por su propia naturaleza, son utilizados en muchas ocasiones para definir un documento técnico de estudio y percepción social de factores socioambientales de un municipio, cuando en realidad la Diagnosis es una fase dentro del proyecto de Auditoria que sirve de eje para implantar la Agenda 21 a nivel local.

2. ¿Qué es la Diagnosis ambiental?

Desde un punto de vista etimológico la diagnosis o efecto de diagnosticar consiste en la descripción o el reconocimiento de una enfermedad. Estamos ante un término común de la jerga médica que, como define el diccionario de la RAE consiste en “el Arte o acto de conocer la naturaleza de una enfermedad mediante la observación de sus síntomas y signos”.

La diagnosis ambiental, es por tanto, la actividad de detección de “enfermedades” que ha de servir de base para el desarrollo del proceso de Agenda 21 Local. Ha de ser una herramienta útil para orientar la mejora de la gestión ambiental municipal y servir como punto de partida para la elaboración de una Plan de Acción Ambiental sustentado en la participación social y en la búsqueda de consenso.

El diagnóstico socioambiental pretende caracterizar el estado ambiental del municipio y sus determinantes. Para lo cual se realiza un análisis de las interacciones entre las actividades humanas y el medio natural, incidiendo especialmente en sus efectos locales, sin olvidar los de

tipo regional y global. Asimismo, se establece un sistema de indicadores que sirvan para hacer un seguimiento del estado ambiental municipal.

De este modo se procede a la definición de los problemas ambientales significativos, identificando y describiendo, por un lado, sus causas sociales y económicas, y por otro los elementos relevantes que inciden sobre la resolución del conflicto ambiental.

Por último la diagnosis debe convertirse en un revelador de las conductas de la comunidad local; sus efectos sobre el entorno así como en un instrumento de comunicación, sensibilización y educación que ayude a mejorarlos.

El objetivo principal es, pues, conocer la realidad del municipio desde el punto de vista de la sostenibilidad. Se trata de reconocer los déficits que provocan conflictos en el ámbito municipal. Es decir, identificar las problemáticas del municipio, así como sus causas y sus efectos, y hacer la radiografía del momento de la realidad del municipal. Esta identificación no debe ceñirse al marco ambiental sino que debe abarcar aquellos factores socioeconómicos y organizativos del municipio que la explican y de cuyo cambio depende la creación de la senda del desarrollo sostenible.

Un aspecto fundamental del trabajo consiste en la visión sistémica que debe informarlo. Los aspectos que serán objeto de análisis no van a ser estudiados exhaustivamente y de forma aislada, sino buscando identificar los procesos e interacciones que definen los problemas. Esto implica la necesidad de un enfoque interdisciplinar de cada uno de los aspectos como requisito básico para realizar un buen diagnóstico, además del análisis de los conflictos y la identificación de actores significativos que ayuden a implementar el proceso participativo y redunden en la mejora de la calidad de vida.

3. Los modelos de diagnóstico

Los impactos ambientales son consecuencia de un determinado modelo económico (productivo, comercial, financiero...) y social (organización de la comunidad, objetivos políticos de la misma, patrón de consumo, etc...). Por otra parte, la degradación de los sistemas naturales que los impactos medioambientales generan repercute negativamente sobre la calidad de vida de dicha comunidad, que experimenta, en función de su grado de información y sensibilización ambiental, una percepción propia acerca de la problemática ambiental de su entorno (consideración del término "socioambiental"). La realidad con la que nos enfrentamos normalmente adopta el siguiente patrón: un modelo de desarrollo guiado exclusivamente por el criterio de crecimiento económico y por un concepto de bienestar entendido desde el punto de vista del disfrute de bienes materiales que está teniendo consecuencias negativas sobre el entorno natural y la calidad de vida, y se corre el riesgo de que con el tiempo afecte al mismo progreso económico. Para reconducirlo y evitar efectos indeseables es necesario integrar la racionalidad ecológica junto a los criterios económicos y sociales, con el objetivo de alcanzar una comunidad más eficiente y solidaria, tanto en términos ambientales como económicos.

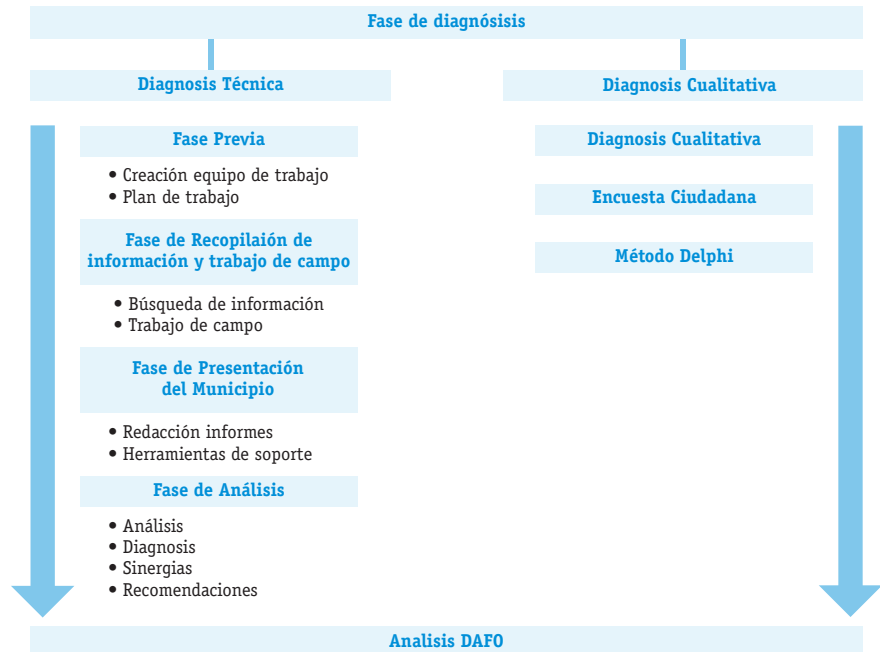
Existen diversas metodologías para la ejecución de las Agendas 21 locales en España. Entre ellas son de destacar, por ser las más utilizadas, las siguientes:

- La que presenta la Federación Española de Municipios y Provincias en el Código de Buenas Prácticas Ambiental. Pretende ser una herramienta de referencia para los procesos de Agenda 21 en España. Distingue dos áreas de trabajo interdependientes en el proceso: la auditoría medioambiental municipal y el plan de participación social.
- La de la Diputación de Barcelona.

Antes de entrar en las metodologías que presentan ambos modelos en relación a la fase de diagnóstico, conviene señalar que el punto de conflicto del proceso de Agenda 21 Local que más sobresale en esta fase se sitúa en establecer cual sería la secuencia idónea para poner en marcha dicho proceso: Comenzar por un diagnóstico socioambiental para iniciar posteriormente el proceso de participación, o actuar de forma inversa. Nuestra experiencia nos dice que la fase de diagnóstico se convierte en muchas ocasiones en una etapa tediosa que se prolonga en exceso en el tiempo, por lo que establecer desde el principio unos mecanismos de participación reglamentados puede generar insatisfacciones ante la falta de resultados. Creemos que los procesos de participación deben ir paralelos a la confección de la diagnosis, siendo necesaria la búsqueda de mecanismo informales que inviten a la participación ciudadana.

El Código de Buenas Prácticas Ambientales de la FEMP establece el siguiente esquema para la fase de diagnóstico:

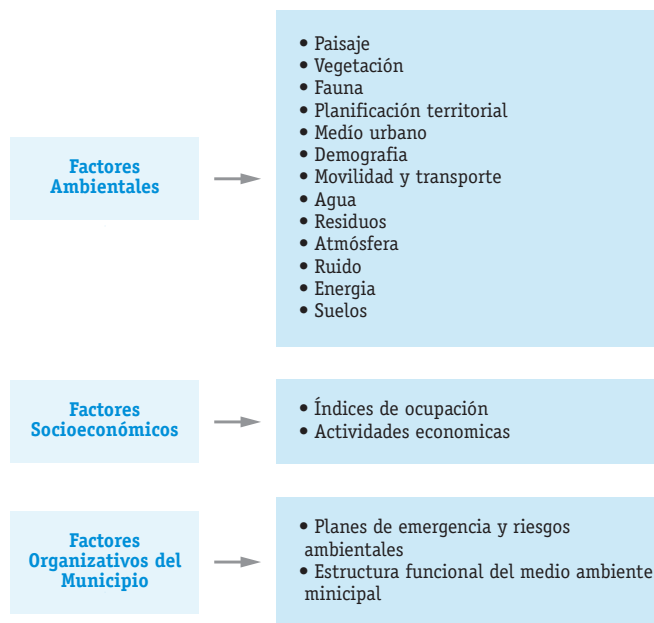
Figura 1



Dentro de este esquema merece destacar el estudio de las interacciones y sinergias que se producen entre los factores analizados (ver figura 2). Este enfoque sustentado en una visión sistémica del entorno local es el que realmente ayuda a proponer recomendaciones (soluciones) a las problemáticas detectadas.

La propuesta de la FEMP identifica, en cuanto a los factores objeto de estudio, tres bloques: Factores ambientales, factores socioeconómicos y factores organizativos del municipio, incidiendo de forma particular en el primero de ellos.

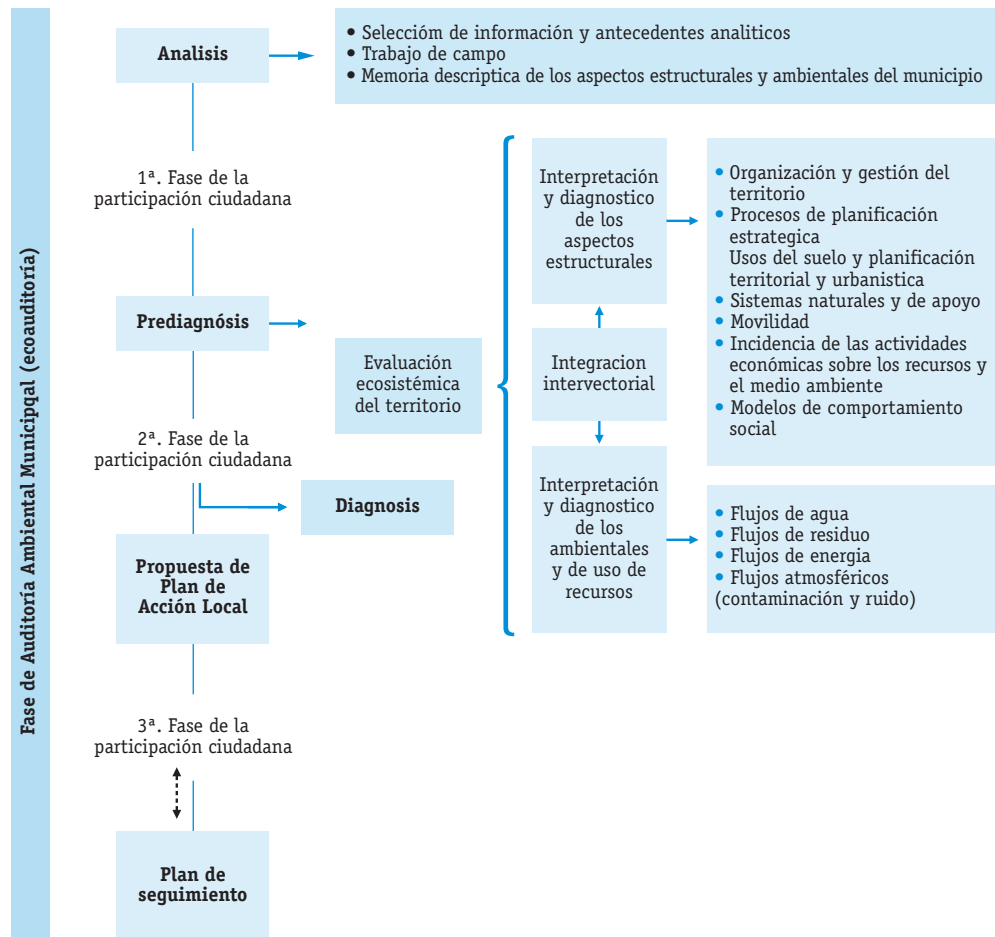
Figura 2. Esquema de factores a estudiar de la FEMP



El análisis del entorno socioeconómico que se plantea en el esquema anterior, esta a todas luces infraponderado, a pesar de que el análisis de la calidad de vida, la educación, la sanidad, la cultura o el bienestar social del municipio son esenciales a la hora de establecer las prioridades del Plan de acción, ya que la prestación estos servicios básicos incide de manera notable en la calidad de vida de los ciudadanos.

La propuesta de la Diputación de Barcelona es un modelo muy similar al de la FEMP en cuanto a contenidos pero da un mayor peso a la componente socioeconómica, estableciendo mecanismos de participación desde el principio del proceso de diagnosis.

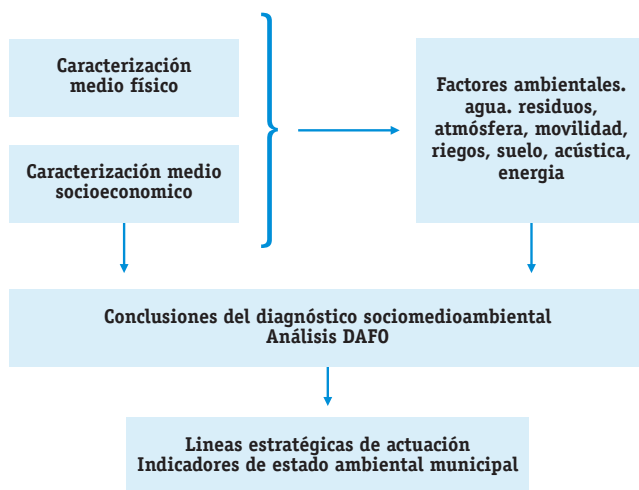
Figura 3. Fase de la auditoría ambiental según Diputación de Barcelona



Estos no son los únicos modelos utilizados. A nivel de las comunidades autónomas, e incluso en el plano provincial, se han establecido metodologías específicas, como es el caso de la metodología de Deyna para la provincia de Soria, o La Rioja, que basa su diagnóstico en las recomendaciones que la Red de Autoridades ambientales establece en la “guía para la evaluación estratégica de la programación estructural 2000-2006”, ordenando el diagnóstico de acuerdo con los temas que aborda el V Programa de la Unión Europea: atmósfera, biodiversidad, bosques, medio urbano, agua, suelo y residuos. De cada uno de ellos se intentan identificar los déficits ambientales, las potencialidades y limitaciones, las competencias institucionales y las deficiencias informativas. Otras toman como modelo el Reglamento EMAS de Sistemas de Gestión Ambiental y técnicas utilizadas en las Evaluaciones de Impacto ambiental, como es el caso de la ciudad de Sevilla.

A pesar de las diferencias, las coincidencias identificadas permiten establecer un esquema general de la diagnosis, cuyo contenido se adaptaría a la siguiente estructura:

Figura 4. Etapas básicas en la diagnosis



En una primera componente del trabajo, de naturaleza descriptiva, se caracteriza, por una parte, el medio físico del municipio y su entorno territorial (clima, geología, edafología, hidrología, flora y fauna, paisaje...) y por otro el medio socioeconómico (demografía, gestión municipal, organización social, actividades productivas, ...).

Sobre la base de las dos anteriores, se desarrolla el bloque central del trabajo: los factores ambientales, en el que se estudian –con carácter descriptivo y analítico– los diferentes capítulos en los que se basa clásicamente una diagnosis ambiental, si bien teniendo en cuenta el contexto municipal de nuestro trabajo. Con ello lo que se pretende es establecer las sinergias que se producen entre la dinámica territorial y la dinámica de la actividades humanas.

De manera integrada se puede analizar en un área transversal, los principales aspectos destacados en las fases anteriores, haciendo una especial incidencia en la búsqueda de las causas profundas de las problemáticas e ineficiencias ambientales detectadas, es decir, entre las interrelaciones derivadas del desarrollo de la actividad social y económica en el municipio, y el medio físico soporte de dicha actividad. Otro aspecto interesante que se propone como una aproximación a la valoración de la sostenibilidad municipal en este punto, puede ser la consideración del medio ambiente como generador de inputs (recursos) y receptora de outputs (residuos en sentido amplio). En esta parte de conclusiones del diagnóstico socioambiental, consideramos adecuado la inclusión de un Análisis DAFO, herramienta que identifica las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades, y que permite organizar, priorizar y destacar aquellas conclusiones que nos van a permitir diseñar las propuestas de actuación.

4. Fases y contenidos de la diagnosis ambiental

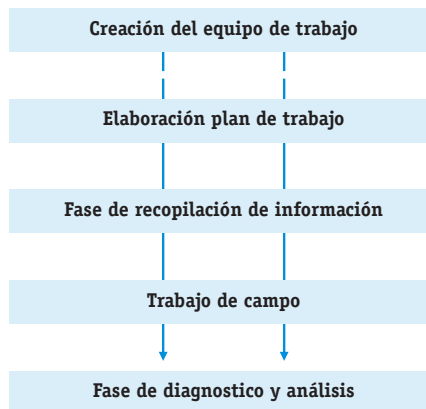
La diagnosis debe plantearse como un análisis mixto de aspectos objetivos (técnicos) y subjetivos (percepción ciudadana), por ello dentro del proceso de diagnosis debemos señalar la necesidad de dos niveles de análisis;

- la diagnosis técnica, donde se realizará un diagnóstico y un análisis de la realidad a estudiar basada en variables cuantificables (estadísticas oficiales y trabajo de campo) y,
- la diagnosis cualitativa, análisis complementario del anterior, donde recogeremos la percepción de los vecinos y los técnicos sobre la realidad que hemos analizado técnicamente, en base a la realización de entrevistas y cuestionarios. Es de vital importancia para conocer la percepción social sobre las necesidades y prioridades del municipio.

4.1. La diagnosis técnica: características y recomendaciones

Siguiendo básicamente el modelo propuesto por la FEMP, las etapas para la elaboración de la diagnosis técnica son las siguientes:

Figura 5. Etapas del proceso según la FEMP



4.1.1. Creación del equipo de trabajo

La creación del equipo de trabajo es un punto clave a la hora de establecer el éxito de la diagnosis. La contratación de un equipo externo a la administración resulta del todo aconsejable para poder llevar a buen puerto el trabajo de diagnóstico por varias razones: primero por la poca disponibilidad de los técnicos municipales, para los cuales la realización del diagnóstico supondría

dejar de lado sus gestiones como técnicos de la administración; y segundo la profesionalidad y objetividad que dan al trabajo los equipos externos, sobretudo en los casos en que esas tareas recaen en equipos con experiencias contrastadas y que han culminado con el establecimiento de metodologías propias. Se trata de una fase crítica en el proceso ya que al ser una etapa larga (duración aproximada 1 año). No se le suele conceder toda la importancia que realmente tiene, por ello es necesario tener desde un inicio los objetivos bien claros y definir cuales son los resultados que queremos conseguir. Además el proceso necesita una buena coordinación entre el equipo redactor, las administraciones implicadas y los ciudadanos, ya que sin ello los resultados pueden estar desvirtuados.

Pero esta contratación externa cuenta con un gran inconveniente, el de los recursos económicos que se destinan, ya no sólo al diagnóstico, sino al proceso global de Agenda 21, que suelen ser habitualmente escasos. Ello repercute que en la mayoría de las ocasiones no se pueda profundizar, como sería deseable, en los contenidos del diagnóstico. Ante esto el redactor del diagnóstico debe establecer en base a un prediagnóstico de la realidad que va a estudiar, cuales son los factores en los que se debe prestar mayor incidencia, y cuales no generan problemática en el municipio.

El trabajo de este equipo externo debe de apoyarse en dos pilares básicos para poder desempeñar su trabajo: los técnicos municipales y los políticos. Los primeros porque son los mejores conocedores de la realidad “técnica” del municipio y son informantes de primera mano; y los segundos porque, si bien cuando se habla del proyecto de Agenda 21 se remarca su carácter de social, no es menos cierto que si las autoridades locales no creen en el proceso, este está abocado al fracaso. Cuanto mayor sea el rango del representante político que forme parte del equipo de trabajo más está asegurado el éxito del proyecto. En el caso concreto de la diagnosis son los que realmente facilitan la llegada de información al equipo redactor.

Consideramos, por otro lado, que todo equipo de trabajo debe contar entre sus miembros con un experto local, que conozca la realidad municipal que se va a analizar y que palia en gran medida esa falta de conocimiento de la realidad municipal de la que es acusado en muchas ocasiones el equipo auditor.

4.1.2. Elaboración Plan de trabajo

Antes de arrancar con el proceso de diagnóstico se hace necesario establecer un plan de trabajo lo más preciso posible. Cada municipio debe tener su propia planificación, la cual debe basarse en la singularidad de la realidad objeto de estudio.

En el Plan de trabajo debemos establecer la metodología a emplear, la temporalidad de las tareas a realizar y los recursos con los tendremos que contar, tanto humanos como técnicos. Este plan de trabajo será, y la experiencia así lo demuestra, reestructurado conforme se avance en los trabajos, por ello debe ser flexible y dinámico. Empecinarnos en un plan de trabajo rígido e inalterable resulta del todo inoperante, sobre todo teniendo en cuenta los factores, tanto internos como externos, que provocan alteraciones en el ritmo de trabajo.

4.1.3. Fase de recopilación de información

En la mayoría de los casos el equipo redactor se encuentra con el problema de la escasez de datos, la dispersión de estos entre las distintas administraciones o de las empresas gestoras de los servicios públicos del municipio, o lo que aún es peor los retrasos, bloqueos o inexactitud de los mismos que dificultan sobre manera la obtención de los datos necesarios.

Lo que se debe establecer bien es cuál es la información realmente importante para cada caso de estudio. No por tener un mayor volumen de información vamos a realizar un mejor diagnóstico. Por ello una de las primeras labores que demos realizar es una aproximación al municipio. Conocer mínimamente la realidad municipal para establecer las prioridades de demanda de información que deberemos realizar.

La poca disponibilidad de algunas administraciones a la hora de facilitar datos, a pesar de lo establecido en la legislación en cuanto al acceso a la información de carácter medioambiental, la desorganización en la gestión de los mismos, la falta de comunicación entre administraciones y la dispersión entre administraciones de la información básica para realizar el diagnóstico, hacen que la recopilación de información sea una de las tareas más duras para el equipo auditor, ya que sin la constancia e insistencia a los responsables de facilitarla no se suele producir su llegada.

Por lo que respecta a la tipología de las fuentes distinguimos tres tipos de fuentes básicas:

- las fuentes primarias (estadísticas, censos, registros, etc.). Su principal problema es el acceso a esas fuentes debido a su dispersión por las distintas administraciones –local, provincial, autonómica y estatal- y en algunas ocasiones a la poca fiabilidad de los datos ofrecidos.
- Fuentes secundarias (informes, publicaciones, revistas...) que tienen su importancia por acercar al equipo auditor, en base a literatura técnica, a la realidad a analizar, presentándose, en algunas ocasiones, como sustitutas de las fuentes primarias, ya que para su redacción han bebido de dichas fuentes.
- Por último las entrevistas (técnicos, políticos, actores sociales...) son de vital importancia para el proceso. No sólo ayudan a diseñar el modelo de participación ciudadana, sino que complementan la información recopilada en base a las fuentes anteriores.

No podemos olvidar en este apartado la necesidad de recopilar el marco normativo legal en el cual se debe mover nuestro diagnóstico y las propuestas de acción que emanen de él. Por ello deberemos realizar un inventario de legislación (europea, estatal, autonómica y municipal) haciendo hincapié en aquella que incide de manera especial en la realidad objeto de estudio.

4.1.4. Trabajo de campo

Las carencias detectadas en la fase de recogida de información deben ser suplidas, siempre que así sea posible, con el trabajo de campo. Con él se pretende corroborar aquellas informaciones que nos plantean dudas respecto a su fiabilidad, así como realizar analíticas, mediciones, inventarios, etc.

El principal problema que presenta este trabajo es la falta de disponibilidad de recursos económicos. Como ya hemos señalado antes, las dotaciones presupuestarias que se destinan al proceso de Agenda 21 suelen ser escasas. Además no es el objetivo del diagnóstico invertir excesivos recursos en inventarios, analíticas y mediciones, tan sólo se deben realizar cuando la problemática detectada sea lo suficientemente importante para ser corroborada por alguno de estos estudios.

El objetivo principal del trabajo de campo debe ser identificar aquellas singularidades que se han detectado en la realidad objeto de estudio. Identificación que debe tener con fin último servir de base para poder establecer planes de acción que valoricen esos recursos, que solucionen la problemática detectada y que en definitiva constituyan estrategias de desarrollo local sostenible

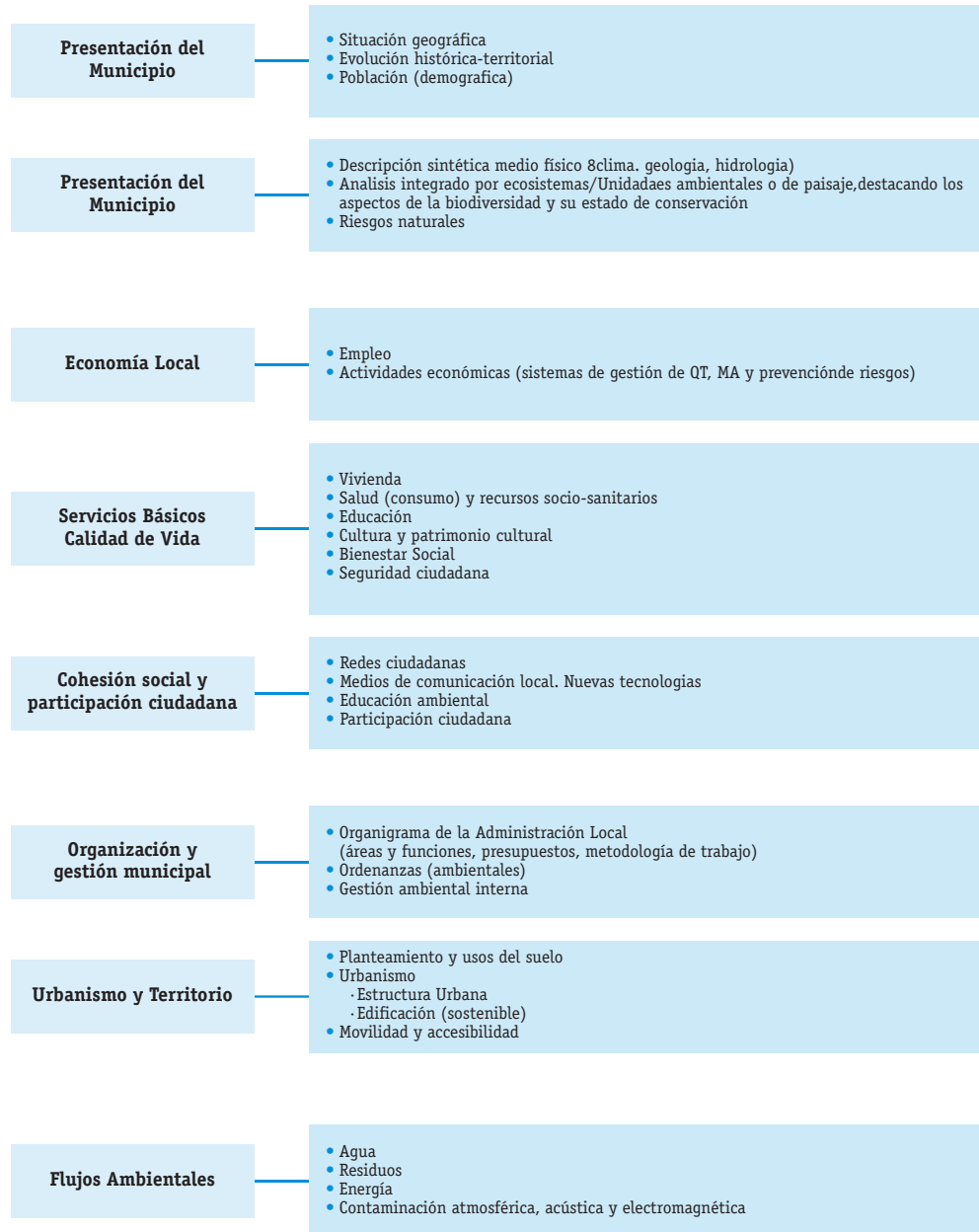
4.1.5. Fase de diagnóstico y análisis

Es la fase descriptiva del proceso. En ella se recoge en un informe el tratamiento de los datos recogidos en la etapa anterior. Con ellos realizamos un análisis de la realidad del municipio en base a áreas temáticas y a las sinergias que se producen entre ellas.

Este debe ser el documento que sirva de base para la discusión, el que genere las posibles líneas estratégicas de actuación y el que establezca cuales deben de ser los indicadores de seguimiento más idóneos para el municipio. Uno de los problemas con que nos encontramos tras la elaboración del diagnóstico es que los contenidos técnicos no siempre son comprensibles por los destinatarios finales, entendiendo por estos a todos los integrantes del foro de participación. Es una herramienta comprensible por los técnicos municipales pero que no llega a la población en general, a los componentes del Foro. Las bases del Foro ante los documentos de diagnóstico se plantean cuestiones de este tipo: ¿Estamos bien?, ¿Estamos mejor que el vecino?

Anteriormente, al hablar de metodología ya se hacía mención a cuales son los contenidos que suelen tener este diagnóstico en base a las distintas metodologías referenciadas. Consideramos que no existe un esquema ideal, sino que la estructura se debe acoplar a la realidad del municipio. Pero a pesar de ello proponemos el siguiente esquema básico, basado en una visión sistémica del entorno y reflejando la importancia de los flujos y sinergias que se producen entre los distintos factores a estudiar.

Figura 6. Esquema de contenidos diagnóstico



En base a este esquema podemos establecer cuatro grandes bloques de contenidos dentro del diagnóstico.

a) Estudio del Medio Físico y del Territorio

Este bloque se inicia con una presentación del municipio enmarcada dentro del entorno físico que lo singulariza. Se trata de caracterizar el medio, de realizar una descripción detallada del entorno a fin de identificar el territorio sobre los que incidirán los impactos provocados por los dos bloques siguientes. Se unen a este apartado los aspectos demográficos que han de ser considerados desde la perspectiva de la presión que la comunidad ejerce sobre los recursos ambientales del municipio (por ejemplo a través de los usos del suelo, el consumo de agua o la generación de residuos). De este modo, se observa la necesidad de caracterizar cuantitativa y cualitativamente la población, así como su evolución en el tiempo.

Con el estudio de la Componente del medio físico y de la biodiversidad se busca caracterizar los diferentes aspectos que comprenden la realidad biofísica y territorial de los municipios objeto de estudio. La justificación de este bloque de contenidos del Diagnóstico viene definida por la importancia de conocer el medio natural que soporta las actividades humanas (en el doble sentido de generador de recursos y servicios ambientales, así como de receptor de los impactos).

Los componentes a estudiar en este bloque se pueden dividir en dos apartados:

- El medio natural, donde se deben realizar una descripción sintética del medio físico en base los siguientes factores: clima, hidrología, geología, geomorfología y edafología.
- Biodiversidad, donde se realizará un diagnóstico de los seres vivos del municipio: vegetación y fauna que habitan en el territorio.

Junto a ello se hará un análisis integrado por ecosistemas /Unidades ambientales o de paisaje, destacando los aspectos de la biodiversidad y su estado de conservación.

En este apartado hay que huir de inventarios exhaustivos o de caracterizaciones físicas de detalle que no tienen ningún sentido en el marco en que estamos trabajando, más aún cuando suelen existir estudios e investigaciones que tratan de ellos. El objetivo, además de caracterizar sintéticamente el medio, es identificar aquellos elementos que por su singularidad o por su fragilidad son susceptibles de sufrir impactos.

b) Análisis del medio social y económico

Con este bloque de estudios se busca caracterizar y analizar los diferentes aspectos que comprenden la realidad social y económica del municipio objeto de estudio. La justificación de este bloque de contenidos del Diagnóstico viene definida a partir de dos niveles explicativos. El primero se encuentra ligado a los factores que originan una problemática socioambiental determinada, mientras

que el segundo hace referencia a los factores que inciden directa o potencialmente sobre las posibilidades de resolución del impacto o conflicto que se analiza.

Es necesario insistir en la importancia de las cuestiones sociales en el proceso de diagnóstico a partir de diferentes aspectos como son los procesos de urbanización, la definición de valores, la concienciación, implicación y participación de la comunidad local en el proyecto.

La información necesaria para desarrollar estos trabajos, tanto a nivel estadístico como documental, suele centrarse en la recopilación de la información disponible en las Administraciones competentes (especialmente a nivel autonómico y local), así como de los estudios y trabajos que cuenten con la garantía de rigurosidad de las Universidades o Centros de Investigación oficiales. Es especialmente relevante, en este bloque de análisis, el trabajo de campo para la contrastación con agentes y técnicos locales conocedores de esta realidad socioeconómica.

c) Aspectos organizativos

En este apartado se debe caracterizar y analizar los diferentes aspectos que comprenden la organización y gestión municipal, desde el punto de vista de sus competencias, organigrama funcional, metodología de trabajo y coordinación, así como desde la perspectiva de la política ambiental interna de la Corporación. La justificación de este capítulo viene definida por el protagonismo del Ayuntamiento en el proceso Agenda 21, tanto en su papel de gestor público, como de educador a la ciudadanía y de los agentes económicos y sociales.

La inclusión en este punto del análisis de los aspectos de ordenación del territorio y planificación urbanística se justifica por la estrecha interrelación entre ambos, además del carácter transversal de esta última en el análisis del modelo territorial, fundamental en el análisis de la sostenibilidad local.

d) Estudio Factores Ambientales Clave

Con este conjunto de estudios, núcleo de lo que podríamos entender como el análisis de la gestión ambiental municipal en un sentido amplio, se busca caracterizar y analizar los diferentes aspectos o factores en los que entran en interacción las características biofísicas del entorno natural con las actividades humanas anteriormente descritas. También podría describirse el objeto que se persigue como una profundización en el análisis del metabolismo urbano se refiere (ciclo del agua, gestión de residuos, consumos energéticos) con la especial consideración de aquellos aspectos, como es la movilidad, clave en la comprensión de la calidad ambiental de los espacios urbanos (contaminación atmosférica y acústica).

Estos factores ambientales se han definido como aquellos aspectos donde entran en interacción directa las actividades humanas con el medio. Como se aprecia en la figura 6, algunos de los factores que se han considerado se refieren a los diferentes sistemas soporte de la actividad humana y de los ecosistemas (agua, aire, suelo), pero también incluyen aspectos de carácter

transversal que resultan de especial interés en un estudio de estas características y se han convertido en elementos básicos en las auditorías ambientales municipales (residuos, energía, contaminación acústica, movilidad, riesgos ambientales).

Además, habrá de considerarse en cada municipio la posibilidad de incluir otros factores ambientales, como puede ser el análisis del espacio litoral, en municipios situados en la costa, o aquellas problemáticas ambientales concretas (contaminación radioactiva, contaminación lumínica, etc) que se detecten en el municipio.

Todos estos factores señalados, como integrantes de un mismo sistema, presentan interacciones que determinarán la dinámica del entorno municipal. La identificación de estas relaciones es importante a la hora de establecer y priorizar las acciones que deben implementarse en el Plan de Acción Ambiental.

Toda la información necesaria para desarrollar este trabajo procederá de las Administraciones competentes en cada área de estudio (y empresas concesionarias, en su caso) que será complementada con el trabajo de campo, la constatación in situ y las aportaciones de “expertos locales” .

4.2. La diagnosis cualitativa

Paralelamente a este proceso técnico se debe desarrollar el proceso de diagnosis cualitativa, de percepción social sobre la realidad municipal. Con ella lo que se pretende es ratificar y complementar las informaciones resultantes de la diagnosis técnica, conocer la percepción ciudadana sobre su municipio y sus necesidades, y poder así establecer un orden de prioridades en la elaboración del Plan de acción ambiental.

En cuanto a los métodos utilizados para conocer esta realidad se establecen básicamente dos métodos de análisis:

- Encuesta ciudadana, que se presenta como uno de los mecanismos más idóneos para conocer la realidad local. El objetivo es muy claro, conocer cual es la percepción de los ciudadanos sobre el entorno que les rodea, de la calidad del medio ambiente y de su interés a participar en el proceso de Agenda 21.

Es recomendable que se articule sobre preguntas cerradas, aunque debe darse pie a la expresión de opiniones. Debe pensarse bien a que colectivos va a ir dirigido, ya que este hecho afectará de manera significativa a los resultados de la misma, y planificarse bien cuales van a ser los mecanismos de distribución de la misma.

Su realización no es sencilla, y en muchas ocasiones avanza de las dificultades que se van a presentar cuando se establezcan mecanismos de participación reglamentados. Una mala planificación de la encuesta puede llevar a resultados erróneos.

- Método delphi. Es un método que requiere bastante dedicación por parte del equipo auditor. Consiste en una serie de entrevistas a actores claves en base a un cuestionario abierto, en una primera ronda, y cerrado en una segunda, con los que se pretende identificar la visión de conjunto que se tiene del municipio por parte de agentes sociales, económicos y ambientales.

4.3. Análisis DAFO

La culminación de todo el diagnóstico, debe ser la realización de un análisis DAFO. El análisis DAFO es un instrumento de diagnóstico que procede de la gestión empresarial, pero que se ha incorporado a otros ámbitos de planificación y gestión (como la ordenación del territorio) dado su carácter sencillo, clarificador y motivador de la participación y creatividad). Es una forma de esquematizar los resultados obtenidos en el diagnóstico para facilitar la identificación de objetivos – generales y específicos-, líneas estratégicas y acciones concretas a realizar en el Plan de Acción.

Consiste en la determinación mediante una matriz de doble entrada de las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades detectadas en el municipio estudiado en términos de su avance hacia la sostenibilidad. Es pues, un análisis que separa los factores endógenos –debilidades y fortalezas-, o puntos débiles y fuertes del sistema interno; y el exógeno –amenazas y oportunidades- que vienen referidos a los aspectos dinámicos de carácter coyuntural que pueden interferir en el sistema interno

5. Conclusión

La diagnosis ambiental se presenta dentro del proceso de Agenda 21 Local como uno de los elementos claves sobre los que bascularán las políticas de sostenibilidad local. Por ello es necesario realizar un buen diagnóstico, considerando este, no como un voluminoso estudio de investigación donde se sucedan datos, en muchas ocasiones ininteligibles para los destinatarios finales, sino como un documento de identificación de deficiencias y de oportunidades.

Los obstáculos con los que se encuentra su elaboración son abundantes, a la existencia de presupuestos ajustados que limitan profundizar en los factores a considerar, hay que añadir la situación política del municipio que suele venir caracterizada por la falta de consenso político lo que crea interferencias en el proceso. Además, a nivel operativo, su realización supone un aumento de la carga laboral del personal técnico del Ayuntamiento lo que repercute de manera significativa en la fase de búsqueda de información y en la revisión de los análisis obtenidos.

Por último nos encontramos con un problema coyuntural en la sociedad española: la escasa cultura participativa, tanto de la población como de la propia administración local, lo que lleva en ocasiones al fracaso de la vertiente participativa del proceso. Y sin un mecanismo de participación ciudadana que funcione el proceso esta sumido en el fracaso.

Bibliografía:

JUNTA DE ANDALUCIA, (2000). *Bases para la Agenda 21 Andalucía*

HEWITT, INCOLA, (1998). *Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales*. ICLEI

IHOBE 2002. *Manual de Buenas Prácticas Ambientales para municipios vascos. La Agenda Local 21 en acción*

FONT, NURIA; SUBIRATS, JOAN (ED.), (2000). *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*. Editorial Icaria

FONT, N., (1998). *Local y Sostenible*. Ed. Icaria

DEYNA (2000). *Agenda 21 Local. Guía para elaborar el "Modelo DEYNA de Agenda 21 Local"*

SUREDA, VICENÇ; CANALS, ROSA M^a, (2000). *Los procesos de la Agenda 21 Local en los municipios de Barcelona*. Ed. Diputación de Barcelona

VV.AA., (2002). *Agenda 21. Document preliminar de consulta de l'Agenda 21 de Catalunya*. Ed. Generalitat de Catalunya. Conselleria de Medi Ambient.

FEMP. , S.A. *Código de Buenas Prácticas medioambientales*

CAPÍTULO 2

Diseño del plan de acción local y el plan de seguimiento

M^a del Puig Palacios Medina
Virginia del Río Orduña

1. Introducción

El presente apartado está estructurado en torno a dos elementos esenciales en el proceso de Agenda 21 Local, como son el **Plan de Acción Local** y el **Plan de Seguimiento**.

Si bien se ha extendido y, en cierta forma popularizado, la realización de auditorías o diagnósticos ambientales municipales más o menos estandarizados, no se ha de olvidar que **la meta de la Agenda 21 es el diseño de un Plan de Acción Local con un enfoque participativo e integrador**. Obviamente, sin perder de vista que la definición ajustada, realista y bien orientada de este Plan se ha de basar en una buena diagnosis de la realidad local en todas sus dimensiones, o cuando menos, en los aspectos clave para el diseño de la estrategia hacia la sostenibilidad. Desde el punto de vista metodológico, según veremos, la estructura y el marco lógico para el diseño de este Plan y su sistema de indicadores asociado está basado en el instrumento de *planificación estratégica*, originariamente aplicado al mundo empresarial.

De otra parte, otra de las claves ciertamente novedosas y positivas de estas experiencias es la incorporación de la **evaluación y retroalimentación del proceso**, o lo que viene a ser lo mismo de las políticas locales, bajo un prisma de *mejora continua* (análisis de los resultados ' revisión de objetivos ' planificación ' ejecución). El instrumento que se ha generalizado para el seguimiento tanto de la ejecución del propio Plan de Acción como de la dinámica local hacia escenarios más sostenibles es el de un sistema de indicadores municipales de sostenibilidad.

A lo largo de este capítulo se describirán las pautas de trabajo y lanzarán algunas reflexiones entorno a la elaboración de ambos documentos basándonos tanto en la experiencia del equipo de trabajo de IMEDES en las Agendas 21 Locales en las que ha participado, como en la revisión de las numerosas experiencias desarrolladas por municipios españoles de muy diversa índole.

2. Plan de Acción Local

2.1. Marco Conceptual

- Antecedentes

La primera vez que se habla de Plan Acción Local, fue en 1996 en Lisboa donde tuvo lugar

la Segunda Conferencia de Ciudades y Pueblos hacia la Sostenibilidad. En este evento, además del intercambio de experiencias y de la revisión y análisis de los procesos iniciados en treinta y cinco países europeos desde la primera conferencia celebrada en Aalborg (Dinamarca), en mayo de 1994, se creó un documento de continuidad de la Carta de Aalborg, denominado “De la Carta a la Acción”.

Los objetivos del Plan están basados en los principios emanados de la Carta de Aalborg, verdadero “decálogo de sostenibilidad urbana”, si bien se avanza en concreción. Así, incluye propuestas metodológicas contrastadas, con el soporte de un importante número de localidades, y con la experiencia de los dos años de funcionamiento de la Campaña Europea de Pueblos y Ciudades hacia la Sostenibilidad. Su contenido se centra en doce puntos orientados a profundizar en el proceso hacia la elaboración de la Agenda 21 Local, con un Plan de Acción Local a *medio y largo plazo*.

• Definición y objetivos

El Plan de Acción Local es un documento que define las directrices de una política municipal que responde al compromiso de la Corporación Local para actuar desde sus competencias y funciones dinamizadoras en la promoción de un desarrollo sostenible.

Este Plan debe permitir:

- Establecer un marco de referencia para el desarrollo sostenible de la localidad, integrando los principios y criterios recogidos en los diferentes documentos internacionales sobre la materia.
- Establecer estrategias integradas que permitan el cumplimiento de los objetivos de una forma programada y posibilista.
- Fomentar la participación ciudadana e implicación de los agentes socioeconómicos locales en el proceso de Agenda 21 local.
- Crear una herramienta de trabajo útil a los responsables municipales.
- Establecer prioridades de actuación para la mejora continua de la calidad de vida de sus ciudadanos.

Con todo esto, el **objetivo** que persiguen las actuaciones emprendidas en el ámbito del desarrollo local sostenible en el que se inserta el proceso de Agenda 21 en general, y en concreto el Plan de Acción Local es, *desarrollar un proceso, basado en la participación social, que defina líneas estratégicas, programas y acciones a corto, medio y largo plazo, que oriente las estrategias y gestión municipales bajo criterios de sostenibilidad, de forma que el Ayuntamiento cuente con los instrumentos necesarios para implementar y hacer el seguimiento de la Agenda Local 21.*

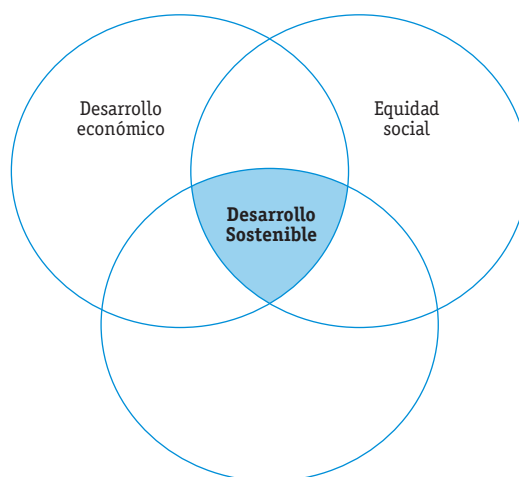
• Alcance y características

Cada vez son más numerosas las aportaciones y aproximaciones a la definición del desarrollo sostenible a nivel local y de la “sostenibilidad” de las ciudades. Especialmente atractiva en este último caso es la del urbanista Richard Rogers para quien *una ciudad sostenible es una ciudad justa, hermosa, creativa, ecológica, de fácil contacto y movilidad, diversa, compacta y*

policéntrica. Pero también esclarecedora en cuanto a la diversidad y ambigüedad de objetivos y aspectos a relacionar. La definición que nos ofrece el ICLEI apunta a la concepción tridimensional (lo económico-lo social- lo ambiental) que facilita la comprensión y el análisis de la realidad local: “*el desarrollo sostenible es aquel que ofrece servicios ambientales, sociales y económicos básicos a todos los miembros de la comunidad sin poner en peligro la viabilidad de los sistemas naturales, construidos y sociales de los que depende la oferta de estos servicios*”.

En este sentido, no se trata únicamente de formular políticas y programas en cada una de estas perspectivas del desarrollo sostenible sino que se ha de afrontar el reto de integrar las tres dimensiones, de modo que no se establezcan políticas económicas sin contemplar sus repercusiones ambientales y sociales, de la misma forma que los proyectos ambientales se entiendan como promotores del desarrollo económico y el bienestar social de la comunidad.

Fig. 1: La triple dimensión del desarrollo sostenible



El desafío de la integración real de políticas tradicionalmente sectoriales supone, de una parte, un conocimiento profundo del sistema local y de las complejas interacciones entre aspectos y actores diversos y, de otra, un importante cambio cultural en la forma de diseñar y ejecutar políticas.

A partir de lo expuesto queda justificado que, en adelante, se ha de entender el Plan de Acción Local como un **documento programático integrado** que contemple *acciones de carácter ambiental, social, económico y organizativo* debidamente secuenciadas y diseñadas en función de las necesidades específicas del municipio.

Desde el punto de vista del **alcance temporal**, el Plan de Acción que aquí se plantea ha de presentar una perspectiva a *medio-largo plazo*. Por lo que debe proyectarse como un estrategia que diseñe nuestro futuro inmediato (10–15 años), a modo de *escenario de transición* hacia modelos de desarrollo progresivamente más sostenibles.

Figura 2. Características del Plan de Acción Local



La metodología general para elaborar y estructurar los planes de acción en el marco de la Agenda 21 Local es sustancialmente análoga en las diferentes experiencias consultadas, si bien caben ciertas matizaciones en base al esquema que se muestra en la Fig. 2. De esta manera, se pueden encontrar diferencias significativas en dos de las variables clave: en relación con los contenidos del Plan y su relación con la visión sostenibilista-sistémica de la dinámica local y el grado de participación de agentes locales en la elaboración del Plan. En este sentido nos encontramos con:

- **Planes de Acción Ambiental**

Son herramientas dirigidas a ejecutar paquetes de acciones prioritizadas para la mejora del medio ambiente local y la gestión ambiental municipal. Un claro ejemplo de este modelo es el que se recoge en la Guía metodológica de la FEMP¹.

¹ Código de Buenas Prácticas Ambientales para la normalización de la gestión ambiental en los municipios de España (Federación Española de Municipios y Provincias).

- **Planes de Acción Local (Sostenible o Socioambiental)**

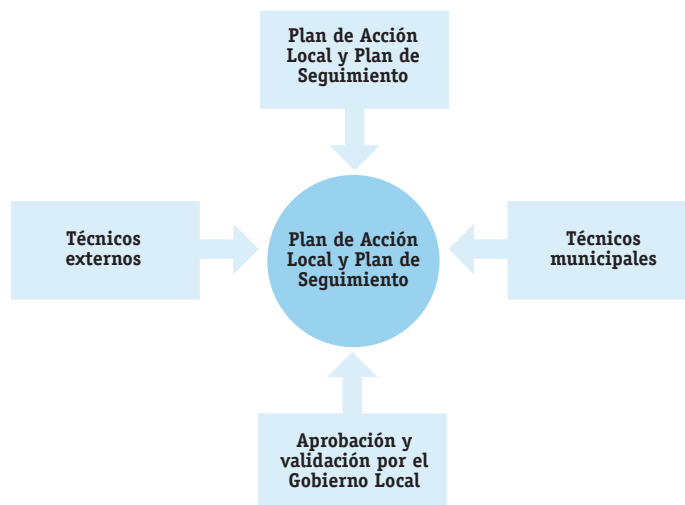
En este caso se trata de instrumentos programáticos caracterizados por el carácter holista e integral de las actuaciones que contienen. De esta manera, los Planes son una herramienta de gestión municipal transversal a todas las áreas con acciones y proyectos dirigidos a promover el bienestar social, la economía local, mejorar la calidad de vida y preservar la conservación del medio.

Desde otro punto de vista, los planes de acción pueden diferir en cuanto al **grado de implicación social, técnica y política** en su elaboración:

- De una parte, *una gran mayoría de Planes se elaboran desde la componente técnica* (externa e interna, más o menos orientada por la visión política) a partir de las conclusiones derivadas del diagnóstico y posteriormente se presenta a consulta pública o al órgano de participación ciudadana para que realicen aportaciones al mismo.
- De otra, nos encontramos con una minoría de Planes de Acción elaborados por consenso ciudadano a partir de las conclusiones (extraídas del diagnóstico municipal o según su propia percepción). Las propuestas planteadas y consensuadas por los ciudadanos posteriormente pueden ser trabajadas por técnicos (internos y/o externos) para que estas tengan una solvencia técnica y puedan ser asumidas políticamente.

Entre los dos extremos planteados pueden plantearse procesos con muy diversos grados y fórmulas intermedias en cuanto a implicación de agentes sociales e institucionales, si bien es mayoritario el peso de los equipos técnicos y todavía tímida la participación de la componente política y social.

Figura 3. Diagrama de agentes implicados en su elaboración



Como se ha señalado, la Agenda 21 Local se presenta como un instrumento de mejora en la organización y gestión municipal a la vez que es útil para promover y articular la participación ciudadana, tanto en el diseño como en la ejecución de los proyectos. Así, la elaboración del Plan de Acción Local y Plan de Seguimiento representa **una oportunidad para fomentar el dinamismo y la corresponsabilidad ciudadana** en el proceso de cambio de su entorno más inmediato y como “veladores” en este sinuoso camino.

La importancia de la implicación política en la elaboración del Plan de Acción Local radica en el hecho de que los responsables políticos son los únicos legitimados para representar el interés colectivo, además de ser los decisores reales de la implementación de los compromisos adquiridos. En este sentido, un proyecto que no esté **liderado por el Gobierno Local, desde su más alto nivel**, resta legitimidad al proceso y tiene pocos visos de llegar a buen fin. En cuanto al **consenso político y lo no utilización partidista del proyecto** es fundamental para su *continuidad en el medio plazo que es inherente a esta iniciativa*.

Por último, cabe apuntar la importancia de la **coordinación y comunicación interna (interdepartamental y de los niveles técnico-político de la Corporación Municipal)** para darle solidez y funcionalidad al Plan de Acción y su Sistema de Seguimiento como marco de trabajo y evaluación de la Administración Local. Desde los cargos electos a los funcionarios, todas las áreas municipales y los diferentes niveles de responsabilidad, han de ser concedores de ambos documentos y la “filosofía” que los arropa para asentar la factibilidad técnica y la oportunidad (decisión política) de ser implantado.

2.2 Metodología de trabajo

Los siguientes aspectos describen un método genérico de elaboración del Plan de Acción Local según el enfoque descrito hasta ahora, como observación previa nos parece interesante apuntar, como cita el Plan de Acción de Calvià, *que cualquier método de trabajo utilizado ha de ser abierto, ya que debe compatibilizar el impulso municipal, el trabajo experto, la participación de los agentes sociales y una amplia comunicación al conjunto de la población, y por tanto, debe adaptarse a cada situación particular*.

2.2.1 Estudio de los resultados y conclusiones del Diagnóstico. Definición de la estrategia de sostenibilidad.

La estrategia local, en la que se basa el Plan de Acción, ha de partir de un adecuado conocimiento de la realidad sobre la que se pretende trabajar.

Es por ello que a partir de las conclusiones derivadas del Diagnóstico Socioambiental, en el que se interrelacionan los diferentes aspectos sociales, económicos y ambientales que configuran una “radiografía” del municipio, se establecen una serie de recomendaciones generales como respuesta a la problemática visualizada. Estas recomendaciones se plantean como una primera

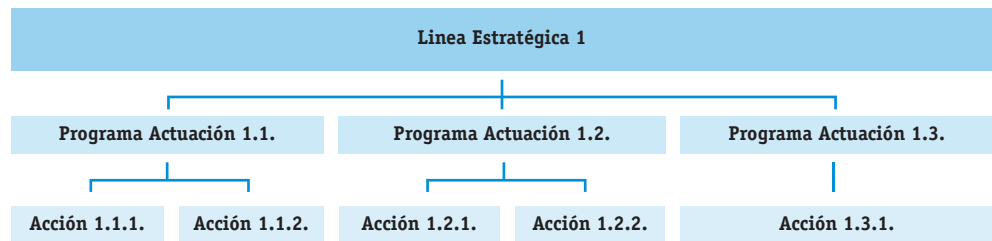
impresión de las necesidades que han sido más evidentes y que, en principio, pueden ser las primeras a las que el Plan de Acción Local va a tener que dar respuesta.

De esta manera, las conclusiones del Diagnóstico Socioambiental se constituyen como base para establecer la “**Estrategia de Sostenibilidad local**” que constituirá el marco de referencia del Plan de Acción Local. Esta Estrategia de *Sostenibilidad Local* se concreta en las **Líneas Estratégicas de Actuación** que, tal y como se detalla a continuación, son los grandes ejes o directrices previsibles para la progresión hacia escenarios progresivamente más sostenibles, ya que hemos de tener en cuenta que nuestra estrategia ha de ser adaptativa.

2.2.2 Estructuración del Plan de Acción Local

El Plan de Acción Local se estructura en tres niveles de concreción. En el primer nivel, de carácter más genérico, se sitúan las **Líneas Estratégicas de Actuación** que definirán los objetivos generales en los que se basa la Estrategia de Sostenibilidad Local. A su vez estas líneas integran los **Programas de Actuación** que justifican y definen los objetivos específicos de cada uno de los ejes estratégicos. De estos **Programas de Actuación** se desprenderán unas **Acciones o Proyectos** que dotan de contenido específico a los objetivos perseguidos y que suponen, en definitiva, el conjunto de actuaciones a las que se compromete la comunidad local -encabezada por su Ayuntamiento- a desarrollar en el medio plazo.

Figura 4 . Estructura en arbol del Plan de Acción Local



• Definición de las Líneas Estratégicas

El reto que se plantea en la definición de estas líneas es construir la estrategia para conseguir mejorar el bienestar de la comunidad actual y futura, lo que se traduce en aplicar los criterios de sostenibilidad en la práctica de la gestión municipal y en los comportamientos de los agentes locales.

Algunas consideraciones a tener en cuenta para establecer las Líneas Estratégicas:

- Deben estar **basadas en los criterios de sostenibilidad local** reflejados en los documentos y foros internacionales sobre esta materia.
- Han definirse mediante la **reflexión y el consenso entre la opinión de los políticos, técnicos y ciudadanos**, de ahí la importancia clave de la participación ciudadana especialmente en este punto del proceso -que en planificación estratégica se denominaría la visión-.

- La definición de las Líneas Estratégicas se realiza generalmente en torno a las áreas temáticas sectoriales que se tratan en el documento de diagnóstico, si bien es recomendable un esfuerzo de **transversalidad e integración de las conclusiones del Diagnóstico Socioambiental**.
- Las estrategias diseñadas han de ser a su vez **ambiciosas y realistas**, un equilibrio a menudo difícil de encontrar, por lo que es útil pensar en términos de “escenarios de transición” entre la realidad presente y la deseada.
- Es muy recomendable incluir de manera prioritaria en la estrategia una línea que confiera protagonismo a la **ordenación de los usos del suelo en el municipio y a repensar la planificación urbanística** a la luz de las conclusiones de este proceso basado en criterios de sostenibilidad. Este hecho es esencial, ya que los instrumentos de planeamiento urbano existentes están a la mano de las Corporaciones Locales y representan una pieza clave (y vinculante) en el diseño de una ciudad sostenible.
- Asimismo es práctica cada vez más común y muy recomendable considerar el diseño del Plan de Acción Local como una **oportunidad de renovación, modernización y ajuste de la organización municipal** y de sus órganos o instrumentos de **participación ciudadana**.

• Definición de los Programas de Actuación

Una vez definidos los ejes de actuación, se trata de desarrollar y secuenciar las actividades encaminadas a conseguir los objetivos perseguidos en aquellos. El primer paso es concretar los objetivos específicos que, dentro de cada línea de trabajo, dan lugar a los **Programas de Actuación** correspondientes. De esta manera, cada programa de actuación responde a uno de los objetivos de la línea estratégica, a la vez que cada uno de estos programas comprende un conjunto de proyectos o acciones específicas.

• Definición de las Acciones y Proyectos

Las acciones deben quedar claramente *definidas, presupuestadas económicamente y priorizadas en el tiempo* (corto, medio y largo plazo) en función de su relevancia, e indicando el *plazo de referencia establecido* y los *agentes responsables* de poner en marcha la ejecución del proyecto. Es importante la orientación de las posibles fuentes de financiación de las actuaciones ya que a menudo los presupuestos municipales han de nutrirse de otros fondos para poder acometer los proyectos, si bien es deseable buscar un compromiso en este aspecto clave para no depender excesivamente de las fuentes externas.

La **descripción ajustada de las acciones** permite estructurar y planificar, en función de las necesidades y los recursos disponibles en cada momento, la prioridad y posibilidad de ejecutarlas. No obstante, dadas las dificultades que en ocasiones entraña detallar -en cuanto a descripción técnica y costes de ejecución- determinadas acciones futuras (bien por la ambigüedad de la misma o por imposibilidad de concretar o puntualizar en la actualidad ciertos aspectos para que puedan ser valorados técnica y económicamente) se recurre a aproximaciones y estimaciones lo más prudentes posibles. Esto puede inducir a la indeterminación del alcance económico y las necesidades de recursos humanos y técnicos que, con exactitud, conlleva la ejecución del Plan de Acción.

Este punto no es más que la consecuencia de la complejidad de este Plan, debido a todas las características que se han venido citando (alcance temporal, integración de políticas, dependencia de factores exógenos, consenso social y político, etc...) por lo que ha de ser considerado como un **marco de trabajo** -o un *acuerdo de mínimos-* **para la gestión municipal y la dinámica local en el horizonte del medio plazo**, tomando importancia la *concreción detallada y realista de las acciones en la traslación de esos acuerdos a los programas y presupuestos anuales municipales.*

De otra parte, es deseable que esta variedad de aspectos que hemos visto confluyen en el Plan de Acción Local, quede también reflejada en la **diversa naturaleza de las acciones que lo componen**. La incorporación de actuaciones de sensibilización, comunicación o gestión municipal conjuntamente con proyectos técnicos de infraestructuras o de gestión de servicios municipales dará lugar a un conjunto de acciones económicamente más asequibles y con diverso grado de interacción institucional y social, lo que hará más factible y realista la ejecución del Plan. Para ilustrar esta idea, a continuación se exponen algunos ejemplos de acciones de diversa tipología que se pueden incluir en el Plan de Acción:

- **Acciones de sensibilización, educación e información**

- Campaña de ahorro y uso racional de los recursos hídricos
- Crear un Sistema de Información Ambiental Municipal
- Elaborar una encuesta ciudadana de percepción de la realidad local
- Puesta en marcha de Agendas 21 Escolares en colegios de la localidad

- **Acciones de infraestructura**

- Construcción de un Centro de Día de atención a mayores
- Implantar un sistema de riego localizado en los jardines públicos
- Mejora continua del estado de la red de abastecimiento de agua potable

- **Acciones de gestión y organización municipal**

- Elaborar una Ordenanza de Vertidos
- Revisión del PGOU con criterios de sostenibilidad
- Crear una Comisión Interdepartamental técnico-política sobre desarrollo sostenible
- Poner en marcha el Consejo Sectorial de la Mujer
- Elaborar un Plan de Ahorro Energético y de Promoción de energías limpias

- **Acciones de gestión de Servicios Municipales**

- Implantación del sistema de recogida de residuos de envases
- Crear una Bolsa de Empleo Local
- Ampliar la oferta de servicios ofrecidos por el SAD (Servicio de Ayuda a Domicilio)

- **Acciones de Fiscalidad**

- Incentivar a aquellos promotores y constructores que integren criterios de biotectura y bioconstrucción en sus proyectos
- Bonificar empresas y comercios locales que implanten un SGMA

3. Plan de Seguimiento

- **Introducción**

Dado el enfoque estratégico y de retroalimentación que caracteriza el proceso de Agenda 21 Local, se pone de manifiesto la necesidad de trabajar sobre un instrumento de evaluación del proceso diseñado ad hoc, que recoja las singularidades del municipio en su proceso hacia la sostenibilidad y que sea completo a la vez que sintético, ajustado a la realidad local a la par que comparable a otras experiencias similares en otros contextos. Siguiendo el planteamiento inicial de la estrategia, este **sistema de indicadores de seguimiento** habrá de tener un carácter progresivo, adaptable a los cambios del entorno, que recoja –sobre unas metas ambiciosas a largo plazo, las de la propia filosofía de acción que plantean los principios de la Carta de Aalborg– unos objetivos realistas en el medio plazo que encaminen los pasos de la actuación municipal hacia un escenario de sostenibilidad.

El Sistema de Seguimiento ha de contemplar a su vez la **creación de una comisión mixta de trabajo** que vele por la continuidad del proceso emprendido y sirva de elemento dinamizador de la reflexión e implicación política, así como de la participación ciudadana, además de apoyar el papel pedagógico y comunicador que ha de desempeñar este Plan de Seguimiento.

- **Antecedentes**

Ya en el Plan de Acción de Lisboa se sugiere como herramienta de trabajo, entre otras, la utilización de indicadores. Será en el encuentro de Hannover (Febrero de 2000) donde se confirma el compromiso de los firmantes de adoptar indicadores de sostenibilidad como instrumento común –junto a las nuevas tecnologías, conceptos innovadores y establecimiento de redes regionales–.

... *“Nos comprometemos a introducir indicadores de la sostenibilidad local, según los cuales fijaremos los objetivos, vigilaremos el progreso e informaremos sobre los resultados alcanzados”.*

- **Definición y objetivos. Indicadores y su articulación en sistemas**

Según Pino (2001) los indicadores son un conjunto de parámetros especialmente diseñados para *obtener información* específica, según unos *objetivos predeterminados*, de algún *aspecto considerado prioritario*. De otra parte, Almenar (1998) define un indicador como una variable que nos permite *evaluar un fenómeno* dado. El grado de significación del indicador, por tanto, trasciende de la información directamente asociada con el valor del parámetro: puede afirmarse que los **indicadores poseen un significado sintético y son desarrollados para evaluar un objetivo específico**.

A pesar de la gran diversidad de indicadores existentes, es posible identificar una serie de **características o propiedades comunes que debe cumplir todo indicador**:

- Debe ser relevante. Debe ser sensible al tipo de fenómeno que tratamos de medir y ofrecer una visión significativa del mismo y de sus cambios.
- Debe ser fácil de entender y elaborar, de manera que incluso los no expertos puedan comprender el significado del indicador.
- Debe estar basado en datos accesibles, es decir la información requerida debe estar disponible o puede obtenerse aun coste razonable mientras aún exista tiempo de actuar.
- Debe ser creíble, es decir estar basado en información válida, científicamente verificable y reproducible en el tiempo.
- Debe existir una relación causal inequívoca entre el indicador y el valor interpretativo que se le confiere.
- Debe ofrecer una visión clara del estado y tendencia del fenómeno que refleja.
- Debe ser una herramienta útil para la evaluación de la tendencia y evolución del fenómeno objeto de estudio.

Además de las anteriores características mencionadas que ha de cumplir cualquier indicador, cabe añadir que la finalidad de los indicadores tiende a ser doble: por una parte, **constituyen un elemento de comunicación**, ya que pretenden agregar datos e informaciones de carácter diverso para ofrecer, de forma sintética, significativa y sencilla una aproximación a una *realidad o proceso socialmente relevante*. De otra parte, **constituye una guía o herramienta en la toma de decisiones y para la gestión**, en la medida en que permite evaluar en que punto nos encontramos, hacia dónde vamos y cuán lejos nos encontramos de la meta que queremos alcanzar (Tomás Carpi, 1998).

Otro aspecto esencial que hay que considerar previo al diseño de cualquier sistema de indicadores es su **naturaleza social** y, por tanto, basada en un conjunto de creencias, valores y actitudes. De esta manera, el proceso de construcción de un indicador lleva implícito una toma de postura y de interpretación de un hecho o proceso social, económico o ecológico de acuerdo a unas premisas y constructos teóricos que se encuentran en la base del indicador. Se trata, pues, de un proceso científico-social, y como todo proceso social lleva implícitos componentes de carácter valorativo y actitudinal.

Además del *carácter no neutral e histórico de los indicadores*, es importante asimismo incidir en que el indicador constituye un símbolo, una indicación sobre una realidad o sistema complejo, tratándose, por tanto, de una variable de síntesis de un fenómeno que no es abarcado o aprehendido en su totalidad por el indicador. No se debe, pues, caer en el enfoque extremadamente simplista de reducir el fenómeno o sistema complejo al indicador empleado para reflejarlo sintéticamente.

La evaluación de toda realidad compleja es difícilmente abarcable por un único indicador. El medio ambiente y los procesos sociales tienen múltiples puntos de interacción y se rigen por leyes y tiempos diferentes. Esto hace necesario el **establecimiento de un sistema plural de indicadores** que conjuguen, en la medida de lo posible, los diferentes planos de análisis (ambiental, social, económico, organizativo) y, lo que es todavía más importante, las relaciones entre los mismos.

Así, un sistema de indicadores ambientales o de sostenibilidad es una realidad nueva y distinta, es algo más que la simple suma de una serie de indicadores específicos. Si cada indicador está referido a un conflicto o problema socioambiental concreto (p.e: consumo de agua por habitante), el sistema de indicadores responde a un interés social genérico, en nuestro caso, el desarrollo sostenible de un municipio. Esto se traduce en que el sistema en su conjunto tiene por objeto promover una información que es mayor y diferente de la que ofrece cada una de sus partes, es decir, estamos generando un *efecto sinérgico*.

Estamos, por tanto, incidiendo en una doble cuestión:

- La necesidad de establecer un marco lógico interno entre los diferentes descriptores, de manera que la selección de los mismos como indicadores de nuestro sistema responda a un esquema analítico y organizativo.
- La concepción del sistema de indicadores no es un proceso estrictamente científico, por lo que la coherencia y consistencia del sistema no ha de buscarse únicamente en un modelo científico, si no que van a depender estrechamente del proceso sociopolítico que lo genera.

A resultas de lo anterior, son aspectos relevantes en la materialización de un sistema de indicadores el **establecimiento de unos criterios de selección** y de un **procedimiento de elaboración** del mismo enfocado desde una **estrecha interacción entre el mundo científico, el institucional** y los diferentes **grupos sociales implicados** con objeto de conseguir la validación sociopolítica del sistema, base esencial de su credibilidad (Rueda, 1999).

• Tipología de indicadores

Veremos a continuación de manera sucinta los diferentes tipos de indicadores y sistemas.

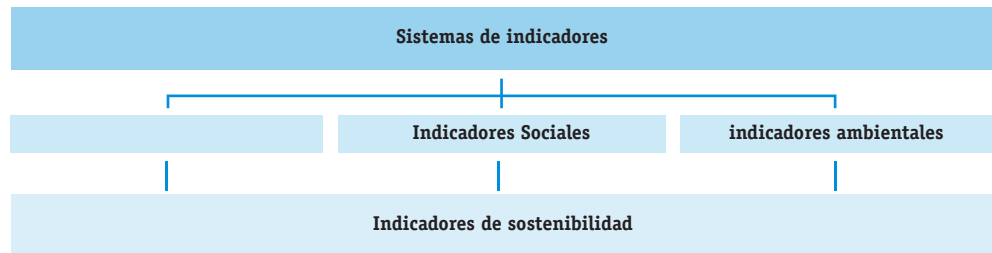
Seguramente más conocidos por todos, debido a su más dilatada historia y a su integración cotidiana en la comunicación social del proceso económico, son los **indicadores económicos** (Producto Interior Bruto, renta per capita, etc...) sobre los que no se profundizará, si bien se consideran clave en nuestro contexto de trabajo, especialmente en la elaboración de índices o sistemas de indicadores de sostenibilidad de carácter nacional o regional.

En cuanto a los **indicadores de naturaleza social**, cuya aparición podemos fecharla en la década de los sesenta, tiene como objetivo el seguimiento del grado del desarrollo en diferentes países o la evolución de este en un mismo ámbito geográfico. Este tipo de indicadores no tuvo el suficiente empuje, quizá debido a la falta de un sólido referente teórico, pero son sin duda un importante legado para el diseño de los sistemas de indicadores ambientales y de sostenibilidad. Los aspectos que se evalúan en este caso son todos aquellos que tiene que ver con la construcción del estado del bienestar (acceso a servicios básicos, como la educación, sanidad, vivienda, derecho a la cultura, relaciones sociales y participación ciudadana, etc...).

Los indicadores ambientales, por su parte, nacen como resultado de la creciente preocupación por los aspectos ambientales del desarrollo y del bienestar humano, proceso que requiere cada vez mayor y más sofisticada información y, a la vez y contradictoriamente, nace de la urgencia de abreviar la información ambiental para la comunicación y la toma de decisiones (Ministerio de Medio Ambiente, 1996). De esta manera, lo que se pretende en este caso es incorporar la “parcela de realidad” no contemplada hasta ahora que hace referencia a los procesos y al estado de los diferentes aspectos ambientales en interacción con la actividad humana (p.e: concentración de nitratos en el agua, producción de residuos por habitante y año o presupuesto municipal en medio ambiente).

En la literatura actual, el término de indicadores ambientales a menudo se utiliza indistintamente con el de **indicadores de sostenibilidad**. Conviene aclarar en este punto que los primeros se han de utilizar para referirse estrictamente a variables que permiten evaluar y caracterizar diferentes aspectos ambientales, entendidos estos como puntos de interacción de la actividad humana con el medio ambiente, según se ha comentado.

Figura 5 . Tipología de indicadores



Así, en el Código de Buenas Prácticas Ambientales dirigido a los municipios (FEMP) se indica que la utilización de indicadores de sostenibilidad proporciona una visión clara y sencilla del estado medioambiental de todo el sistema, incorporando variables ambientales, económicas y sociales de forma sinérgica, con ellos se consigue “tomar el pulso” de un municipio, permitiendo evaluar periódicamente el estado socioambiental del municipio y comunicarlo a la población.

También resulta interesante la clasificación que lleva a cabo el Ministerio de Medio Ambiente en base a los diferentes enfoques analíticos utilizados para construir el sistema:

- **Marco temático:** los *problemas ambientales* específicos son identificados y analizados, y sirven de marco para el desarrollo de los indicadores (p.e: ocupación del suelo, contaminación del agua, gestión de residuos, etc...)

- **Estructura por medios:** el medio ambiente del sistema estudiado se divide en grandes *medios biofísicos* (aire, agua, suelo, biodiversidad, etc...). En este marco, el acento se pone sobre un *entorno receptor de impactos de diferentes orígenes*.
- **Marco sectorial:** en esta aproximación se considera al medio como fuente de recursos y receptor de residuos, analizando la relación de los diferentes sectores *económicos* con su entorno en estos términos.
- **Marco causal:** En este modelo analítico la aproximación que predomina es la función de los indicadores como instrumento en el proceso de *toma de decisiones y de evaluación de la política ambiental*. Este marco de causalidad supone que las actividades humanas ejercen una presión sobre el medio, este registra cambios en su calidad y cantidad (estado), y que el sistema socio-institucional responde para mantener un equilibrio o unos estándares consensuados (respuesta), generándose un bucle hacia las presiones ejercidas. De esta manera, para cada una de las áreas temáticas consideradas se elaboran indicadores de Presión-Estado y Respuesta. Es el denominado, y comúnmente utilizado, modelo P-E-R (P-S-R en inglés) difundido por la OCDE.
- **Enfoque espacial:** los problemas ambientales se clasifican según la escala espacial a la que se puedan referir (local, regional, nacional y global).
- **Marco ecosistémico:** Se trata de una aproximación más innovadora y compleja, que considera el ámbito estudiado como un ecosistema en el que la información se presenta en unidades territoriales con características ecológicas distintivas e interrelacionadas.

Esta clasificación de la estructura interna del sistema es flexible y no supone una opción excluyente, más bien es común la complementariedad entre los diferentes marcos de análisis (p.e: la *Propuesta para España de indicadores ambientales* del Ministerio de Medio Ambiente tiene un enfoque espacial, una estructura por medios con cierto carácter ecosistémico y sigue un modelo de causalidad presión-estado-respuesta).

Actualmente el marco de análisis dominante de los anteriormente citados es el de Presión-Estado-Respuesta (Frien y Rapport, 1979), generalmente utilizado por los países de la OCDE, al ser el modelo elegido por esta organización internacional para sus indicadores ambientales.

Este modelo considera la necesidad de desarrollar tres tipos de indicadores para abordar cada uno de los temas o áreas socio-políticamente relevantes:

- **De presión:** incluyen presiones de tipo directo (como los incendios forestales) e indirecto (pérdida de biodiversidad por la actividad urbanística).
- **De estado del medio ambiente:** descriptivos de la calidad del medio, tanto en lo que se refiere a la calidad de los recursos naturales per se (suelo, agua, aire, flora y fauna),

como la calidad de estos en relación con procesos de explotación o uso. Dan una visión de conjunto de la situación del medio ambiente y de su evolución en el tiempo, sin hacer explícitas las presiones ejercidas desde fuera. En la práctica, la distinción entre los indicadores de estado y de presión puede resultar ambigua y, como quiera que la medición de las condiciones ambientales puede ser una tarea compleja y costosa, a veces los indicadores de presión sustituyen a los de estado.

- **De respuesta:** entendiéndose por respuestas las acciones individuales o colectivas que tiene por objeto evitar, atenuar o corregir las repercusiones negativas que sobre el medio ambiente tienen las actividades humanas. En un plano teórico ideal, deberían reflejar los esfuerzos de la sociedad para responder a un problema ambiental particular, encontrándose la dificultad práctica de limitar las respuestas a aquellas susceptibles de medición en términos cuantitativos.

La utilidad de este modelo es que se adapta a los pasos de un modelo decisorio cualquiera y que, además, es común a la forma de pensar de quienes deciden y de la comunidad científica. Sin embargo, este modelo ha recibido duras críticas desde el punto de vista de su incorporación de un enfoque sostenibilista (de hecho, proviene de un concepto más limitado y anterior en el tiempo: la gestión ambiental desde la Administración Pública, según Almenar, 2000). La simplicidad del mismo sugiere relaciones lineales entre las partes, oscureciendo relaciones más complejas dentro de los ecosistemas, así como entre los ecosistemas y otros sistemas así mismo complejos como son el social, el económico y el organizativo. Frente a esta carencia se opta a menudo por integrar un alto número de variables en el sistema, por temor a dejar fuera alguna información significativa, retornando al punto de partida: una gran cantidad de datos inmanejable y poco operativa para facilitar el proceso de toma de decisiones (Rueda, 1999).

La Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) amplía el anterior modelo P-E-R introduciendo dos nuevos conceptos, dos nuevos elementos en el bucle de causalidad: el término de fuerzas motrices o causas de la presión (en inglés, *driving forces*) y el que describe el impacto sobre el medio. De esta manera, se busca ganar en complejidad así como intentar paliar en parte las limitaciones simplistas del anterior modelo. También la AEMA aporta en su Informe Dobris un modelo interesante desde el punto de vista local que ha sido considerado desde instituciones españolas promotoras de la Agenda 21 Local, como la Diputación de Barcelona (Xarxa de Municipis cap a la Sostenibilitat) o la Junta de Andalucía en sus estudios sobre medio urbano.

- Los indicadores de **modelo (M)**: describen rasgos o fenómenos “estructurales” que caracterizan el espacio municipal.
- Indicadores de **flujo (F)**: abordan los ciclos de materia y energía desde el punto de vista de su producción, distribución, tratamiento y reutilización.
- Indicadores de **calidad (Q)**: determinan el resultado final de los diversos aspectos de la dinámica local.

Veamos en esta tabla algunos ejemplos:

	A	S	E	A	S	E	A	S	E
	P (Presión)			E (Estado)			R (Respuesta)		
M Modelo	Ocupación urbana de suelo	Densidad de población		Superficie de zona verde por habitante	Calles con prioridad para peatones	Índice de diversidad económica		Nº participantes en el Foro Agenda 21	
F Flujo	Consumo energía	Estudiantes que no acaban la enseñanza obligatoria		Volumen anual de residuos industriales		Inversión Industria anual	Ocupación urbana de suelo	Inserción laboral en programas Formación Ocupacional	
O Calidad	Perdida de masa forestal		Activos que trabajan en el municipio	Niveles sonoros en calles más transitadas	Tasa de absentismo escolar	Tasa de desempleo	Ocupación urbana de suelo	Percepción ciudadana sobre calidad vida	Empresas con SIGMA certificado

A=Ambiental; S=Social; E=Económico

- **Presentación del Sistema de Indicadores**

De la misma manera que los proyectos que conforman el Plan de Acción, es muy recomendable presentar cada uno de los indicadores del sistema en fichas individuales de fácil manejo y comunicación. En estas fichas se trata de recoger aquellos aspectos relevantes para facilitar el cálculo, la interpretación y difusión de cada indicador.

Todas las fichas deben contar con una breve descripción-justificación del indicador de sostenibilidad, la fórmula para su cálculo y unidad de medida, las fuentes de información, así como la tendencia que debe tener el indicador para considerar que se avanza hacia un modelo municipal más sostenible y la evolución habida, en caso de contar con una serie histórica de datos.

- **Comisión de Seguimiento**

Según se ha venido comentando y, a pesar de la apariencia más técnica de este proceso de elaboración del instrumento evaluador, no se ha de perder de vista el papel esencial que juega la implicación institucional y social en esta fase del proceso, tanto en su propio diseño como en la revisión periódica de los valores que se alcanzan. Con este objeto se suele crear una Comisión Mixta de Seguimiento del proceso de Agenda 21 local.

Esta Comisión suele constituirse en un órgano de participación compuesto por técnicos, políticos y representantes ciudadanos cuyas funciones serán las de hacer un seguimiento del grado de aplicación y ejecución del Plan de Acción Local y de los resultados de los indicadores, así como de la integración de los principios de sostenibilidad en la actuación municipal.

Además de tratarse de una herramienta de seguimiento y gestión interna de la Agenda 21 Local, esta Comisión tiene también la tarea fundamental de velar por la adecuada comunicación de los valores del Sistema de Indicadores mediante la publicación anual de un documento sintético de carácter divulgativo.

4. Algunas consideraciones en torno al proceso

Una vez llevada a cabo la revisión conceptual y metodológica de ambos instrumentos, y en base a nuestra experiencia, al intercambio de pareceres con otras iniciativas similares y a la bibliografía consultada, se van a exponer algunas consideraciones a modo de aportación a una oportuna reflexión sobre el avance de las Agendas 21 Locales en España.

Desde una perspectiva interna a la Corporación caben destacar las siguientes notas:

1. Compromiso y voluntad política al más alto nivel. Una parte importante de los proyectos clave para la sostenibilidad municipal puede plantearse desde una óptica de repensar la gestión municipal bajo unas directrices políticas comprometidas con los criterios del desarrollo sostenible. Esto es, el reto de la Agenda 21 Local no requiere necesariamente de grandes proyectos con elevado coste económico y/o dificultad técnica, si no de una decisión firme y liderazgo político.

2. Este valor es clave asimismo para la **integración efectiva de políticas y coordinación de áreas municipales** bajo este marco de trabajo, ya que el cambio de cultura organizativa presenta serias dificultades en la inercia y singularidades de la dinámica de las Administraciones Locales. Si el Plan de Acción se plantea únicamente desde la perspectiva ambiental se corre el riesgo de marginación del proceso en un área o departamento de la Administración Local, por otra parte, a cargo de un responsable político generalmente menos influyente. Este hecho desplaza la implicación del resto de áreas e impide que se convierta en un instrumento de gestión municipal, pasando a convertirse en una mera herramienta de gestión ambiental, en el mejor de los casos.

3. Debido a estas dos cuestiones, se plantea como una opción muy recomendable para la continuidad y el seguimiento del proceso de Agenda 21 la **elección de una figura de coordinación de la ejecución del Plan de Acción y mantenimiento del sistema de indicadores directamente ligada a Alcaldía**. Esta figura sería asimismo una pieza fundamental en el proceso de dinamización y comunicación ciudadana.

4. Asimismo también podemos considerar determinante en la eficacia de la estrategia de sostenibilidad local, especialmente -aunque no sólo- desde su vertiente ecológica, **el carácter central de una revisión del planeamiento urbanístico** bajo estos criterios.

5. Otro aspecto que se considera clave en la implementación del Plan de Acción (instrumento de planificación a medio-largo plazo) es la **equilibrada relación entre los proyectos incluidos en el PAL y la planificación anual de la gestión municipal**, especialmente de sus presupuestos de gasto. Si bien no es posible definir una referencia general, dada la diversidad de procesos y Planes de Acción, sí que es oportuno establecer en cada caso una sistemática para asignar esta relación en base a las prioridades otorgadas y a los objetivos marcados. En cuanto a esta relación entre la planificación estratégica y la gestión presente, también es interesante la **incorporación de aquellos proyectos municipales en marcha** o proyectados que presentan unos

objetivos comunes con este proceso, ya que es una manera de crear sinergias entre diversos agentes y dinámicas de trabajo, además de hacer más factibles ambas.

6. Si recordamos que la esencia de la Agenda 21 es generar un proceso de mejora continua a medio-largo plazo, en el que la ejecución de los proyectos sea evaluada y rediseñada conforme evolucione la realidad local, es fácil darse cuenta de que este planteamiento no coincide con los ciclos políticos y que la continuidad de este proceso estratégico va a depender del compromiso real de las diferentes fuerzas políticas de asumirlo y mantenerlo. Una posible alternativa para la no *participación* de este proyecto de consenso es **considerar el Plan de Acción como un “acuerdo de mínimos” basado en la participación y el consenso ciudadano**; de manera que a la hora de implementarlo, los diferentes Equipos de Gobierno puedan otorgarle a los proyectos el cariz y diseño definitivo en función de sus valores y cargas ideológicas, pero manteniendo la esencia de lo consensuado en el PAL.

7. Por otra parte, se considera una buena opción plantear la **estrategia de sostenibilidad municipal con un enfoque progresivo y posibilista**, de manera que se contemple el futuro deseado en base a *“escenarios de transición”* en el que el avance se acompañe a los diferentes ritmos y dinámicas de la realidad local. Este punto es interesante si tenemos en cuenta la diversidad de agentes y plazos que comporta: desde la gestión cotidiana del municipio y la resolución de problemas urgentes hasta cuestiones clave en el éxito de la Agenda 21 Local, como el cambio de valores o de pautas de cultura organizativa. A su vez es muy conveniente incluir pequeños (o grandes) proyectos con resultados a corto plazo, de manera que se creen incentivos o acicates para la continuidad de la estrategia en el largo plazo, no sólo para motivar la participación ciudadana, si no también a los propios gestores municipales.

En cuanto a aquellos aspectos externos a la Corporación Local, se apuntan los siguientes:

8. Como es sabido, en el ámbito territorial de un municipio confluyen varios niveles competenciales de la Administración Pública. Este hecho otorga complejidad y poca flexibilidad a determinadas actuaciones que se puedan derivar del proceso de Agenda 21 Local. Según M. Nájera, hay que **cambiar la lógica de la superioridad competencial por la de coordinación y cooperación interadministrativa**².

9. Lo anterior está íntimamente relacionado con la **precariedad de las Haciendas Locales y la capacidad financiera de los Ayuntamientos** para abordar autónomamente las actuaciones incluidas en el Plan de Acción (evidentemente, en función del alcance y contenidos de la estrategia planteada). Este hecho, flagrante en Ayuntamientos pequeños, puede ser en parte compensado con este enfoque de factibilidad del Plan de Acción, mediante estrategias comarcales o de mancomunidades de municipios de tipología y problemática similar, junto con la utilización de mecanismos de la citada cooperación interadministrativa, desde la óptica de la cofinanciación.

10. La participación ciudadana se presenta en el proceso de Agenda 21 como eje básico para la adopción del compromiso y corresponsabilidad de todos los agentes en la puesta en práctica

de la estrategia de sostenibilidad. Esta afirmación tan clara sobre el papel presenta muchas dificultades a la hora de desarrollarla, debido principalmente a la **escasa cultura participativa existente y a la falta de un marco normativo adecuado** para crear, mantener y dinamizar órganos de información, consulta y decisión popular. Esto ha supuesto que muchas veces, la implicación social en el proceso es reducida y poco representativa –en la minoría de casos nos encontramos con representantes activos de todos los sectores de la población-. Sin embargo, es importante constatar como, gracias al impulso y convicción de determinados actores políticos y sociales, la participación ciudadana presenta experiencias interesantes que pueden ir creando el aprendizaje y las condiciones necesarias para convertirse en un elemento más habitual de la gestión municipal. Esta aportación al cambio cultural que supone está viniendo innegablemente de la mano de la Agenda 21 Local y, especialmente de aquellos equipos técnicos y políticos que la entienden sustancialmente ligada a la participación responsable de los agentes locales.

11. Uno de los **déficits importantes** de las Agendas 21 Locales sigue siendo la **incorporación de la visión global** (recordemos, el origen de la iniciativa en la Cumbre de Río de Janeiro), centrándose mayoritariamente en la mejora de la calidad de vida a nivel local. Si bien se contemplan aspectos que repercuten directa o indirectamente en la mejora de las condiciones ambientales y sociales a una escala mayor, no suele plantearse como objetivo estratégico la solidaridad global (desde las perspectivas ecológicas o de cooperación al desarrollo de regiones o países más desfavorecidos).

12. Por último, cabe matizar algunas **cuestiones que pueden plantearse al utilizar indicadores** como instrumento de seguimiento:

- En primer lugar, nos encontramos con una información precaria a nivel municipal, de manera que su obtención y sistematización plantea serios problemas. En este sentido sería muy conveniente la mejora de los sistemas de información estadística a nivel municipal y su coordinación, generalmente dependientes de Administraciones autonómicas y central, lo cual permitiría presentar y establecer indicadores más fácilmente calculables, así como establecer sistemas de indicadores más homogéneos (esp. entre aquellos municipios de características similares) y criterios comparativos sobre una base objetiva, sistematizada y pública.
- La heterogeneidad de las fuentes estadísticas supone un problema para realizar comparaciones tanto inter-temporales como inter-territoriales. El seguimiento de un indicador a lo largo del tiempo puede dificultarse por variaciones en la elaboración de los datos estadísticos de base, así como perder representatividad. Asimismo, no siempre es posible comparar el mismo indicador entre, por ejemplo, ciudades cuya estructura morfológica o evolución son muy diferentes.
- Uno de los principales riesgos que supone el empleo de sistemas de indicadores como herramientas para la comunicación y la toma de decisiones es que pueden inducir a posturas reduccionistas que generan esquemas demasiado simplistas de la realidad.

- El grado de significación y representatividad de los sistemas de indicadores están restringidos a los fines para los que han sido diseñados. No existen pues criterios universalmente válidos y aplicables a contextos diferentes. De ahí que otro de los riesgos que se corren en la utilización de indicadores es que sistemas diseñados para unos fines específicos sean extrapolados a realidades distintas con objetivos y condiciones diferentes.
- Por último, se quiere incidir en la necesidad de destinar recursos y generar dinámicas internas de sistematización en el registro de información para alimentar el sistema de indicadores, siendo una buena práctica la creación de observatorios de la sostenibilidad local con un presupuesto consolidado anualmente.

Bibliografia:

- AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE. Informe Dobris (1995)
- ALIÓ, M.A. (1998): *Cap a la reforma ambiental urbana*, Diputació Barcelona/Universidad de Barcelona
- ALIÓ, M.A. Y OLIVELLA, M. (1999): *Per viure bé nosaltres i les generacions que vindran*, Diputació de Barcelona.
- ALMENAR, R., ET AL. (1998): *La sostenibilidad del desarrollo: el caso valenciano*. Fundació Bancaixa, Valencia
- ALMENAR, R; BONO, E; GARCÍA, E.: *La situació del País Valencia: tendències i indicadors de desenvolupament humà i sostenibilitat medioambiental*. CS. CCOO PV. 2002
- ÁLVAREZ ARENAS, M. *Indicadores del desarrollo sostenible*. Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras. 2000
- CEC. *Sustainable community indicators: guideposts for local planning*. Community Environmental Council. 1995
- CENTRO DE ESTUDIOS AMBIENTALES. *La agenda 21 de Vitoria-Gasteiz*. Ayuntamiento de Vitoria. 2000, 2001, 2002.
- Comisión Europea. *Hacia un perfil de la sostenibilidad local. Indicadores comunes europeos*. Dirección General de Medio Ambiente. 2000
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA. Àrea de Medi Ambient (1998). *Eines per a una gestió municipal cap a la sostenibilitat*.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA. Àrea de Medi Ambient. *Proposta de 50 indicadors de sostenibilitat*. 1998
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA. Àrea de Medi Ambient (2000). *Sistema Municipal de Indicadores de Sostenibilidad*. Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la sostenibilitat
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA. Àrea de Medi Ambient. Manuales nº 10. *Los procesos de la Agenda 21 Local en los municipios de Barcelona* (colección).
- EEA. *Europe's environment: the Second Assessment*. European Environment Agency. 1998
- European Environment Agency (EEA): *Towards sustainable development for Local Authorities*.
- EUROSTAT. *Indicadores de Desarrollo sostenible. Estudio piloto según la metodología de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. 1998
- EZRA PARK, R. (1998): *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*, Ed. del Serbal
- FARIÑA, J. (1997): *La ciudad y el medio natural*, Akal Arquitectura
- FEMP (2002): *Código de buenas prácticas ambientales municipales*
- GERENCIA DE MEDI AMBIENT D'ALCOI. Alcoi. Perfil 21, (1999). *Els indicadors ambientals: instruments per a conèixer instruments per a decidir*. Gerencia de Medi Ambient d'Alcoi. 1999
- GIRARDET, HERBERT (2001). *Creando ciudades sostenibles*. Ed. Tilde, colección Gorgona.
- GOBIERNO DE ARAGÓN. Dpto de Medio Ambiente. (1999): *Primer Catálogo Aragonés de Buenas Prácticas*.
- GOBIERNO VASCO. Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente (2002): *Guía práctica para la implantación y desarrollo de la Agenda Local 21 en los Municipios de Euskadi*.
- Grupo de expertos s/ Medio Ambiente Urbano: *Ciudades europeas sostenibles*, Comisión Europea
- ICLEI (1998): *Guía Europea para la Planificación de las A21L*, Ed. Bakeaz
- ICLEI: *Indicadores para el desarrollo sustentable. Posibilidades y limitantes*. Consejo internacional para las iniciativas ambientales locales. 2002.

- MARTÍNEZ SORIA, T. *Municipio y sostenibilidad: El proceso en la agenda 21 local de Torrent*. Ayuntamiento de Torrent. 2000
- MIMAM *Indicadores ambientales*. Una propuesta para España. Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, Ministerio de Medio Ambiente. 1996
- MIMAM *Sistema español de indicadores ambientales: subáreas de agua y suelo*. Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental. 1996
- MIMAM *Sistema español de indicadores ambientales: subáreas de atmósfera y ruido*. Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental. 1996
- MIMAM *Sistema español de indicadores ambientales: subáreas de biodiversidad y bosque*. Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental. 1996
- MIMAM *Sistema español de indicadores ambientales: área de medio urbano*. 2000
- NACIONES UNIDAS. *Indicadores de desarrollo sostenible. Marco y metodologías*. Publicaciones de las Naciones Unidas. 1998
- OCDE *Environmental indicators. A preliminary set*. 1991
- OCDE *Environmental indicators. OECD core set*. 1994
- OCDE. *Towards sustainable development. Environmental indicators*. 1998
Part I: Local Authorities Moving Towards Sustainable Development
Part: II Selected Resources for Local Authorities
- RUEDA, S. (1995): *Ecología Urbana*. Beta Editorial
- RUEDA, S. *Modelos e indicadores para ciudades más sostenibles*. Workshop Indicadores de huella y calidad ambiental urbana. Fundación Forum Ambiental. 1999
- SUSTAINABLE SEATTLE. *Indicators of Sustainable Community*. 1998
- TOMÁS CARPI, JUAN ANTONIO. *Desarrollo sostenible: indicadores y aplicación al ámbito local*. Diputació de A Coruña, Universidad de A Coruña y UIMP, 2003

CAPÍTULO 3.

La participación ciudadana en los procesos de Agenda 21 Local

Raúl Abeledo Sanchis y Carlos Canet Yuste

1. Introducción

En este capítulo se plantea una propuesta de articulación y mejora de los procesos participativos en las Agenda 21 Locales diseñada a partir del análisis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades que caracterizan los mismos. Previamente, y con objeto de enmarcar la propuesta, se justifica la importancia creciente que la participación ciudadana está cobrando en los procesos de planificación, caracterizándose el proceso participativo en las Agenda 21 Locales y definiendo la situación en España.

La participación de los ciudadanos resulta una de las claves estratégicas para la consecución del éxito en las A21L por partida doble. Constituye tanto un requisito instrumental (dada la necesidad de integración de intereses) así como un valor en sí mismo (avanzar en la democracia participativa) Pero no resulta tarea fácil. Articular mecanismos de participación ciudadana constituye uno de los mayores retos que plantea la A21L, tal y como reconocen el 40% de los municipios españoles. La débil representatividad ciudadana o el bajo avance en el control presupuestario por parte de los vecinos son algunas de las carencias que, en forma de círculo vicioso, amenazan un aspecto clave en el desarrollo de los procesos sostenibilistas.

2. El valor de la participación

La participación de la comunidad local en los procesos de toma de decisiones es un tema de creciente interés. Y lo más interesante reside en que esta relevancia que se otorga a la participación es común, independientemente de que el análisis se realice desde la perspectiva ambiental, social, económica o la integración de éstas.

En primer lugar, si analizamos la cuestión desde el enfoque económico, debe señalarse como principal referente el **paradigma del desarrollo endógeno**, dada su decidida apuesta por la participación como variable estratégica del desarrollo económico local. Este paradigma surge a principios de los años 80 como resultado de los importantes cambios que se estaban produciendo en el mundo (globalización, competitividad creciente, crisis energética, cambios en los sistemas de producción...) y la incapacidad de las respuestas tradicionales para hacer frente a los problemas de desarrollo (basadas en inversiones en grandes infraestructuras, políticas redistributivas y de atracción de grandes empresas...). Se produce una profunda *reflexión sobre la importancia del territorio como espacio de desarrollo de conocimiento y del capital endógeno y la trama institucional* como factores fundamentales para una respuesta flexible a la crisis. Sin profundizar más, podemos identificar los siguientes aspectos que destacan la importancia de la participación y el desarrollo de la trama social según esta nueva filosofía:

- La importancia asignada a la capacidad organizativa del territorio (la OCDE la identifica como un eje estratégico del desarrollo local) y la influencia que las relaciones entre actores y empresas tienen sobre aquella.
- La repercusión que la riqueza de la trama social e institucional tiene sobre algunas variables estratégicas del desarrollo local como son los procesos de aprendizaje e innovación y la difusión del conocimiento y la información.
- La influencia que la cohesión genera sobre la capacidad local de control de las transformaciones que se producen en el entorno.

Desde el **punto de vista medioambiental**, la *Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales* editada por *The International Council for Local Environmental Initiatives* (ICLEI), señala que la participación de los ciudadanos constituye uno de los aspectos más relevantes para el correcto desarrollo de este proceso. Diversas y numerosas razones justifican esta afirmación, entre las que destacamos las siguientes:

- En primer lugar, la participación pública constituye un *requisito* fundamental para el éxito en la implementación de la Agenda 21 Local, dada la necesidad de consenso que reclama su naturaleza de *plan de acción a largo plazo*.
- Por otra parte, la participación pública crea sentido de *responsabilidad comunitaria* en el ciudadano, aspecto de relevancia estratégica dada la necesidad de establecer responsabilidad colectiva entorno a cuestiones de interés colectivo (tal y como es la defensa de la calidad de vida de los ciudadanos)
- En tercer lugar, la participación pública favorece la implicación de los ciudadanos en los objetivos de la Sostenibilidad, a través de la concienciación, educación y generación de cohesión social.

Por último, desde la perspectiva social y política podemos señalar las consecuencias que para la **governabilidad local** implica la transversalidad y complejidad que caracterizan las problemáticas medioambientales, así como la necesidad de revitalizar la democracia ante la creciente brecha que se manifiesta entre gobernantes y gobernados. Los procesos de participación pueden así:

- Reducir el distanciamiento entre la Administración y la población, generando cauces de comunicación recíproca entre ambas partes y aprendizaje en prácticas democráticas.
- Favorece la vertebración de la comunidad local
- Crea sentido de responsabilidad comunitaria en el ciudadano, desarrollando la responsabilidad colectiva ante temas de interés colectivo (como la calidad de vida)

3. Carácter estratégico del proceso

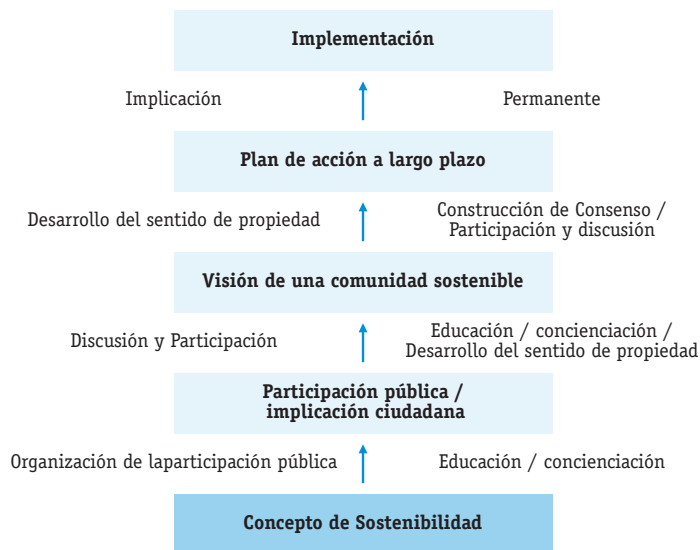
La participación ciudadana es el elemento clave para el desarrollo de cualquier proceso de gestión de conflictos a través de la construcción de consenso. De este modo, podemos señalar su relevancia en relación con los siguientes aspectos:

- en el establecimiento de la *perspectiva de análisis* de los conflictos a solventar,
- en relación con las *metas* establecidas,
- respecto a las *medidas* a desarrollar,
- en la *implementación* de las anteriores medidas y, por último,
- en relación con la *monitorización y retroalimentación* del proceso.

La *transversalidad* de la participación ciudadana en las diferentes fases de actuación es uno de los aspectos más relevante de la misma, ya que implica la interacción con los múltiples aspectos que conlleva la A21L (visión, diagnóstico, acción, evaluación) e incide sobre el resultado final a través de las múltiples sinergias que puede generar. La tríada Participación-Comunicación-Educación resulta así un combinado estratégico a la hora de desatar las potencialidades implícitas en la A21L. Y todo ello no es de extrañar si consideramos la necesidad de extender una *estrategia de redes de cooperación y aprendizaje* entre los diversos actores estratégicos del desarrollo local en un proceso de *construcción de capacidades y de inversión en capital social* como el que tratamos.

Destaca, pues, la naturaleza *estratégica* del proceso, tal y como se refleja en la figura recogida del ICLEI y las implicaciones que sobre el mismo se derivan. Esta cuestión será concretada y desarrollada más adelante en la propuesta planteada en el último apartado.

Figura 1 . La importancia de la participación pública en el proceso hacia la sostenibilidad



Fuente: ICLEI (Local Agenda 21 Guidance)

4. Características de la participación ciudadana en las A21L españolas

Como hemos visto, el desarrollo de las Agendas 21 Locales supone un importante factor dinamizador para la participación ciudadana. En España se han producido notables **avances** en la materia en los últimos años, fenómeno de especial relevancia si consideramos la breve trayectoria democrática y los tradicionalmente bajos niveles de participación pública. El Informe sobre el Estado del Arte de las Agendas 21 Locales en España señala algunas conclusiones ilustrativas respecto este avance:

- Se ha garantizado en la práctica el acceso a la *información ambiental* por parte de la ciudadanía, constituyendo éste un primer paso imprescindible para la *movilización* de la comunidad.
- Se ha intensificado la cooperación *institucional* como canal para el trasvase de experiencias y aprendizaje compartido entre diferentes territorios.
- Se ha multiplicado el esfuerzo *formativo* hacia los diferentes colectivos sociales, elemento fundamental para la información, concienciación y formación de ciudadanos, técnicos, profesionales...
- Han aparecido *nuevas técnicas* de participación, ampliándose el abanico de enfoques, experiencias y colectivos implicados, incrementándose la democratización del proceso participativo.

No obstante, existen todavía numerosas **deficiencias** debido al bajo nivel de partida inicial:

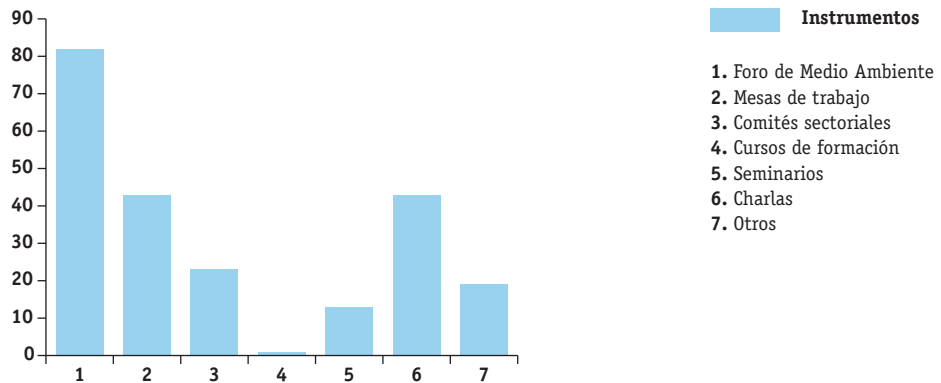
- *Débil tradición* participativa en el ámbito municipal y baja responsabilidad colectiva en relación con el espacio público. Desconfianza y temor a la manipulación por parte de los ciudadanos. Falta de incentivos al ciudadano y de autonomía financiera en los órganos de participación (dependencia institucional)
- La participación se encuentra todavía lejos de ser una comunicación abierta, *limitándose a procesos informativos*. Escasa *representatividad* de la participación.
- Se detecta la necesidad de incluir *grupos no considerados* como sindicatos que pueden ser de gran relevancia para el proceso.
- Problemas de *comunicación y lenguaje*: se constata la dificultad de preparar *información rigurosa pero comprensible*. Escasa cultura medioambiental y necesidad de una buena base educativa (el incremento en cursos de formación resulta insuficiente)
- La población desconoce sus derechos de *acceso a la información*.
- Déficit de *formación de técnicos y políticos*. Inexperiencia.
- Se destaca la necesidad de diseñar y poner en marcha estrategias educativas transversales para la sostenibilidad dirigidas a los diferentes colectivos diana (escolares, universidad, profesionales...).

De manera más concreta y según señalan los resultados de la encuesta municipal desarrollada con motivo de la publicación del Informe sobre el Estado del Arte de las Agenda 21 Locales en España elaborado por Diputación de Barcelona y la Junta de Andalucía, los procesos de participación en las A21L en España se caracterizan por los siguientes aspectos:

En primer lugar, **la participación es la fase que para los municipios españoles supone un mayor problema** (39%) frente a otras como el diagnóstico o el plan de acción (28%) Las deficiencias señaladas anteriormente se encuentran en la base de estas dificultades.

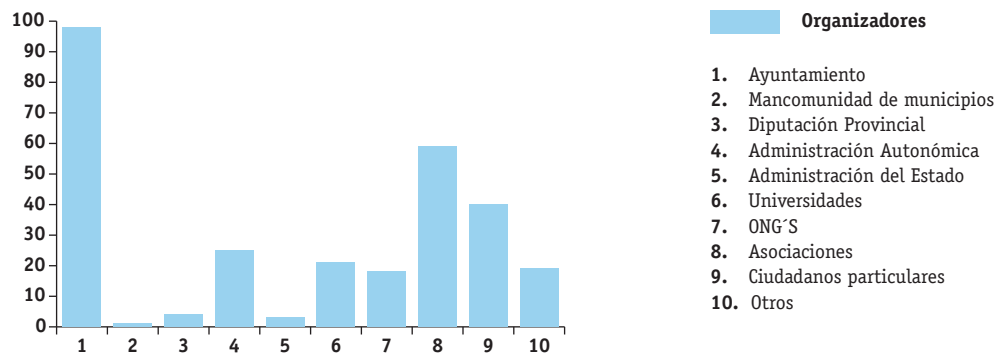
En relación con los procesos de participación, la fórmula más extendida ha sido la de los **Foros de discusión** (82%), diseñados especialmente para la intervención de representantes municipales, agentes socioeconómicos y ciudadanos en general. En este sentido cabe señalar además que las fórmulas participativas han experimentado un fenómeno de diversificación, combinándose los Foros con distintas herramientas (cursos de formación, charlas...) Dadas las diferentes características que presentan cada una de las fases de la A21L, resulta decisiva la combinación de herramientas en aras a fomentar la participación de los ciudadanos.

Figura 2. Instrumentos de participación ciudadana



En tercer lugar, y considerando la responsabilidad de dinamización de los procesos, son las propias **corporaciones locales** los principales dinamizadores (95%), implicándose directamente en la movilización de los ciudadanos y siendo conscientes de la necesidad vital de la implicación popular en un proceso a largo plazo. El municipio se presenta así como un nivel fundamental en el desarrollo de políticas públicas de gobierno y administración de los vecinos, en un marco en que las exigencias de calidad en el servicio, las competencias a desarrollar y las posibilidades presupuestarias raramente están equilibradas.

Figura 3. Dinamizadores de los procesos de Agenda 21 Local



Por último, y en relación con los participantes, las A21L han redefinido el mapa de **actores participantes** en la definición de estrategias, presentando enfoques más integradores y abiertos a los diferentes intereses y opiniones. Además del propio Ayuntamiento, los implicados son Asociaciones, ciudadanos particulares, otras Administraciones... No obstante, persisten serias deficiencias en la incorporación de colectivos especialmente significativos como son grupos marginales, sindicatos, mujeres y jóvenes.

A modo de conclusión, en la siguiente tabla se presentan las debilidades identificadas en los procesos de Agenda 21 Local en materia de implicación ciudadana. Estas debilidades vienen definidas por los distintos roles que juegan la Administración Local, la Sociedad en su conjunto, y la propia metodología del proceso de Agenda 21 Local.

Tabla 1. Debilidades identificadas en los procesos de Agenda 21 en materia de participación ciudadana

De la administración local	De la sociedad	Del proceso
Alta dependencia de la administración local.	Débil tradición participativa en el ámbito municipal.	Énfasis en la elaboración de diagnósticos de fuerte carácter técnico.
Miedo político a la participación ciudadana.	Escasa responsabilidad colectiva en relación con el espacio público.	Poca inclusión de determinados colectivos (mujeres, jóvenes, inmigrantes...)
Falta de información rigurosa pero comprensible por todos los ciudadanos.	Sociedad civil desmovilizada	Falta de planteamientos atractivos y estímulos para la participación.
Falta de transversalidad de las políticas públicas en el ámbito local.	Desconocimiento de los ciudadanos de sus derechos al acceso a la información.	Desconocimiento del significado de términos como desarrollo sostenible, Agenda 21, indicadores de sostenibilidad entre los participantes.
Falta de recursos económicos, materiales y humanos.	Distanciamiento entre los ciudadanos y la administración pública.	Deficits en la metodología de análisis de la dinámica social local.
Dependencia de administraciones de ámbito de ámbito superior.	Baja credibilidad social en la administración pública y los políticos en general.	Falta de recursos (económicos, humanos...) para el desarrollo completo del proceso.

Fuente: A partir de las conclusiones obtenidas en la Conferencia Internacional sobre "Procesos de participación ciudadana para la sostenibilidad", Zaragoza (2001)

5. Una propuesta de estrategia en materia de participación ciudadana

A continuación se presenta una propuesta de articulación y mejora de la participación ciudadana en los procesos de A21, que pretende convertir en fortalezas las debilidades presentadas en la tabla anterior.

Previamente, y alizaremos un breve repaso a los modelos y técnicas de participación más usuales.

5.1. Técnicas disponibles en materia de participación

A título introductorio y con carácter general, podemos señalar la existencia de tres principales modelos de participación:

- a. **Modelo participativo restringido.** Constituye el modelo más básico, al no existir canales reglamentarios de participación (reglamentos u órganos de participación)
- b. **Modelo participativo de soporte o consultivo.** Supone un avance respecto al anterior, ya que los ciudadanos son informados y consultados a través de los canales reglamentarios pertinentes. No obstante, la participación no es plena ya que el modelo se limita a acciones de carácter consultivo.
- c. **Modelo participativo de decisión.** Es considerado el modelo de participación más completo al crear estructuras de comunicación permanente entre la administración local y los ciudadanos, permitiendo a estos últimos el seguimiento y control de la gestión municipal, así como su implicación y colaboración en el diseño e implementación de las políticas municipales.

A estos modelos corresponden diversos *instrumentos para la participación*, entre los cuales podemos identificar diferentes alternativas existentes en lo que se refiere al instrumental disponible para la participación pública¹.

- **Reglamentos de participación ciudadana.** Gestionan y regulan esta intervención de los ciudadanos en el desarrollo de la gestión local.
- **Consejo municipal de medio ambiente.** Constituye un organismo de carácter oficial, concretamente un grupo de trabajo creado a iniciativa del Consistorio, de carácter estable y reunión periódica y que goza de un funcionamiento y reglamentos propios.
- **Foro de medio ambiente.** Se trata de un espacio en el que expresar opiniones, debatir principios, razonar visiones, consensuar el modelo deseado de municipio, intercambiar y divulgar información de interés, etcétera.

Debe considerarse además la existencia de un amplio abanico de numerosos instrumentos de apoyo y desarrollo del proceso participativo tales como estudios de opinión, certámenes de ideas, consultas a sectores específicos, participación telemática, seminarios, talleres de futuro, técnicas de Investigación-Acción-Participación...

¹ Extraído de Alió, Mª Àngels y Olivella, M. (1999) *Per Viure Bé Nosaltres i les generacions que vindran*. Diputació de Barcelona

5.2. Propuesta de articulación y mejora de la participación ciudadana en los procesos de Agenda 21 Local

En relación con la propuesta de articulación en materia de participación ciudadana los procesos de Agenda 21 Local se deben caracterizar por:

- La implicación y participación del conjunto de la población, la cual va asumiendo un progresivo protagonismo dentro de las distintas fases del proceso, confeccionándose una organización para ello.
- La participación activa de las diferentes administraciones que participan en la Agenda 21 Local: Ayuntamientos, Diputaciones...
- El uso de los recursos existentes de forma coordinada y equilibrada. Técnicos y profesionales juegan un papel activo facilitando el desarrollo y éxito del proceso de Agenda 21 Local.

Es necesario señalar que a lo largo de todo este proceso no todos los ciudadanos podrán participar de la misma manera, ni involucrarse de la misma forma. En este apartado se ofrece una propuesta de articulación de diferentes herramientas participativas dentro de un proceso de Agenda 21 Local, lo que permitirá mejorar la vinculación de los ciudadanos y diferentes agentes locales a lo largo de todo el proceso. Los objetivos a alcanzar con la puesta en marcha de esta propuesta de articulación son los siguientes:

1. Desarrollar el sentido de pertenencia y la identificación de los ciudadanos con el proceso de Agenda 21 Local.
2. Fomentar la integración social, reforzando y estructurando la comunidad.
3. Proporcionar oportunidades para el aprendizaje y para ejercer el sentido de la responsabilidad socio-ambiental.
4. Facilitar que los intereses de los ciudadanos sean tenidos en cuenta en la gestión de la vida pública municipal.
5. Enriquecer el diagnóstico cuantitativo mediante la información y aportaciones obtenidas de las consultadas a los ciudadanos (encuestas, entrevistas...)

El análisis de esta propuesta es abordado desde cada una de las fases de implementación del proceso (Pre-diagnóstico, Diagnóstico y Plan de Acción). Para cada una de ellas, se presenta una batería de herramientas participativas, agrupadas por planes de acción, que mejor se ajustan a los objetivos marcados dentro de cada fase. Articulándose en el marco de un municipio hipotético con las siguientes características:

- Población media (15.000-75.000 habitantes).
- Impulsado desde la administración.
- Coordinado por un equipo consultor externo (público o privado)

En este sentido, es necesario señalar que por participación ciudadana entendemos las diferentes formas por las cuales una organización responsable de una actividad –por ejemplo, un gobierno local- puede involucrar a los participantes –en este caso a los ciudadanos. Con lo cual, el conjunto de herramientas participativas que facilitan la intervención ciudadana en la toma de decisiones dentro de la actividad se conoce como mecanismo de participación ciudadana. Para alcanzar estos objetivos se presentan un conjunto de Planes de actuación, ordenados y agrupados en función de la etapa de la Agenda 21 Local en la que se van a desarrollar. Cada uno de ellos constará de una batería de acciones que permita alcanzar los objetivos marcados.

Tabla 2. Debilidades identificadas en los procesos de Agenda 21 en materia de participación ciudadana

1. Fase Pre - Diagnóstico (planificación y arranque del proceso)
Planes de actuación:
<ol style="list-style-type: none">1. Plan de Comunicación:<ul style="list-style-type: none">- Comunicar y difundir la puesta en marcha del proceso.- Crear la necesidad entre todos los ciudadanos del beneficio del arranque de la Agenda21 Local2. Plan de integración:<ul style="list-style-type: none">- Integración del personal político / técnico en su desarrollo.

2. Fase de elaboración del Diagnostico socio-ambiental
Planes de actuación:
<ol style="list-style-type: none">1. Plan de visualización de futuro:<ul style="list-style-type: none">- Obtener una visión de conjunto por parte del equipo coordinador de la Agenda 21 Local.2. Plan de integración:<ul style="list-style-type: none">- Difundir el término de desarrollo sostenible.- Creación de un espacio de debate y participación.3. Plan de elaboración del diagnóstico.<ul style="list-style-type: none">- Elaboración del análisis compartido de la realidad local.- Conocer los problemas que afectan y preocupan a los ciudadanos del municipio.

1. Fase creación del Órgano de participación ciudadana
Planes de actuación:
<ol style="list-style-type: none">1. Plan de Comunicación del órgano PC:<ul style="list-style-type: none">- Diseño compartido del futuro órgano PC.2. Plan de dinamización del órgano de PC:<ul style="list-style-type: none">- Integración del personal político / técnico en su desarrollo.

5.2.1. Fase pre-diagnóstico.

Las diferentes realidades (sociales, económicas y ambientales) que caracterizan a las entidades locales en las que se comienza a implementar una Agenda 21 Local requieren de una primera fase en la que se organice, estructure y publicite la puesta en marcha de este tipo de proceso. *“Sin información no puede haber participación, pero no es suficiente informar para que haya automáticamente participación.” (Marco Marchioni)*

Con esta frase se puede resumir la esencia de esta fase inicial, es necesario publicitar el proceso e informar a todos los ciudadanos del municipio en qué consiste, pero con ello no podemos esperar una reacción participativa inmediata, en este sentido, los primeros pasos que se den para su puesta en marcha pueden condicionar el futuro éxito del mismo, por ello, es necesario llevar a cabo dos planes de acción iniciales que los hemos denominado: **Plan de Comunicación**, y **Plan de Integración**.

5.2.1.1. El Plan de Comunicación

Una de las claves del futuro éxito, en términos de participación ciudadana del proceso de Agenda 21 es su correcta comunicación y difusión entre todos los sectores de la población del municipio. En este sentido, desde el equipo consultor externo y desde la administración pública (administraciones impulsoras del proceso: Ayuntamiento, Diputaciones...) es necesario poner en marcha acciones dirigidas a motivar y animar a los potenciales participantes.

Las acciones a desarrollar son de lo más variopintas, y dependen de la realidad del municipio, sin embargo, algunas de las claves para una correcta difusión del proceso son:

- Llamar la atención entre los ciudadanos de las futuras repercusiones de la puesta en marcha del proceso de Agenda 21.
- Buscar los medios de difusión locales con mayor implantación, credibilidad o atractivo para los diferentes sectores de la población (asociaciones, instituciones, radios locales...)
- Los mensajes a divulgar deben incluir aspectos concretos que “piquen” a los ciudadanos, evitando proporcionar fríos datos genéricos.
- A la hora de convocar a los ciudadanos a charlas, jornadas de presentación... es necesario incluir acciones o actividades animadas con el fin de aumentar nuestro poder de convocatoria.

5.2.1.2. El Plan de Integración.

La capacidad que se tenga para involucrar en esta primera fase organizativa a los principales protagonistas facilitará que estos sientan el proceso como suyo (corresponsabilidad). Estamos hablando de técnicos municipales, políticos, y aquellos protagonistas que puedan jugar un papel relevante en el futuro órgano de participación ciudadana de la Agenda 21.

La primera acción a desarrollar sería una de carácter formativo dirigida a técnicos y políticos (por separado) de la administración local, con ello se pretende difundir la idea de desarrollo sostenible local y la metodología de trabajo de la Agenda 21.

La acción siguiente sería la creación de una infraestructura dentro de la administración local con el fin de alcanzar el carácter transversal necesario para el correcto desarrollo del proceso. En este sentido, la puesta en marcha de una Oficina de Agenda 21 Local supone la creación

de un espacio físico que permita el trabajo coordinado de las diferentes áreas de la corporación local, el seguimiento de la implementación del proceso, a la vez que crea un referente externo para el ciudadano. La Oficina de Agenda 21 estaría compuesta por una comisión técnica de seguimiento en la que formaría parte los técnicos municipales de las principales áreas (urbanismo, servicios sociales, cultura, medio ambiente, desarrollo económico...).

En muchos municipios la puesta en marcha de esta oficina puede suponer un reto y un coste difícilmente asumible. En estos casos, se puede optar por la creación de una comisión interna del Ayuntamiento, dependiente directamente de Alcaldía, que permitiera la coordinación y seguimiento de proceso de Agenda 21, a la vez que puede servir como embrión para la puesta en marcha, en un futuro, de esta Oficina.

5.2.2. Fase diagnóstico socio-ambiental.

Podríamos considerar esta fase como una de las piezas claves del proceso de Agenda 21 Local, su elaboración permite obtener una fotografía de la realidad social, económica y ambiental que sirve como base para detectar las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades con las que cuenta el municipio, y a su vez, como herramienta base para plantear soluciones concretas reales y viables, que vendrían recogidas dentro del Plan de Acción Socio – Ambiental.

En este sentido, contar con la participación de los ciudadanos y agentes locales es de suma importancia, conseguir un diagnóstico en el que se haya conseguido dar voz a todos los actores del municipio facilitará que los problemas los sientan suyos así como las soluciones necesarias. El hecho de realizar un diagnóstico de una realidad local no es sólo una cuestión de los técnicos (equipo externo y/o administración) que trabajan en él. Para la realización del mismo, se cuenta con la participación activa de los tres protagonistas del proceso: ciudadanos (asociados o no), técnicos y profesionales, y administración pública. Al fin y al cabo, el proceso de Agenda 21 tiene carácter público, por ello la documentación que se genere (Diagnóstico Socio-Ambiental, Plan de Acción...) así como todo el conocimiento del que se disponga debe ser devuelta a la población (bibliotecas, Internet, trípticos...) de lo contrario caeríamos en el error de favorecer el distanciamiento entre ciudadano y la administración pública.

Se propone la puesta en marcha de tres Planes, denominados: Plan de visualización de futuro, Plan de integración y Plan de elaboración del Diagnóstico Socio – Ambiental.

5.2.2.1. El Plan de Visualización de Futuro.

Como hemos comentado al principio de esta propuesta, el agente responsable de coordinar y llevar a cabo este hipotético proceso de Agenda 21 Local es una consultora o institución externa al municipio, agente, que a priori, no conoce la realidad local ni sus problemáticas.

En este sentido, el desarrollar un Taller de Visualización de Futuro (siguiendo la metodología EASW) va a permitir obtener una visión inicial del municipio. Esta metodología de trabajo nace dentro del programa Value II – Nexo III de la Dirección General XIII de la Comisión de las Comunidades Europeas mediante la cual se propone fomentar la participación consciente en las opciones relativas al impacto de la ciencia y la tecnología sobre la sociedad. En España varios han sido los municipios que hayan llevado a cabo estos procesos con fines diversos: redacción de PGOU, protección de espacios naturales, Planes de Desarrollo Local...

Esta acción permitirá canalizar esfuerzos al agente externo a la hora de elaborar el Diagnóstico, es decir, marcar las principales líneas de diagnóstico, haciendo especial hincapié en el análisis de las problemáticas detectadas. Sin embargo, las conclusiones obtenidas deben servir como documento de trabajo inicial, no dejando de lado aquellos aspectos no tratados durante el desarrollo de este Taller.

Otra de las ventajas de llevar a cabo este Taller son: aumentar la concienciación de los problemas socio – ambientales del municipio entre los ciudadanos y agentes locales, iniciar una metodología de trabajo que permita discutir conjuntamente los obstáculos al desarrollo sostenible, identificar conjuntamente las soluciones posibles e identificar conjuntamente visiones futuras del municipio sostenible.

Este tipo de talleres requieren poco tiempo y la propuesta de trabajo es relativamente sencilla. Se desarrollan a lo largo de dos sesiones de trabajo en las que los participantes (políticos, técnicos, asociaciones, ciudadanos...) plantean posibles escenarios de futuro para el municipio, y entre todos se consensuan propuestas que permitan ir hacia ese modelo de municipio sostenible deseado

5.2.2.2. El Plan de Integración.

En la fase de Pre-Diagnóstico se han realizado acciones que permitan difundir e informar sobre la puesta en marcha del proceso de Agenda 21, en la fase en la que nos encontramos ahora, debemos de dar un paso adelante, no limitándonos a informar, para ello pondremos en marcha acciones que nos permitan:

- Difundir el concepto de desarrollo sostenible aplicándolo al análisis de factores concretos: Calidad de vida, ciclo del agua, el uso del suelo, calidad de vida urbana...
- Crear un espacio de participación ciudadana individual y colectiva a lo largo del proceso de la elaboración del diagnóstico socio – ambiental.

Estas acciones se desarrollan entorno a la realización de unas *Mesas temáticas de debate Socio – Ambiental* dirigidas a la población en general, eligiendo temas de debate que afecten a un importante número de ciudadanos. A modo de ejemplo el título de algunas de estas mesas podría ser: Los usos del suelo, *¿cómo nos afectan?...*

5.2.2.3. El Plan de elaboración del Diagnóstico Socio – Ambiental.

La filosofía con la que nacen las Agendas 21 Locales es la de conseguir que entre todos los actores locales se planteen soluciones que permitan caminar hacia el desarrollo local sostenible, sin embargo, para alcanzar este objetivo es fundamental que éstos se sientan parte del proceso, esas futuras soluciones deben nacer a partir de la elaboración de un análisis de la realidad municipal compartido, en el que se vean reflejadas las inquietudes y dificultades detectadas por los ciudadanos. Los protagonistas del Diagnóstico son los grupos locales y ciudadanos, no el equipo o institución externa encargada de la puesta en marcha del proceso de Agenda 21. Las acciones planteadas dentro de este Plan son de diversa índole:

- **Entrevistas a actores estratégicos**, para ello realizaremos *entrevistas exploratorias* que nos permitan detectar aspectos de la realidad local que inicialmente no conocíamos, de encontrar pistas de reflexión, ideas o hipótesis de trabajo, de este modo, complementaremos el trabajo realizado a partir de la lectura de la documentación obtenida.

- **Elaboración de un Sociograma.** Instrumento que nos sirve para ver de forma gráfica los diferentes posicionamientos de los distintos actores implicados en el tejido asociativo del municipio. De esta manera, se dibujan las asociaciones (representadas por cuadrados), la administración (representada por un triángulo) y la base social no asociada a grupos informales (representada por círculos). A través de flechas se representan las relaciones que se mantienen entre los actores, así como el tipo de relación: relación fuerte (flecha gruesa), y relación débil (flecha discontinua). Esta herramienta nos permitirá perfilar y seleccionar aquellos grupos locales que podrían funcionar como futuros dinamizadores del Foro Ciudadano.
- **Estudios de Opinión,** existen varios mecanismos que nos pueden permitir obtener una percepción de las inquietudes o preocupaciones de los ciudadanos. De todos ellos, el que más se adecua al proceso de Agenda 21 Local, es la puesta en marcha de un cuestionario en el que se recoja la percepción del ciudadano en materia de calidad de vida y medio ambiente en el municipio. Las limitaciones técnicas y económicas de los procesos de Agenda 21 Local no permiten llevar a cabo estudios de opinión a pie de calle. Sin embargo, localizando las vías de difusión características del municipio (grupos organizados, televisión y prensa local, escuelas...) se pueden obtener un número de cuestionarios que sean representativos del conjunto de la población.
- **Grupos de discusión:** Esta técnica nos va a permitir reunir a un grupo de actores locales que hablarán entre sí, acerca de alguna problemática existente en el municipio. La reunión queda grabada y se procede al análisis, estudiando los temas surgidos y contenidos expresados, así como la forma con la que se han expresado, el momento, las respuestas dadas, las opiniones...
- **DAFO:** Herramienta que nos va a permitir actuar sobre la realidad con la que se trabaja (detección de problemas o diagnóstico de situaciones) con una intención proyectiva – prometedor (búsqueda de soluciones o programación de acciones)
- **DELPHI:** Esta técnica precisa de una selección previa de actores, denominados expertos, que por su trabajo, vida cotidiana, dedicación, compromiso personal, etc... en condiciones mínimas son capaces de desarrollar un discurso articulado sobre la realidad del municipio. La estrategia a seguir requiere la elaboración de un cuestionario inicial diferente, pero con una estructura común, para cada uno de los actores expertos, en el que se pregunte sobre aspectos generales de la realidad local. Una vez cumplimentado nos lo devuelven. Estos primeros resultados se resumen y sintetizan y se les devuelve junto a otro cuestionario sobre aspectos más concretos (proceso respuesta-análisis-retroalimentación-respuesta). Con el análisis de los resultados obtenemos, de forma sectorial, un conjunto amplio de ideas de gran calidad al haber sido elaboradas por escrito.

5.2.3. Fase de creación del órgano de participación ciudadana.

En esta última fase del proceso de Agenda 21 Local es donde toma forma el órgano, propiamente dicho, de participación ciudadana, en el que se presentará la fotografía socio – ambiental del municipio al conjunto de la población, sirviendo de documento de trabajo para empezar a proponer acciones que permitan ir hacia un desarrollo local sostenible.

Es en este punto en el que se encuentran importantes problemas de fondo respecto a la participación ciudadana, como se hace referencia al principio de este capítulo, en este apartado se presentan una serie de acciones que, considerando estas limitaciones, favorecen el futuro éxito de esta fase.

El órgano de participación ciudadana que mejor se adapta a la metodología de la Agenda 21 Local es la de Foro Ciudadano, de carácter asambleario y cuya dinámica se basa en el trabajo de mesas sectoriales. Los Foros deben ser entendidos como órganos asesores y externos al Ayuntamiento con el fin de evitar un uso político del mismo, en este sentido, debe estar presidido por un actor respetado por todos los ciudadanos, de carácter abierto y sin estar vinculado directamente a ninguna formación política.

Las acciones planteadas vienen recogidas en dos Planes: Plan de constitución del Foro y Plan de Dinamización, respectivamente.

5.2.3.1. Plan de Constitución del Foro.

La idea de la creación de un Foro debe haber sido trabajada a lo largo de todo el proceso, el fracaso de muchos órganos de participación ciudadana se ha debido a que se organizan y estructuran de espaldas a la población, reclamando, una vez constituido, su participación. En este sentido, volvemos recoger la idea de que los futuros participantes deben considerar el Foro como suyo, participando en su constitución y dinamización.

Para ello, y considerando el tamaño de municipio elegido (15.000 y 75.000 habitantes) sería necesario la creación de reuniones preparatorias con agentes y grupos locales estratégicos con el fin de seleccionar la estructura de Foro que más se adecue a las características locales, en estas sesiones se consensuaran unos estatutos y una metodología de trabajo.

Esta acción permitirá que estos agentes y grupos locales trabajen como dinamizadores y difusores de la puesta en marcha del futuro Foro.

5.2.3.2. Plan de Dinamización.

La Agenda 21 Local es un proceso a medio y largo plazo, las acciones planteadas hasta ahora nos han servido para arrancar el proceso, crear las bases de una nueva forma de entender la dinámica local, tanto por parte de los ciudadanos como de sus gestores públicos.

Este plan plantea una serie de acciones que permitan dinamizar el Foro de participación ciudadana puesto en marcha, tarea sumamente complicada que requiere de la colaboración de expertos en esta materia (animadores juveniles, animadores socio – culturales, dinamizadores sociales...).

A continuación se describen algunas de las claves que pueden favorecer la correcta dinamización del Foro:

- Elaborar un registro de los miembros del Foro de participación ciudadana adoptado.

- Comunicar y difundir el orden del día de las sesiones trabajo con suficiente antelación a todos los miembros.
- Definir un plan de trabajo en cada una de las sesiones evitando la dispersión en las discusión de los temas a tratar.
- Evitar formar grandes grupos de trabajo, ya que cuanto más numeroso es un grupo de trabajo, menores son las posibilidades que los participantes tienen en intervenir.
- Los grupos de trabajo deben estar formados de forma heterogénea consiguiendo la interacción de entre ciudadanos que normalmente no intercambia ideas o puntos de vista.
- El uso de tarjetas entre los asistentes a las mesas de trabajo puede permitir organizar y priorizar un conjunto amplio de ideas sobre cualquier tema y con bastante rapidez.
- Facilitar toda la documentación y los medio técnicos necesarios para el correcto desarrollo de las sesiones.
- Desarrollar técnicas grupales que permitan trabajar de forma activa y participativa a todos los integrantes.
- Dotar a las sesiones de trabajo de un enfoque formativo y sensibilizador, dado el carácter procesual y de cambio cultural que caracteriza la Agenda 21 Local.

Bibliografía:

- BLANCO, I.; GOMA, R. (2002) *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Ariel.
- CALLEJO, J. (2001). *El Grupo de Discusión: introducción a una práctica de investigación*. Ariel,
- FONT, J. (2001), Coordinador. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel,.
- FONT, N. (1998), *Democràcia i participació ciutadana*. Mediterrànea.
- FONT, N.; SUBIRATS, J.(eds.) (2000) *Local y Sostenible. La Agenda 21 Local en España*. Icaria
- Informe sobre el Estado del Arte de las Agendas 21 Locales en España* (2002) Junta de Andalucía y Diputación de Barcelona.
- MARCHIONI, M. (2001) *Comunidad y cambio social "Teoría y praxis de la acción comunitaria"*. Ed. Popular.
- SUBIRATS, J. (2001). *Experiencies de participació ciutadana en els municipis catalans*. Escuela de Administración Pública de Cataluña,
- VARIOS (2002). *Bases, Métodos i Tècniques. Eines per a la participació ciutadana*. Patronat Flor de Maig, Diputació de Barcelona.
- VILLASANTE T.R. (2000), *La investigación social participativa*. Construyendo ciudadanía 1, El Viejo Topo.
- VILLASANTE T.R. (2001), *Prácticas locales de creatividad social*. Construyendo ciudadanía 2, El Viejo Topo.

Segunda parte
Análisis de la situación

CAPÍTULO 4

La A21L en Europa y en el mundo

Raúl Abeledo Sanchis
Gema Alcañiz Roy

1. Introducción

El presente artículo caracteriza y evalúa el grado de desarrollo de la A21L en el mundo, haciendo especial hincapié en su evolución en Europa y los factores que han determinado el relativo éxito de la misma en este continente. Se realiza así un repaso desde el nacimiento del programa, con la Cumbre de Río en 1.992, hasta la Cumbre de Johannesburgo (2002), identificando los principales acontecimientos y las actuales tendencias de futuro que a nivel mundial se plantean.

El capítulo analiza, además, una serie de casos nacionales (Suecia, Italia, Gran Bretaña y Alemania) especialmente relevantes en el ámbito europeo, para lo que se procede a la definición y estudio de las variables explicativas más significativas.

2. Panorámica internacional

Previamente a la caracterización del desarrollo del programa A21 en Europa, vamos a presentar una panorámica a nivel internacional con el objeto de ubicar la situación del continente europeo en el ámbito mundial.

La A21L es, sin lugar a dudas, el resultado más exitoso de la Cumbre de Río celebrado en 1992. Su origen se encuentra ligado a la presión de la red mundial de gobiernos locales para la inserción, en el capítulo 28 del documento general de Agenda 21, de un llamamiento a los gobiernos locales que recogiera el principio “Piensa globalmente, actúa localmente”.

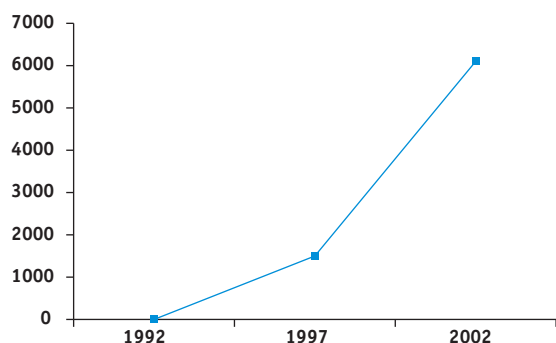
Numerosas actuaciones han venido desarrollándose desde entonces, impulsadas en buena medida por *alianzas estratégicas y redes de colaboración*. En este sentido, la evaluación del grado y características del desarrollo de la A21L en el planeta ha venido realizándose por parte de algunos de estas instituciones, como el International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI), a través de diferentes encuestas internacionales a las autoridades locales y estudios (como el Programa Capacity 21 de la ONU) que trataban de evaluar el grado de implementación internacional de la A21. Los siguientes datos reflejan la evolución experimentada en el periodo que abarca desde la celebración de la Cumbre de la Tierra+5 hasta la Cumbre Mundial de Johannesburgo (1997-2002).

Tabla 1. Evolución internacional del número de gobiernos locales signatarios de la A21

	Cumbre de la Tierra+ 5 (1997)	Cumbre Mundial de Johannesburgo (2.002)
Número de gobiernos locales	1.800	6.416

Fuente: ICLEI. Second Local Agenda Survey (2002)

Figura 1. Evolución internacional del número de gobiernos locales signatarios de la A21



■ Número de gobiernos locales.

A nivel cuantitativo, resulta evidente el éxito en la respuesta de los municipios a la estrategia por la sostenibilidad que supone la A21L, ya que las cifras señalan un incremento del 350% en el número de gobiernos locales adheridos a la campaña en apenas cinco años. Ahora bien, ¿qué realidad se encuentra tras estas cifras?

Si desagregamos estos valores por continentes, la participación más amplia corresponde a Europa, donde 5.292 municipios han adoptado en 36 países el compromiso con la A21L, lo cual representa más del 80% de los resultados mundiales. Posteriormente analizaremos con detalle algunas de las claves que explican el éxito del caso europeo frente a otros continentes.

En este sentido, debemos adelantar ya una primera variable importante para explicar el grado de desarrollo de las A21: la existencia de **campañas nacionales** como marco de actuación. En el conjunto internacional, un total de 18 estados, que suponen el 42% de los municipios adheridos, se encuentran trabajando en esta situación. La predisposición a realizar A21 activas es mayor en estos casos, facilitando la inserción en redes distintas cuestiones de sumo interés como son:

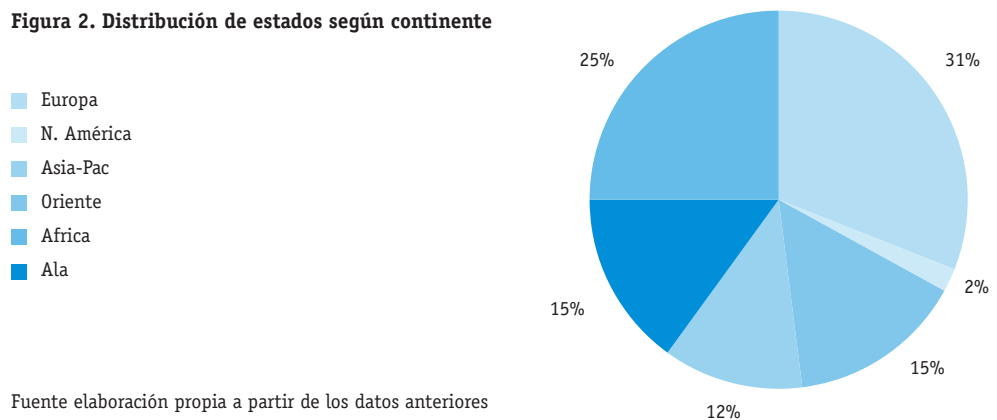
- la coordinación y cooperación entre distintos niveles de la Administración Pública,
- el intercambio de buenas prácticas y experiencias entre sus asociados,
- generar conocimiento y aportar metodologías a través de guías de trabajo, documentos sectoriales
- promover foros en los que establecer contactos a nivel regional favoreciendo el desarrollo de proyectos transnacionales,
- potenciar la búsqueda de instrumentos financieros complementarios,
- promocionar eventos y jornadas que incrementen el interés y concienciación en los ámbitos de aplicación de las A21L.

Tabla 2. Caracterización por regiones del número de gobiernos locales signatarios de la A21

Región	Número de estados	%	Total número de municipios	%	Sin campaña nacional	%	Con campaña nacional	%
Africa	28	24,78	151	2,35	131	3,47	20	0,76
Asia y Pacífico	17	15,4	674	10,50	145	3,84	529	20,04
Europa	36	31,86	5292	82,48	3281	86,89	2011	76,17
América Latina	17	15,04	119	1,85	89	2,36	30	1,14
Oriente Medio	13	11,50	79	1,23	29	0,77	50	1,89
Norte América	2	1,77	101	1,57	101	2,67	0	0
Total	113	100	6416	100	3776	100	2640	100

Fuente: Elaborado a partir de ICLEI. Second Local Agenda Survey (2002)

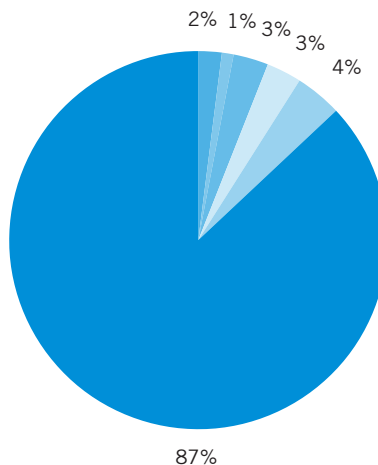
Figura 2. Distribución de estados según continente



Fuente elaboración propia a partir de los datos anteriores

Figura 3. Distribución de municipios según continente

- Europa
- N. América
- Asia-Pac
- Oriente
- Africa
- Ala



Fuente elaboración propia a partir de los datos anteriores

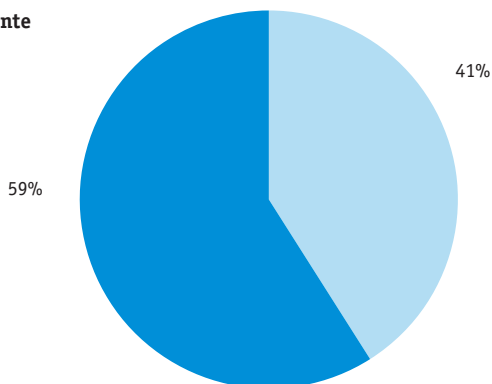
A la hora de considerar la existencia de una campaña nacional, los criterios de selección del ICLEI consideran si se encuentra coordinada por el gobierno o un organismo nacional, si se provee soporte a través de ayuda financiera u otras fuentes (información, publicaciones, redes de trabajo...), si conlleva cambios en las políticas y la necesidad de ser consecuente con los principios de la A21 (participación, criterios de sostenibilidad...)

Las cifras recogidas en el cuadro 2 señalan las siguientes cuestiones:

- El 42 % de las A21 en el mundo gozan de campaña nacional
- Sólo el 39'1% de las A21 europeas se enmarcan en una campaña nacional, si bien Europa representa el 76'17% de las A21L con campaña en el mundo.
- La mayor importancia relativa se encuentra en el continente asiático con un porcentaje total del 78'48% de los casos, el menor en América del Norte (0%).

Figura 4. Distribución de municipios según continente

- Con campaña
- Sin campaña



La existencia de campañas nacionales se presenta como un **elemento estratégico** de desarrollo futuro de las A21, dado que el principal obstáculo señalado generalmente por las ciudades es el insuficiente **apoyo financiero** desde los gobiernos federales o nacionales. Por otra parte, los países ricos presentan otros obstáculos como son el interés de la comunidad o la coordinación interdepartamental, mientras que en los países en vías de desarrollo las carencias atañen a la disponibilidad de expertos e información relevante.

Por último, los principales rasgos que caracterizan la **situación actual** en el ámbito internacional son:

- Se ha producido un importante **paso hacia la acción**: a finales del 2001 el 61% de los municipios ha diseñado un Plan de Acción. Esta cifra era del 38% en 1997. Los nuevos retos se asocian, pues, a las cuestiones clave en el desarrollo del Plan de Acción: coordinación intra e interinstitucional, desarrollo de mecanismos financieros e integración de intereses y participación de la comunidad.
- Entre las **medidas prioritarias** de los planes de acción destaca la protección medioambiental con el 46% de los municipios, siendo los temas prioritarios la gestión de recursos naturales, la calidad del aire, la gestión del agua, la gestión del transporte y la energía.
- Por **regiones** se observa una mayor importancia de los temas ambientales en los países con mayor PIB (en Europa el tema prioritario es la energía), mientras que en los países más pobres se insiste en el desarrollo económico y la erradicación de la pobreza (34%) Las cuestiones sociales y económicas, especialmente entre la mayoritaria población de los países pobres y las zonas rurales de interior, reclaman, como grandes olvidadas de la A21L, un mayor protagonismo en la misma.
- En materia de **participación ciudadana**, destaca que un 73% de los municipios has desarrollado sesiones informativas, cuestionarios o grupos de trabajo. No obstante, se mantiene un *bajo control del presupuesto municipal* por parte de los ciudadanos a través de actuaciones como los presupuestos participativos(9%)
- En relación con la integración de la A21L en el **sistema municipal**, se reconoce la importancia de esta cuestión (información, formación y aprendizaje, implicación de las distintas áreas municipales) y las importantes diferencias existentes entre países según PIB.
- La **influencia sobre las políticas** es un serio obstáculo a la efectividad de los procesos de A21. La percepción mayoritaria es que la posibilidad de afectar a la política económica es muy reducida, señalándose la política ambiental como la más susceptible de mejora. La coordinación y el establecimiento de redes de ámbito regional, nacional y supraestatal son decisivas en éste sentido.

- Las **tendencias de futuro** determinan la necesidad de mayor apoyo financiero estatal y respaldo político (por ejemplo a través del sistema de impuestos) La Conferencia de Johannesburgo (2002) concluyó con la necesidad de pasar de la Agenda a la Acción, creando comunidades sostenibles, protegiendo los bienes comunes y desarrollando sistemas y herramientas de gestión ambiental.

Según se concluyó en Johannesburgo (2002), de la actual situación se deriva que la próxima década se centrará en las siguientes prioridades:

- Hacer viables las economías locales. Destaquemos en este sentido la necesidad de promover acciones de formación y ocupación, integrar a colectivos marginados (discapacitados, mujeres, desempleados de larga duración, inmigrantes y jóvenes)
- Diseñar ciudades ecoeficientes. La planificación y el desarrollo urbanístico, conservación y gestión del patrimonio, la movilidad o la construcción con criterios ecológicos son cada vez más urgentes.
- Promover comunidades justas, pacíficas y capacitadas.

A partir de estos objetivos, la capacidad de gestión local sostenible de las comunidades deberá desarrollarse a partir de:

- Desarrollar los conocimientos y el aprendizaje
- Potenciar las metodologías de participación y la colaboración en redes
- Impulsar el uso de sistemas y herramientas como son el ecopresupuesto, la gestión integrada de los recursos, la coinversión y los instrumentos financieros.

3. La Agenda 21 Local en Europa

Durante los últimos cinco años, numerosos estudios han aportado valiosa información respecto a la evolución de la A21L en Europa. Países como la República Checa (CEI, 1997), Gran Bretaña (LGMB, 1997), Dinamarca (MMA, 1998), Italia (Avanzi, 1999), Finlandia y la Región Báltica (Joas, 2000) y más recientemente España (Diputación de Barcelona y Junta de Andalucía, 2000) han desarrollado su análisis particular del estado de las A21L en el país.

Otros estudios han desarrollado la cuestión desde una perspectiva más amplia y global. Entre éstos destacan tres referencias que han sido de gran utilidad a la hora de abordar este capítulo:

- “Implementing LA21 in Europe” de William Lafferty (1999), iniciativa de la Comisión Europea en el marco del proyecto SUSCOM.
- Eurocities Environmental Comite Report (Vallittu & Lehtimaki, 2001)
- Accelerating Local Sustainability-Evaluating European Local Agenda 21 Processes (LASALA, 2001)

3.1. La campaña europea como factor de dinamización de la A21L

Tal y como se ha señalado, más del 80% de las A21 en el mundo corresponden a municipios europeos, con un total de 5.592 procesos en marcha. Numerosas campañas nacionales y asociaciones regionales han contribuido a desarrollo de las agendas en el continente, entre las que destaca la **Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles**, impulsada por la Comisión Europea y las ciudades de Aalborg y Hannover. Cinco redes constituyen el núcleo duro de la Campaña: Eurocities, Council of European Municipalities and Regions (CEMR), The International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI), United Towns Organisation (UTO) y WHO-Healthy Cities Project.

La Campaña ha estimulado a más de 1.400 municipalidades (más de 100 millones de ciudadanos en 36 países) a través del compromiso que conlleva la firma de la **Carta de Aalborg**. Este documento es el resultado de la 1ª Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles celebrada en Aalborg (Dinamarca) Estructurada en tres bloques, la Carta define los valores básicos y las opciones estratégicas para el desarrollo sostenible urbano, diseñándose un modelo de ocho etapas para preparar e implementar un Plan de Acción Local. La tercera parte hace un llamamiento específico al seguimiento del Capítulo 28 de la Agenda 21 y lo vincula con el V Programa Medioambiental de la UE Hacia *un Desarrollo Sostenible*.

Otras referencias básicas desarrolladas posteriormente son:

- **Carta de Lisboa (1996)**, en la que se insiste en la importancia de la participación ciudadana en los procesos de sostenibilidad, así como la cooperación entre las autoridades locales y supramunicipales y la necesidad de integrar la variable ambiental en los procesos de desarrollo económico y social.
- **Declaración de Hannover (2000)**. Se refrendan las conclusiones de las conferencias regionales señaladas más abajo, en relación con la necesidad de fomentar los procesos de democracia participativa y reforzar el apoyo y asesoramiento a las ciudades como principales promotoras de la sostenibilidad.

Asimismo, la Campaña Europea ha venido desarrollando importantes acciones en materia de **investigación, formación e información** a los municipios integrantes de la misma: edición de materiales informativos y divulgativos (Campaign Newsletter, Guía Implantación A21L), premios (European Sustainable City Award), conferencias, campañas regionales...

Tabla 3 y 4. Conferencias Europeas y Regionales

Año	Evento	Documento referencia
1994	1ª Conferencia Europea sobre Ciudades y Pueblos Sostenibles, Aalborg (Dinamarca)	CARTA DE AALBORG
1996	2ª Conferencia Europea sobre Ciudades y Pueblos Sostenibles	CARTA DE LISBOA
2000	3ª Conferencia Europea sobre Ciudades y Pueblos Sostenibles	DECLARACIÓN DE HANNOVER

Además se han desarrollado cuatro Conferencias regionales:

Año	Ciudad	Temática	Documento
1996	Roma (Italia)	Conferencia Mediterránea sobre A21L	DECLARACIÓN DE ROMA
1998	Roma (Italia)	A21L en los Países Bálticos: Salud y Ciudades Sostenible	DECLARACIÓN DE FINLANDIA
1998	Sofía (Bulgaria)	Hacia la Sostenibilidad Local en Europa Central y Oriental	DECLARACIÓN DE SOFÍA
1999	Sevilla (España)	Conferencia Euromediterránea de Ciudades y Pueblos Sostenibles	CARTA DE SEVILLA

Por otra parte, también se han venido desarrollando **campañas nacionales** en ocho países europeos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Irlanda, Italia, Noruega, Suecia y el Reino Unido), alcanzando sus actuaciones un importante grado de éxito. Así, por ejemplo, en Suecia prácticamente el 100% de los municipios han adoptado la A21L gracias a la promoción realizada desde el ámbito estatal.

3.2. Principales características de la a21L en europa

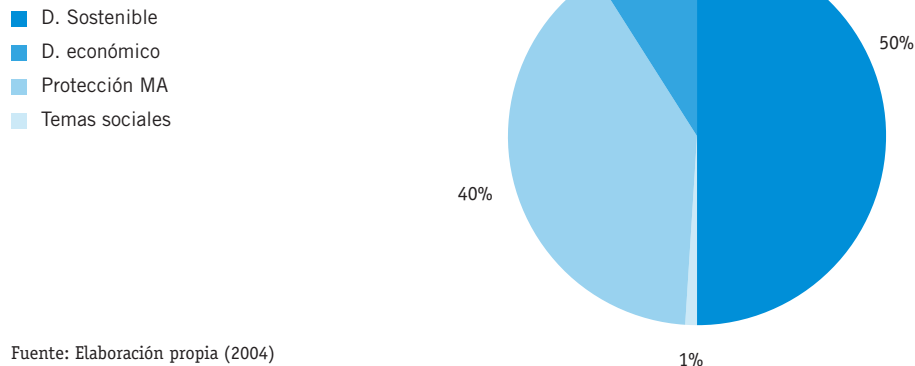
En relación con los contenidos, los procesos de A21 europeos se encuentran impulsados a través de dos enfoques principales: el desarrollo sostenible (que integra aspectos sociales, ambientales y económicos) y la protección medioambiental. Los aspectos económicos y especialmente los sociales se encuentran aún en situaciones prácticamente ignoradas, constituyendo importantes temáticas a desarrollar en un futuro próximo.

Tabla 5. Principales prioridades de la A21 en Europa

Foco de las A21L	Porcentaje (%)
Desarrollo sustentable	50
Desarrollo económico	9
Protección del Ambiente	40
Temas sociales	1

Fuente: ICLEI. Second Local Agenda Survey (2002)

Figura 5. Focos de las A21 en Europa



Fuente: Elaboración propia (2004)

En relación con los **temas específicos tratados**, las prioridades de las A21L en Europa incluyen la gestión de energía, el transporte, los usos del suelo, el cambio climático (la única región que así lo considera) y la biodiversidad.

Otro dato relevante hace referencia a la **participación ciudadana**. En más del 75% de los procesos europeos se incluye a grupos interesados, siendo especialmente relevante el *compromiso con el sector educativo*. Con carácter general, los *grupos más excluidos* son las minorías étnicas, sindicatos y grupos de mujeres, lo cual supone una contradicción con los principios orientadores de la Carta de Aalborg.

Los principales **efectos** positivos en Europa se identifican con:

- Incremento de la **conciencia** pública medioambiental.
- Reducción de los **residuos**
- Incremento de la **biodiversidad**
- Mejora en los procesos de **coordinación** entre departamentos de la Administración pública
- Desarrollo de procesos de **consulta pública**

En relación con las **carencias** más importantes, la documentación analizada señala el insuficiente **apoyo financiero** como la mayor restricción al desarrollo de las A21L, la falta de **compromiso nacional** y el débil **interés de la comunidad**. La necesidad de replantear los mecanismos impositivos, generando un sistema de incentivos económicos favorable al medio ambiente, es otra de las propuestas planteadas.

Tabla 6. Situación por estados en el continente europeo

Albania	7	Latvia	5
Austria	64	Lituania	14
Bélgica	106	Luxemburgo	69
Bosnia y Herzegovina	1	Montenegro	2
Bulgaria	22	Holanda	100
Croacia	20	Noruega	283
Chipre	1	Polonia	70
República Checa	42	Portugal	27
Dinamarca	216	Rumania	12
Estonia	29	Rusia	29
Finlandia	303	República de Eslovaquia	30
Francia	69	Eslovenia	3
Alemania	2042	España	359
Grecia	39	Suecia	289
Hungría	9	Suiza	83
Islandia	37	Ucrania	9
Irlanda	29	Reino Unido	425
Italia	429	Yugoslavia	18

Fuente: ICLEI. Second Local Agenda Survey (2002)

4. Estudios de caso

Una vez visto el estado general de la implantación de la Agenda 21 Local en Europa vamos a comentar los casos específicos de cuatro países para conocer cuales han sido sus fuerzas impulsoras y sus barreras a la hora de iniciar estos procesos con el fin de compararlo más tarde con el caso español. Los casos elegidos han sido: Suecia, Reino Unido, Alemania e Italia.

Se han elegido estos cuatro países por representar cuatro formas distintas de desarrollo del proceso de implantación de la A21L. Los cuatro presentan características distintas en cuanto a su situación de partida y en la forma de potenciar este proceso.

Tabla 7. Análisis de la A21L en Europa según estados

Número relativo de iniciativas	Tiempo de actividad y grado de implementación		
	Temprano (1992-1994)	Posterior (1995-1996)	Tardía (1997-1998)
Alto	Suecia	Dinamarca	
Medio	Gran Bretaña y Holanda	Finlandia Noruega	
Bajo		Austria Alemania	España, Italia, Irlanda y Francia

Tal y como se observa en la tabla anterior, España se sitúa en una situación intermedia. En el 2002, 359 municipios españoles se habían adherido a la Carta de Aalborg. Esta cifra es reducida si consideramos que el total de ciudades y pueblos españoles asciende a 8000, si bien debemos señalar que representa más del 65% de la población española.

Por lo general, para que los procesos de A21L tengan éxito es necesario que se presenten una serie de condiciones que apoyen estos procesos:

- Apoyo a nivel estatal tanto financieramente como de coordinación. Representado en la mayoría de los casos por la existencia de una Campaña Nacional de Agenda 21 Local.
- Tradición en procesos de participación y política ambiental.
- Autonomía del gobierno local.

Estos serían los condicionantes que favorecerían de forma concluyente los procesos de A21L. Sin embargo, como veremos en las siguientes páginas, existen diversos condicionantes que pueden favorecer que se lleven a cabo estos procesos, aún cuando no se den todas estas características. Por poner un ejemplo de la importancia de estos factores, de los 5.292 procesos de A21L que se han emprendido en Europa¹, el 38% de los mismos pertenecen a los 8 países que cuentan con Campaña Nacional de A21L.

A continuación, pasamos a comentar las características de los procesos llevados a cabo en cada uno de los países mencionados.

4.1. Suecia

Este país constituye un caso fundamental a la hora de hablar de la implantación de A21L ya que el 100% de sus municipios (289) han adoptado alguna iniciativa relacionada con la A21L, el 70% tienen destinado un **fondo especial** para la A21L y el 60% de ellos ha elaborado un **Plan de Acción**.

Esta amplia implantación del proceso de A21L se puede entender considerando las características propias de este país y las distintas actuaciones que se han ido llevando a cabo desde diversos niveles de cara a potenciar este proyecto.

La **autonomía del gobierno local** y la **tradición** que poseen **en este tipo de iniciativas** hizo que desde el comienzo existiera un interés elevado por la A21L.

El **apoyo estatal** en forma de respaldo político y financiero y la coordinación entre las políticas estatales y locales también contribuyó a que los municipios fueran implantando este tipo de iniciativas. De hecho, el respaldo estatal se materializó en un **programa nacional** para la implementación de las decisiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992. También se estableció un **Comité Nacional de la Agenda 21** que posteriormente fue sustituido por un **Coordinador Nacional para la A21L**.

En cuanto a la labor de difusión y dinamización del proceso, la Asociación Sueca de Autoridades Locales jugó un papel decisivo en este aspecto. También colaboró en estas tareas la *Eco Municipality Network* (Red de municipios ecológicos).

¹ Segunda Encuesta de Autoridades Locales sobre el estado global de la Agenda 21 Local.

Otro apoyo para la implementación de la Agenda 21 vino desde la Agencia Nacional de Protección Ambiental, la cual destina desde 1994 un millón de euros a proyectos de Agenda 21. A partir de 1997, el gobierno comenzó a relacionar, dentro de los procesos de A21L, los objetivos ambientales con las políticas de mercado de trabajo. Para ello se creó una nueva Delegación para el Desarrollo Sostenible formada por los ministros de Medio Ambiente, Escuelas, Mercado de Trabajo y Finanzas.

Esto aumentó aún más el interés de todos los actores implicados en este tipo de procesos, al ver las posibilidades que la A21L representaba en cuanto a desarrollo económico local.

Los procesos de A21L desarrollados en Suecia se caracterizan, entre otras cosas, por haber desarrollado iniciativas para favorecer la participación de los ciudadanos, por la gran influencia que tienen las organizaciones ecologistas y de jóvenes en todo el proceso, por contar en la mitad de los casos de coordinador de A21L y por disponer de partidas presupuestarias específicamente destinadas a la A21L.

Como hemos visto en Suecia se dan los condicionantes necesarios para que se desarrollen los procesos de A21L:

- Gran tradición de política ambiental.
- Tradición en procesos de participación y alto asociacionismo de la población.
- Apoyo estatal al proceso al mismo tiempo que existe la necesaria autonomía del gobierno local para dirigir el proceso.
- Relación entre los objetivos ambientales y otros factores como el mercado laboral.

4.2. Reino Unido

Pese a no ser un país con gran tradición de política ambiental, por algo a finales de los 80 era considerado el *dirty man* de Europa², fue uno de los primeros en elaborar una **Estrategia de Desarrollo Sostenible** como respuesta al llamamiento realizado en la Cumbre de Río de Janeiro. Esta estrategia, desarrollada en 1994, recibió el nombre de “Desarrollo Sostenible: La Estrategia del Reino Unido”.

Sin embargo, a pesar de contar con este documento, el gobierno central no adoptó una actitud activa en cuanto a impulso de los procesos de A21L.

El papel promotor lo desarrolló la Federación de Municipios (**Local Government Management Board, LGMB**), que fue la encargada de difundir y promover la A21L. Esta institución, formada por las cinco asociaciones de gobiernos locales existentes en el Reino Unido, lanzó una campaña para impulsar la A21L que ponía especial énfasis en la participación, la consulta pública, la creación de partenariados, la concienciación y educación, y la inclusión de criterios de desarrollo sostenible en las políticas municipales.

De esta forma, en el caso del Reino Unido, el impulso inicial al proceso de A21L se produjo a nivel local, pudiéndose argumentar un razón política en esto ya que los municipios se volcaron en los procesos de A21L, entre otros motivos, porque esto les permitía jugar un papel activo y adoptar iniciativas propias en un momento en el que se estaban produciendo recortes en su capacidad de gasto y controles crecientes sobre su capacidad de gestión³.

En este sentido, la A21L se entendía como una **oportunidad para los gobiernos locales** de aportar sus propias iniciativas, sobre todo en el terreno de la regeneración democrática.

² Local y Sostenible

³ Local y Sostenible

De hecho, un hito importante en el desarrollo de todo este proceso fue la victoria del **Partido Laborista** en las elecciones generales de 1997. Este partido se propuso el desarrollo de una nueva estrategia de desarrollo sostenible para el Reino Unido. Esta estrategia se publicó en mayo de 1999. Con el nombre de “*A better quality of life*”, consta de cuatro objetivos y diez principios rectores. Para apoyar el desarrollo de esta estrategia se creó en octubre de 2000 la Comisión de Desarrollo Sostenible.

En la actualidad esta situación de falta de independencia local ha cambiado puesto que la descentralización es una parte importante de la estrategia del Reino Unido de Desarrollo Sostenible⁴.

Respecto a la situación actual de la A21L en el Reino Unido, más del 90% de las autoridades municipales han respondido positivamente al llamamiento realizado por el Primer Ministro que pretendía que todos los municipios se dotaran de una estrategia local para la Agenda 21 antes de que concluyera el año 2000. En febrero de 2002, 425 municipios habían iniciado procesos de A21L.

En cuanto a las características de los procesos de A21L en el Reino Unido, sigue siendo muy importante el papel de este proceso como oportunidad de revitalización del gobierno local y por ello la **participación** es una parte muy importante en la mayoría de los procesos desarrollados, en ocasiones mucho más que la propia A21L, ya que el desarrollo de este proceso se ha asociado a la regeneración democrática.

Las implicaciones de los procesos de A21L en este caso se han producido más en relación al proceso en sí, que en relación al contenido del mismo⁵.

4.3. Alemania

A diferencia del Reino Unido, Alemania contaba, ya en 1992, con una política ambiental consolidada. Al mismo tiempo, es un estado que cuenta con amplia tradición asociativa y de diálogo con los actores sociales y las ONG's. Sin embargo, a pesar de poseer estas características que a priori favorecen la implantación de los procesos de A21L, no ha sido uno de los países pioneros en este tipo de procesos.

Uno de los motivos que provocó la **escasa repercusión** de este tipo de procesos fue que no se veían los beneficios adicionales en la A21L respecto a los procesos que ya estaban desarrollando. También hay que mencionar que, si bien la autonomía municipal en este estado federal era parecida a la de los países nórdicos, en los últimos años, los municipios han perdido parte del control sobre los ingresos y los gastos debido a los diversos de privatización que se han ido produciendo.

Por estas razones, el interés de Alemania por la A21L y la respuesta de las autoridades locales fue, durante mucho tiempo, escaso. Los municipios señalaban como culpable al gobierno central por no apoyar el proceso. A su vez, el gobierno federal ponía el principio de autonomía local como pretexto para no liderar el proceso ni establecer ningún mecanismo de apoyo financiero ni de ningún otro tipo.

De hecho en Alemania **no existe Campaña Nacional de A21L**. Estos procesos son fundamentalmente apoyados por agentes sociales con la colaboración de entidades locales.

⁴ Review and Assessment of Progress Made by UK in the Implementation of Agenda 21 a National and Regional Levels Local y Sostenible

⁵ Local y Sostenible

Con todo esto, el desarrollo de los procesos de A21L en Alemania, están directamente vinculados, al menos en sus inicios, con la **existencia de fondos económicos específicos** destinados a este fin.

En el momento en el que el gobierno central comenzó a impulsar estos procesos, se produjo el despegue de la A21L y su extensión más allá de iniciativas locales aisladas.

El tema principal en los procesos de A21L en Alemania es la educación y “*outreach schemes*”, proyectos sociales o proyectos para grupos especiales (niños, jóvenes y mujeres) junto con la protección del medio ambiente⁶.

Otro aspecto fundamental de la A21L en Alemania es el fomento de intercambio de experiencias con países en vías de desarrollo y proyectos de cooperación Norte-Sur.

En febrero de 2002, mas de 2000 localidades habían iniciado ya procesos de A21L. Entre estas localidades se incluyen todas las grandes ciudades, lo que hace que, aunque solo representen el 12% del total de municipios alemanes, el porcentaje de población implicada sea mucho mayor.

4.4. Italia

En Italia, el progreso de las A21L ha sido mucho mas lento que en los anteriores países. Hay múltiples factores que explican este retraso. En la actualidad se encuentra en un **estadio evolutivo muy precoz**, si bien, el creciente movimiento A21L en Italia comprende más de 550 autoridades locales, lo que constituye casi un tercio de los participantes en la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles. Sin embargo, de todas estas iniciativas son mínimas las que han llegado a definir un Plan de Acción relacionado con el proceso⁷.

Una de las razones fundamentales que explican este retraso en la puesta en marcha de procesos de A21L es la **falta de tradición de política ambiental** que se explica, sobre todo, por razones socioeconómicas (cuestiones mucho más prioritarias) y probablemente también por factores culturales⁸.

De hecho, el desarrollo de políticas medioambientales está estrechamente ligado a la pertenencia a la Unión Europea. Como en el caso de España, la entrada en la UE obligó a Italia a promulgar un gran número de normativa medioambiental para poder equipararse al resto de países comunitarios.

El **desarrollo inicial** de las Agendas 21 Locales en Italia está caracterizado por su fuerte independencia y autonomía debido a la **falta de un Plan Nacional** para la implementación de estos procesos, lo que se tradujo en iniciativas individuales y aisladas en el norte del país. Sin embargo, si que se creó, en 1999, una **Red de las Agendas 21 Locales de Italia**, un organismo oficial que cuando se creó contaba con 350 miembros. Esta organización facilitó un gran apoyo a sus miembros a través de actividades como la de proporcionar información y facilitar los contactos a través de un boletín y una página web y las tareas de los grupos de trabajo existentes. El impulso definitivo se dio desde las asociaciones e institutos de investigación como Ecopolis, Ambiente Italia o Legambiente, que trabajan para las administraciones locales y para las regiones.

Otro factor clave que explica el auge que han tenido estos procesos en los últimos años es la

⁶ Johannesburg Summit

⁷ Local Agenda 21 in Italy

⁸ Local y Sostenible

actuación promovida por el Ministerio de Medio Ambiente, que a finales del año 2000, dedicó 25.000 millones de liras como incentivo a las autoridades locales para promover los procesos de A21L entre otros⁹.

Con el fin de conocer cuál era el estado de implementación de los procesos de A21L en Italia, se llevó a cabo un encuesta entre los municipios italianos que han iniciado estos procesos. En dicha encuesta se resalta que los beneficios que las autoridades locales perciben en mayor medida son, por orden de importancia, una mayor difusión de la información y una mejora del diálogo, un aumento de la participación y la coordinación entre diferentes áreas administrativas y un valor añadido para proyectos en marcha de distintos departamentos. Por último se menciona la capacidad de encontrar soluciones para los problemas y una dotación de capacidades también mejorada¹⁰.

⁹ Newsletter 23

¹⁰ Local Agenda 21 in Italy

Bibliografía:

FONT, N. (1998). *Local y Sostenible*. Ed. Icaria

ICLEI. (1997). *Local Agenda 21 Survey*. UN Department for Policy Coordination and Sustainable Development

ICLEI (2002) *Second Local Agenda 21 Survey*. UN Department for Policy Coordination and Sustainable Development

ICLEI (2002). *Dialogue Paper by Local Authorities-Accelerating Sustainable Development: Local Action Moves the World*. New York: UN Secretariat for the World Summit on Sustainable Development

LAFERTY, E (ED) (1999). *Implementing LA21 in Europe*, Oslo, ProSus.

Local Authorities Self Assessment of Local Agenda 21 (LASALA) Accelerating Local Sustainability-Evaluating European Local Agenda 21 Processes (September 2001)

Artículos y comunicaciones:

Consejo Económico y Social. Diciembre (2002). *En pro del desarrollo sostenible: la acción local hace avanzar el mundo*.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Febrero 2001. *Diez años después de Río: Preparación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002*.

Focuslab (2002). *Local Agenda 21 in Italy. Survey on Local Agenda 21 processes implementation in Italy*. *Boletines de la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles (Newsletters 23-28)*.

UN Department of Economic and Social Affairs. (2002)

UNDP CAPACITY (21. 2001). (2001) Annual Report From Rio to Johannesburg: Moving towards WSSD.

Páginas web:

<http://www.sustainable-cities-share.org/home.html>

http://www.johannesburgsummit.org/html/prep_process/natlassessrep.html: Review and Assessment of Progress Made by the United Kingdom in the Implementation of Agenda 21 at National and Regional Levels

http://www.johannesburgsummit.org/html/prep_process/natlassessrep.html: Implementation in Germany of the decisions of the 1992 World Summit on Environment and Development in Rio de Janeiro.

CAPÍTULO 5

La Agenda 21 en España

Tomás Martínez Soria

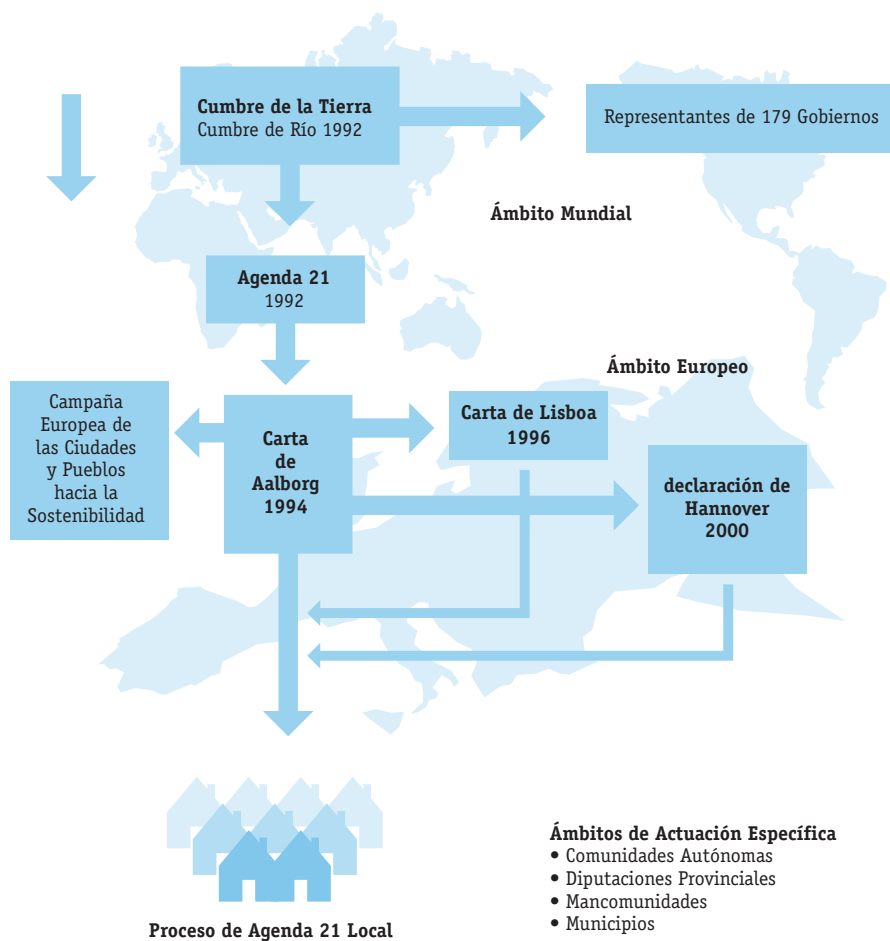
1. Panorámica estatal y aspectos generales

En el capítulo anterior ha sido definido el contexto Internacional y Europeo de la Agenda 21, siendo este último, el escenario más cercano e informador de la experiencia de nuestro país en todos aquellos protocolos y vías de trabajo supranacional en y por la sostenibilidad.

La experiencia desplegada a nivel europeo, se ha convertido sin duda, en la vía común de absorción de la filosofía informadora de las Agendas 21 en los diferentes ámbitos de trabajo del panorama estatal, pudiéndose afirmar que dos han sido los canales de enlace, el primero y de naturaleza compromisaria, viene plasmado en la **Carta de Aalborg**, el segundo, y derivado de la necesidad operativa del primero, la constitución de la **Campaña Europea de las Ciudades y Pueblos hacia la Sostenibilidad**, sobre la cual no desplegaremos mayor atención al haber sido analizada en apartados anteriores.

En nuestro país, tal y como ha querido plasmarse en la figura siguiente, esta vía de absorción se ha venido saltando uno de los escalones competenciales base, concretamente el referido a la Administración del Estado, siendo asumida la filosofía directamente por los actores impulsores de los procesos de Agenda 21 Local en ámbitos territoriales específicos, concretamente en lo referido a la Administración Autonómica, las Diputaciones Provinciales, las Mancomunidades y agrupaciones municipales, y con una relevancia especial, por los propios municipios.

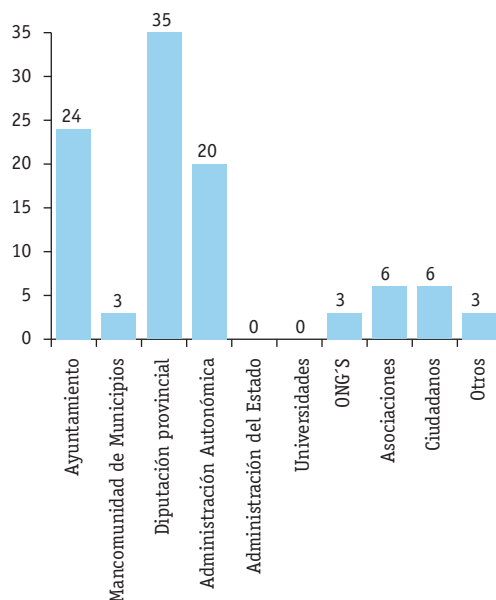
Figura 1. Ruta de absorción de la filosofía en la implementación de la Agenda21 Local



Fuente: Elaboración propia

En este sentido, y según uno de los últimos estudios elaborados en torno a la experiencia de Agenda 21 Local en el ámbito nacional, sitúa entre los principales **impulsores y motivadores** en el arranque y mantenimiento de este tipo de procesos a las Diputaciones Provinciales dentro de las instituciones supramunicipales, y a los Ayuntamientos, en los que a instituciones locales se refiere, tal y como a continuación se observa.

Figura 2. Principales impulsores de Agendas 21 Locales en España por Instituciones (%)



Fuente: Diputación de Barcelona y Junta de Andalucía. Mayo 2003.

A pesar de ello, no cabe olvidar el papel destacado que en algunos ámbitos de actuación han adoptado las Administraciones Autonómicas, tal y como pueda ser el caso de la Junta de Andalucía y el Gobierno Vasco¹.

La **variable territorial**, debe ser por tanto entendida en nuestro país a la hora de analizar la germinación de este tipo de procesos en marcos mucho más reducidos que el propiamente estatal, pero que no por ello, han ido perdiendo fuerza o transparencia. Más bien, ello se ha traducido en lo contrario, a través de ámbitos de actuación de múltiple y diversa naturaleza, basados en su propia retroalimentación y la interconexión entre los mismos.

Estas situaciones han ido reforzando la entidad y suficiencia conceptual que ha venido adquiriendo la Agenda 21 Local en el contexto nacional como instrumento de canalización y ramificación de los principios de sostenibilidad en los ámbitos de actuación específica anteriormente referenciados, y actuando en la mayoría de los casos como alternativa al acogimiento municipal

¹ Informe sobre el Estado del Arte de las Agendas 21 Locales en España. Diputación de Barcelona y Junta de Andalucía. Mayo 2003.

de determinados patrones de bienestar, frente a los cuales, la propia administración ha reconocido la insuficiencia de sus propios instrumentos normativos para ser garantizado el diseño y maduración de escenarios de calidad de vida.

Este refuerzo que a nivel institucional ha adquirido la Agenda 21 Local también tiene una clara explicación en su **intrínseca naturaleza de instrumento planificador**, pudiendo ser configurada su relevancia según escala de gestión:

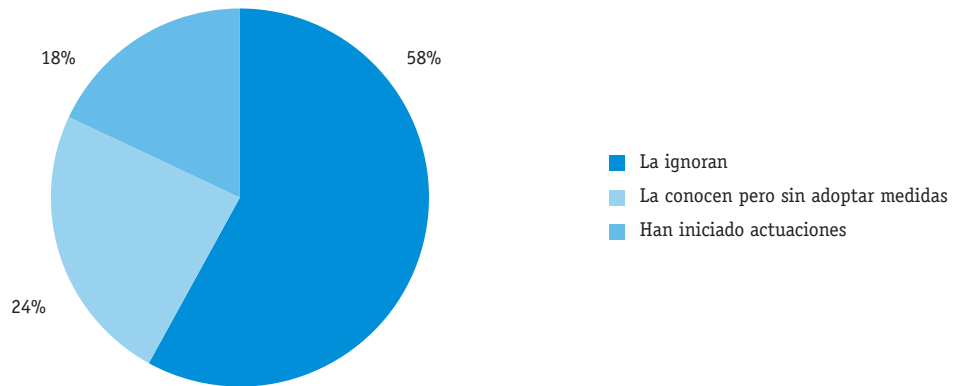
- **Ayuntamientos:** Para los equipos de Gobierno, y específicamente para las parcelas de gestión de determinadas concejalías (Medio Ambiente, Participación Ciudadana, Educación o Sanidad), han sido absorbidos sus planteamientos como verdaderos programas en la consecución de objetivos y diseño de escenarios de bienestar para los administrados.
- **Mancomunidades:** Determinados servicios básicos para los municipios adquieren en la esfera de la Agenda 21 Local el carácter de esencialidad, además de reforzar sus posibles vías de financiación a través de su contextualización en un programa de naturaleza global
- **Provincias:** Como apoyo a entidades locales y creación de redes de apoyo e intercambio de experiencias.
- **Comunidades Autónomas:** Potenciación de un instrumento socialmente reconocido, como alternativa de refuerzo de determinadas competencias ambientales autonómicas constitucionalmente reconocidas

El **potencial emergente** de las Agendas 21 Locales en el panorama estatal (principalmente en los últimos cuatro años) y dada su singular naturaleza de proceso autoconfigurador (*entendido como procesos cuya singularidad y particularidades en cada caso concreto, son adquiridas conforme se madura y trabaja en las diferentes fases y etapas que lo conforman*) y de eminente **carácter social**, ha despertado el interés de sectores tan diversos como el institucional y el académico mediante la aparición en escena de determinados estudios e informes dirigidos a evaluar el grado de implementación, evolución, esencia y principales características de esta herramienta. Sin duda las necesidades de aplicar **metodologías de evaluación y conocimiento pragmático** (*resulta indispensable introducirse en la práctica y no quedarse en meras especulaciones o intenciones futuras*) en este tipo de experiencias, han llevado por una parte, a la detección de las Agendas 21 Locales como un conjunto de **escenarios convergentes**, cuyo estudio, análisis y comparativa viene a reforzar el enriquecimiento y maduración de los mismos; y por otra, al conocimiento de la diversidad de procesos como herramienta de **aprendizaje**, y el aprendizaje como válvula de retroalimentación y consolidación de los mismos.

En este sentido, y centrándonos principalmente en lo que a la evolución y maduración del escenario estatal se refiere, en el estudio elaborado en el año 2000 por Font, Gomila y Subirats², se ponía de manifiesto que el **58%** de los grandes Ayuntamientos (entendidos como aquellos con una población superior a los 100.000 habitantes), ignoraba la existencia de la Agenda 21 Local, el 24% la conocían aunque admitía no haber adoptado ninguna medida al respecto, mientras que el 18% restante declaraba haber iniciado actuaciones relacionadas con la implantación de este tipo de procesos.

² En Local y Sostenible. Font, Nuria y Subirats, Joan. Icaria Editorial. Barcelona. 2000

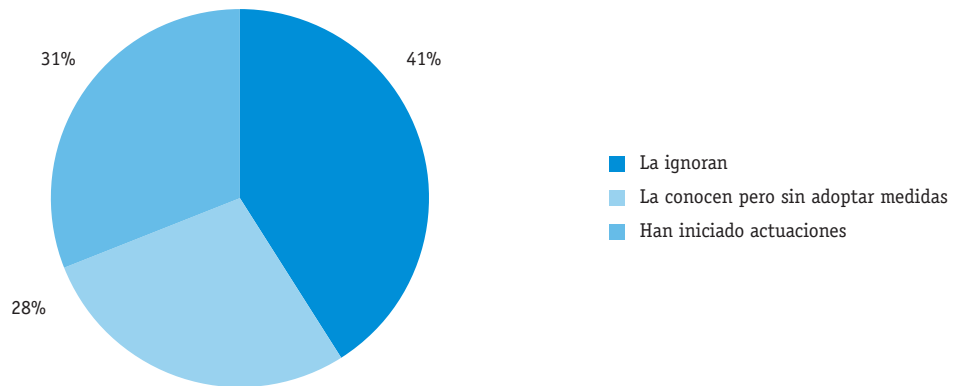
Figura 2. Respuesta de los grandes Ayuntamientos españoles a la Agenda 21 Local año 1998



Fuente: Font, Gomila y Subirats. 2000

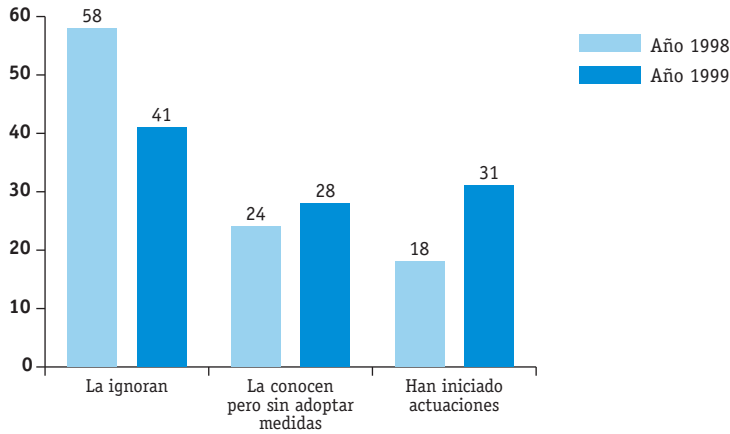
Un año más tarde y ante la misma metodología de estudio, el porcentaje de municipios que ignoraban la Agenda 21 Local había descendido en 17 puntos, pasando de un 58% a un **41%**. El porcentaje de inactividad se reducía del 82% al **69%**, siendo el **31%** el valor para aquellos que ya habían iniciado acciones encaminadas a su implementación.

Figura 3. Respuesta de los grandes Ayuntamientos españoles a la Agenda 21 Local año 1999



Fuente: Font, Gomila y Subirats. 2000

Figura 4. Comparativa según grado de respuesta años 1998 y 1999.



Fuente: Elaboración propia en base a datos anteriores

Sin duda, la inexistencia de registros oficiales o similares, y la diversidad territorial de las iniciativas, vienen a dificultar en grado, la labor de determinar con exactitud la evolución acontecida en la implementación de programas de Agenda 21 Local.

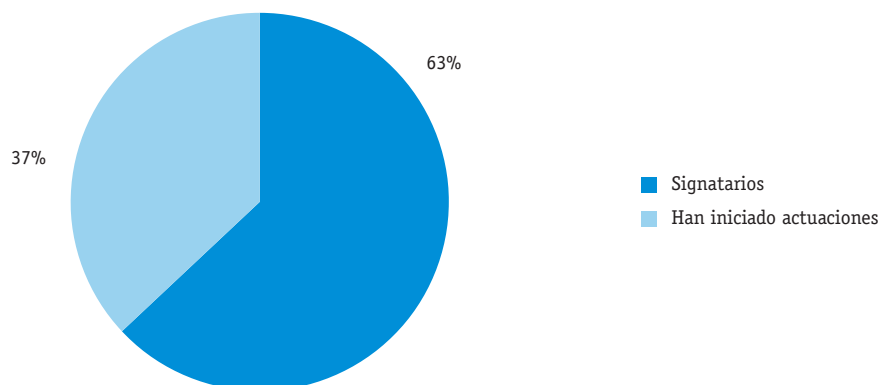
Sin embargo, si adoptamos como indicador de la misma, el valor cualitativo en la progresión de municipios firmantes de la Carta de Aalborg y, acudimos a algunas de las fuentes que han venido analizando esta progresión, podemos hacer una breve aproximación y caracterización de la situación.

Para el año 2000, la estimación³ situaba en 300 las iniciativas compromisarias de acogerse a programas de Agenda 21 Local desplegadas en el contexto nacional. A fecha de junio de 2002 y según los datos de la Federación Española de Municipios y Provincias, 412 era el total de municipios firmantes de la Carta de Aalborg (aunque ello no significare que todos ellos hubieren iniciado un proceso de Agenda 21 Local) , suponiendo esto el 5% sobre el total nacional. En base a estimaciones más recientes, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) situaba en torno a 600⁴, los municipios españoles signatarios de la Carta de Aalborg a fecha de junio de 2003 (cifra que sitúa a España con un porcentaje del 32% sobre el total de signatarios de países europeos), de los cuales un total de 359 (alrededor del 63 %) han implantado o han iniciado las acciones pertinentes para la implementación de la Agenda 21 Local.

³ Font, Nuria. 2000

⁴ www.sustainable-cities.org .2003

Figura 5. Porcentaje de municipios que han iniciado actuaciones en programas de Agenda 21 Local frente al total de signatarios de la Carta de Aalborg.

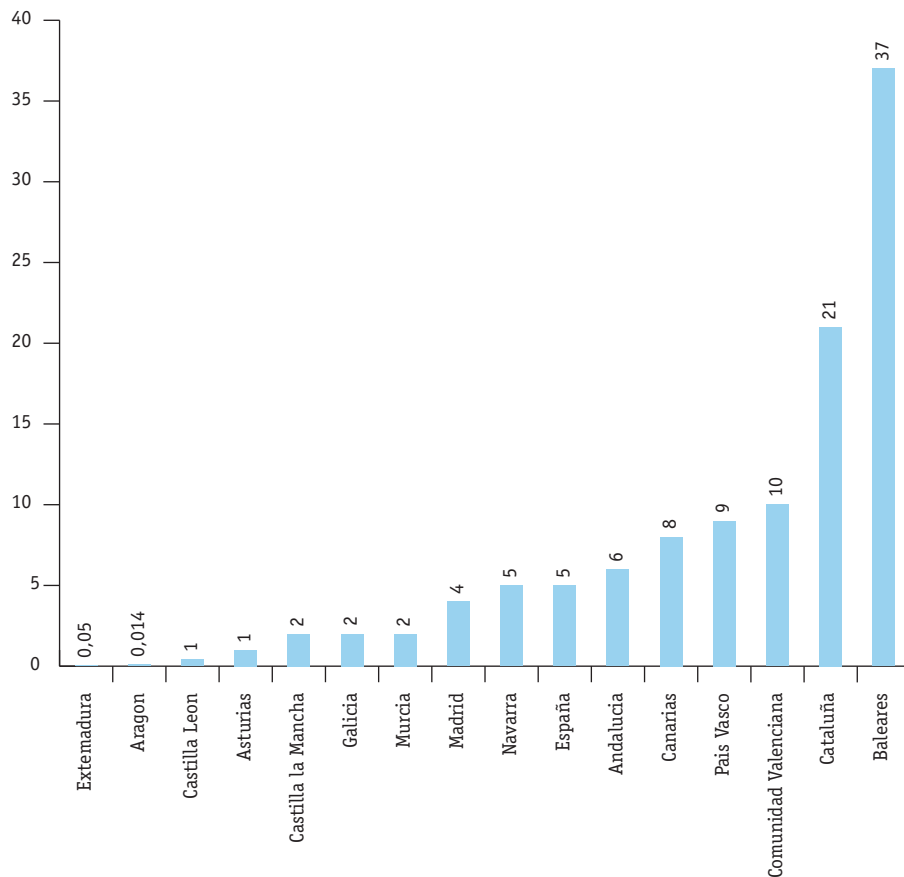


Fuente: AECL. 2003

El hecho de que únicamente algo más de un tercio de los signatarios hayan iniciado actuaciones encuentra su razón de ser en la *a priori* **potencia del discurso** configurado en torno al proceso y visión estratégica de la Agenda 21 Local y, pero que por el contrario, y a pesar de ser una de las claves de su éxito como proyecto suscrito y referenciado, sus dificultades de acción, y sobre todo, de plasmación de resultados, hace que en muchos casos el nexo adopción de la *filosofía-acción*, se encuentre totalmente congelado.

Entrando en el análisis desagregado por autonomías, podemos abordar el la situación desde dos variables diferenciadas. La primera de ellas, en relación con el **porcentaje total de municipios firmantes** de la Carta de Aalborg por Comunidad Autónoma, la segunda, por el **porcentaje total de población existente en los municipios firmantes** por cada uno de los ámbitos autonómicos.

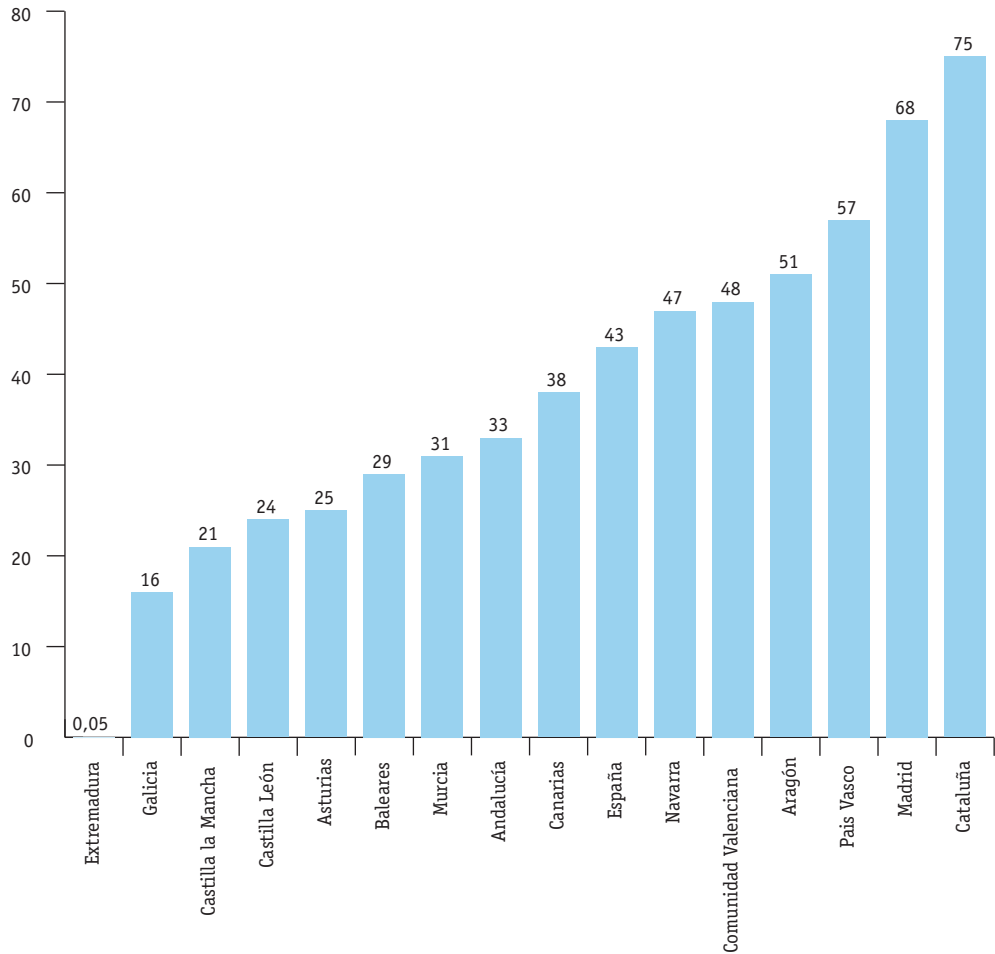
Figura 6. Porcentaje de municipios firmantes de la Carta de Aalborg por Comunidades Autónomas



Fuente: Sección Urbanismo Instituto Juan Herrera⁵. Diciembre 2002

⁵ Informe sobre los Indicadores Locales de Sostenibilidad utilizados por los Municipios Españoles Firmantes de la Carta de Aalborg. Dirigido al Comité Habitat Español en el marco de la convocatoria de subvenciones para la realización de actividades relacionadas con las infraestructuras y sistemas de transportes, vivienda y demás competencias del Ministerio de Fomento. Diciembre 2002.

Figura 7. Porcentaje de población en el totalde municipios firmantes de la Carta de Aalborg por Comunidades Autónomas.



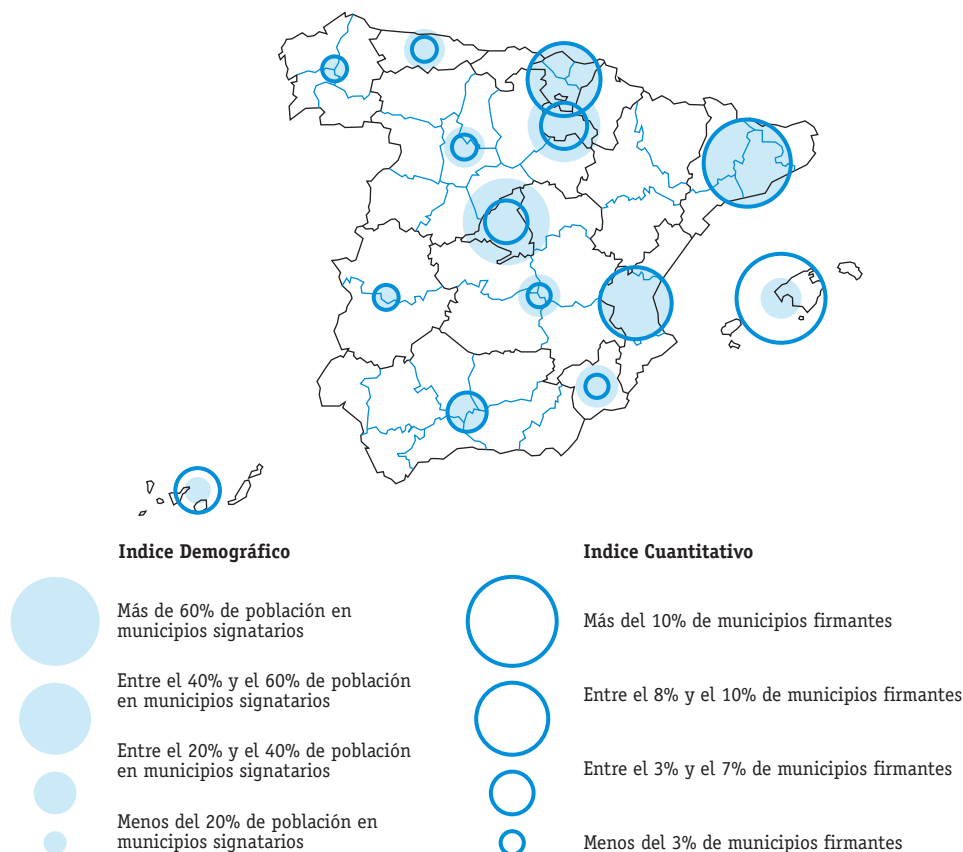
Fuente: Sección Urbanismo Instituto Juan Herrera⁵. Diciembre 2002

El escenario que viene aportado por el análisis de los datos ant s resulta del todo clarificador desde tres puntos de vista:

- Desde el punto de vista **cuantitativo**, donde Andalucía, Canarias, País Vasco, la Comunidad Valenciana, Cataluña y Baleares se sitúan por encima de la media nacional (5%) en cuanto al número de municipios firmantes de la Carta de Aalborg se refiere, siendo Extremadura, Aragón y Castilla León las situadas en menor número de municipios firmantes.

- Desde el punto de vista **demográfico**, Navarra⁶, Comunidad Valenciana, Aragón, País Vasco, Madrid y Cataluña , acogen los porcentajes más elevados de población incluida en municipios signatarios. Resulta paradójico los casos de Aragón y Madrid⁷, que pese a representar los índices más bajos en el número total de municipios firmantes, se caracterizan en contemplar una densidad de población elevada.
- Desde el punto de vista **territorial**, anotar como sólida característica que el mayor porcentaje de municipios firmantes, se concentre en las áreas costeras e insulares del país, pudiendo verse representado dicho escenario a través de la siguiente figura conforme a los datos del estudio anteriormente referido⁸.

Figura 8. Caracterización territorial del grado signatario de la Carta de Aalborg por Comunidades Autónomas



Fuente: Elaboración propia en base a datos anteriores

⁶ Según estudios recientes y coincidiendo con la constitución de la Red Navarra de Entidades Locales hacia la Sostenibilidad por Orden Foral 1422/2002, actualmente, más del 70% de la población de Navarra se encuentra afectada a procesos de Agenda 21 Local.

⁷ A fecha de junio de 2002, el 82% de la población de Cataluña vivía en un municipio firmante de la Carta de Aalborg.

⁸ *Informe sobre los Indicadores Locales de Sostenibilidad utilizados por los Municipios Españoles Firmantes de la Carta de Aalborg*. Diciembre 2002.

Una vez expuesta la parte más estadística de la situación de las Agendas 21 en el panorama estatal, cabe por nuestra parte realizar a modo de reflexión, una serie de consideraciones que de alguna manera demuestran la singularidad de los programas de Agenda 21 Local frente a proyectos de otra naturaleza.

Destacar que dentro de un mismo programa, red o campaña marcada por la territorialidad de los planteamientos (proyectos impulsados por Diputaciones Provinciales o Comunidades Autónomas), llegan a confluír experiencias de diversa índole y naturaleza, es decir, que **en un mismo contexto de planificación estratégica**, pueden llegar a interactuar procesos iniciados en municipios litorales con otros municipios de interior, municipios de base agrícola y ganadera, con otros de naturaleza industrial, etc. Como ejemplo de la comentada situación, podemos encontrar el caso de la Agenda 21 CAT, donde se han trabajado Talleres de Participación Territorial en el Ámbito Metropolitano a la vez que en el Alto Pirineo, o la misma Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad, impulsada por la Diputación de Valencia, donde se viene trabajando en municipios con un marcado perfil histórico- industrial, así como en otros de naturaleza rural con acuciantes problemas de fijación de la población.

Esta situación sin duda viene a plasmarse en un enriquecimiento de los protocolos de actuación en los diferentes escenarios de actuación, no solo por las sinergias que puedan derivarse del conocimiento y análisis de la realidad, sino sobre todo, por la potenciación de vías en el intercambio de experiencias, planes y programas desarrollados. De esta manera, múltiples de los aspectos caracterizados de modo diferenciado, pueden derivar en planteamientos y problemáticas comunes que vinculen a unos mismos actores u organizaciones, además de suponer un acercamiento inter-institucional pudiendo llegar a generar alternativas y cauces de actuación a priori no previstas.

La potencialidad emergente de estos procesos y las repercusiones que están teniendo a niveles socio-político-institucionales en el escenario estatal, ha tenido su última manifestación en la reciente constitución de la **Campaña Española de Ciudades y Pueblos Sostenibles** a fecha de **2 de abril de 2003, a través de la adhesión al** Compromiso de Almería por más de 250 instituciones de todo el Estado. Con esta iniciativa sin duda viene a reforzarse la idea de la interconexión de los ámbitos de actuación específicos como base para la adopción de estrategias y planteamientos cada vez más amplios desde el punto de vista territorial.

2. Ámbitos de actuación

El presente apartado tiene por objeto reforzar las aportaciones anteriormente reflejadas y que contemplaban los procesos de Agenda 21 Local en España como iniciativas marcadas por la **diversidad y riqueza de experiencias**, pero sobre todo como planteamientos que ven consolidada su maduración a través de la práctica de procedimientos y su trabajo conforme a **criterios de flexibilidad** y adaptación progresiva.

En este sentido han sido seleccionadas tres iniciativas del panorama estatal, tanto por haberse considerado su especial relevancia así como por haberse manifestado expresamente por sus responsables el interés de su incorporación en la presente publicación.

Más allá de pretender un estudio exhaustivo de las mismas de cara a forzar su análisis comparado, se tiene por objeto ofrecer una visión lo más generalizada posible de algunos escenarios de promoción de iniciativas de sostenibilidad en ámbitos autonómicos, y su proyección sobre aquellos municipios dentro del ámbito geográfico de su competencia. Cabe recordar igualmente que algunos de estos ámbitos aparecen en España como los más amplios estratos de promoción madurada en el impulso y planificación de Agendas 21.

Los ámbitos de actuación incorporados son **La Agenda 21 en la Comunidad Foral de Navarra**¹⁰, la **Agenda 21CAT de Cataluña**¹¹ y la **Agenda 21 en la Comunidad Autónoma del País Vasco**.

2.1. Las Agendas 21 Locales en la Comunidad Foral de Navarra por Rafael Tortajada Martínez.

En Navarra durante los últimos cincuenta años el mundo local ha sido protagonista de un intenso proceso de transformación, habiéndose conseguido superar la mayoría de los déficits históricos, con logros como la creación y consolidación de las infraestructuras básicas, la dignificación y potenciación del espacio urbano, la extensión y generalización de los servicios personales, una mayor eficacia en los ayuntamientos y una paulatina generación de nuevas oportunidades económicas, a partir del desarrollo de las capacidades locales.

El Gobierno de Navarra, por consiguiente, estimó en 1998 que ya se reunían las condiciones para fijar objetivos innovadores de desarrollo local que incluyesen criterios de sostenibilidad entre los retos que plantea la sociedad actual, como los correspondientes a un uso eficaz de todo tipo de recursos naturales (agua, energía, suelo, biodiversidad, etc.), así como a la consecución de un alto nivel de vida y de calidad ambiental, entendiendo que la economía debe llegar a ser social y ecológicamente eficiente, evitando el consumo innecesario de recursos no renovables y la responsabilidad de conseguir el bienestar de las generaciones presentes y futuras, distribuido de una forma equitativa y solidaria.

⁹ No debe olvidarse el carácter reciente de la constitución de la **Campaña Española de Ciudades y Pueblos Sostenibles**, así como la inexistencia de un documento marco definitivamente aprobado para la configuración de una estrategia española de desarrollo sostenible.

¹⁰ Por Rafael Tortajada Martínez, Jefe de Sección de Medio Ambiente Urbano de la Dirección General de Medio Ambiente del Gobierno de Navarra.

¹¹ Con la colaboración de la Secretaria Técnica de l'Agenda 21 de Catalunya del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya y en base al documento **"Agenda 21 Catalunya. El compromís d'un país pel desenvolupament sostenible global"**. Bou, Joseph; Figols, Cristina; Puig, Jordi; Tortosa, Miguel. 2002.

Desde Navarra se viene participando en las inquietudes expresadas, habiéndose dotado de un adecuado soporte administrativo mediante Acuerdo de Gobierno, plasmado en el Decreto Foral 93/98, de 23 de marzo, que reestructurando el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, incluye entre las funciones a desarrollar para el fomento del Medio Ambiente Urbano la realización de **Auditorías de Sostenibilidad** en los Municipios, el apoyo al subsiguiente inicio de las Agendas Locales 21, y el impulso de las políticas de Desarrollo Sostenible.

Por sus características al desarrollar una política ambiental para el municipio, la Auditoría de Sostenibilidad tiene que cumplir unos requisitos básicos:

- Ser un elemento que sirva como inicio de un proceso
- Ser abierta y participativa, de modo que necesariamente han de intervenir diferentes colectivos (gremios, sindicatos, asociaciones, peñas, ONGs, etc.), además de la propia Administración local
- Implicar a todas las Administraciones, Entidades, etc. que intervienen en el territorio objeto de la auditoría
- Considerar el municipio de forma sistemática, analizando la interrelación de todos los elementos que condicionan su funcionamiento, ponderando la incidencia sobre la calidad ambiental y la sostenibilidad en el uso de los recursos
- Definir los principales objetivos estratégicos y desglosarlos en paquetes de actuaciones visibles y viables haciendo una memoria valorada de estas actuaciones. El conjunto constituye el Plan de Acción Ambiental del municipio y es el eje vertebrador de la Agenda Local 21
- Diseñar mecanismos e indicadores que permitan evaluar los avances conseguidos en la aplicación del Plan de Acción Ambiental y en la progresión hacia escenarios de mayor Sostenibilidad

Figura 9. Carácter de la A21L



Fuente: Elaboración propia

Para ello la realización de las Auditorias de Sostenibilidad e inicio de las Agendas Locales 21 en la Comunidad Foral de Navarra habrán de cumplir unas condiciones técnicas mínimas:

1º. Un Diagnóstico Municipal de Sostenibilidad, urbana y rural, del medio económico, social y ambiental, elaborando los correspondientes indicadores de tendencias, georreferenciados y automáticamente actualizables, que comprenda al menos:

- a) Presentación del proceso, establecimiento del Comité Ejecutivo Local y órganos de participación como Comisión 21, Foro 21, Talleres 21, etc.
 - I. Entrevistas en profundidad de líderes locales, encuesta ciudadana sobre satisfacción ambiental, accesibilidad de servicios, movilidad, consumo, etc., encuesta a la juventud, recogida de datos secundarios y elaboración de las bases de datos georreferenciadas, elaboración del Prediagnóstico, presentación de los Indicadores de Tendencias para los escenarios relevantes locales.
- b) Discusión y consenso en los órganos de participación para alcanzar la definición del Diagnóstico Municipal de Sostenibilidad, mediante su análisis, contraste, priorización, discusión, consenso, y validación, de sus puntos fuertes y sus áreas de mejora sobre:
 - I. El medio físico y biótico.
 - II. El medio social y económico.
 - III. El medio construido y su planeamiento.
 - IV. La localización, viabilidad e incidencias ambiental y social de las actividades económicas en clave de Sostenibilidad.
 - V. El consumo de recursos, endógenos y exógenos, (balances de materia y energía, ciclos de los vectores básicos, etc.)
 - VI. El cálculo de la Huella Ecológica y propuestas para su reducción.
 - VII. El riesgo ambiental.
 - VIII. La movilidad y el transporte.
 - IX. La prestación de servicios.
 - X. La sensibilización y participación ciudadanas.
 - XI. La gestión municipal, financiera, personal, sectorial y ambiental, integrada intersectorialmente, con propuestas de buenas prácticas y ordenanzas municipales.

2º. Elaboración de un Plan de Acción Ambiental y un Plan de Seguimiento, conteniendo las Líneas Estratégicas con los Programas de Acción integrados, los Proyectos detallados y priorizados, el Perfil Ambiental con los Indicadores de tendencias seleccionados, el Sistema de Indicadores de Sostenibilidad local, las estructuras organizativas y el sistema de controles complementarios.

- a) Encuestas a los agentes ambientales, sociales, culturales y económicos, para elaborar las Líneas Estratégicas con criterios de Sostenibilidad. Discusión y consenso en los órganos de participación para alcanzar la definición del Plan de Acción.
- b) Presentación en el Foro 21 de la propuesta de encuesta y de su posterior realización, tabulación y resultados, para desarrollaren ambos momentos su para su análisis, contraste, priorización, discusión, consenso, y validación.

3º) Encuestas a las autoridades y técnicos municipales. discusión y consenso en las los órganos de participación para alcanzar la selección y priorización de los Proyectos como base para la elaboración final de la Agenda Local 21.

- a) Elaboración de un Documento de Síntesis, georeferenciado informáticamente (GIS),

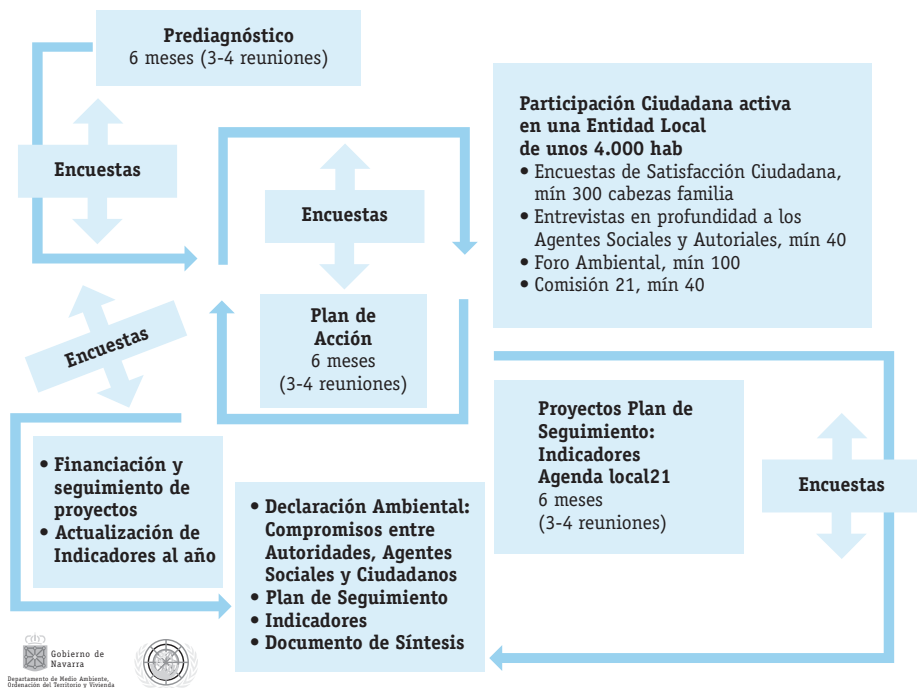
- b) Elaboración de una Declaración Municipal de Sostenibilidad.
- c) Elaboración de un simple tríptico (AL21) donde se recojan claramente los Proyectos, o Acciones, priorizados por consenso, como compromisos de las autoridades, de los agentes económicos y sociales, y de los ciudadanos, que faciliten la difusión y el acceso de la información a la comunidad y los medios de comunicación.
- d) Presentación en el Foro 21 primero de las propuestas de los documentos anteriores, para su análisis, contraste, priorización, discusión, consenso, y validación, y de nuevo de los productos elaborados finalmente.
- e) Diseño del Plan de Seguimiento, elaboración de Indicadores Ambientales Específicos.

4º) Aprobación por Acuerdo de Pleno Municipal de las respectivas Agendas Locales 21.

5º) Comunicación y difusión pública de la Declaración Ambiental conteniendo la propuesta de Agenda Local 21.

La elaboración de los documentos correspondientes a las todas fases anteriores incorporará desde su inicio la aportación de las autoridades, mas la de los agentes económicos, sociales y ambientales, así como de la ciudadanía, recabándose y debatiéndose, reiteradamente, la información mediante entrevistas, encuestas y talleres en cada una de las fases, debiendo ser estas encuestas **estadísticamente significativas** (y dado el reducido tamaño de nuestros municipios siempre por encima de 300), realizándose estandarizadamente por barrio, edad y sexo, de forma personal por personal acreditado. Teniéndose en cuenta para cada uno de los distintos colectivos a consultar la metodología apropiada para: cabezas de familia, jóvenes, los agentes económicos y sociales, y especialmente las autoridades y técnicos municipales

Figura 10. Comunicación y difusión



Fuente: Elaboración propia

De forma que, mediante Comisiones 21, Talleres 21, Foros 21, y otras técnicas de participación ciudadana activa (que se reunirán al menos trimestralmente), la proyección en los medios de comunicación, etc., se integró la percepción de la ciudad y las propuestas de futuro provenientes de la ciudadanía con las de las administraciones públicas y las entidades privadas.

La elaboración de anexos de datos, se suministrará en papel y en soporte informático, según las normas de entrega de información en la Dirección General de Medio Ambiente, para permitir su ampliación y su integración en el ciclo de gestión.

Evolución, grado de respuestas y singularidades

Esto ya se ha comenzado a concretar en Alsasua, Ansoáin, Anué, Atez Barañáin, Basaburua, Berriozar, Burlada, Cintruénigo, Estella, Imotz, Lantz, la Mancomunidad de Montejurra I, II y III [que comprende en esta fase del proceso: La Solana y Condado de Lerín, Aberin (Aberin, Arínzano, Caserío de Echávári, Muriain de la Solana), Allo, Arellano, Arróniz, Ayegui, Dicastillo, Lerín, Morentín, Oteiza y Villatuerta, Aras, Los Arcos, Armañanzas, Bargota, El Busto, Lazagurría, Sansol, Torres del Río, Viana, Ribera Estellesa, Andosilla, Cárcar, Lodosa, Mendavia, Sartaguda y Sesma], Noáin, Odieta, Pamplona, San Adrián, Sangüesa, Tafalla, Tudela, Ultzama, Valle de Egües, Valle del Aragón y Villava-Atarrabia, donde estando aprobadas por pleno municipal las respectivas Agendas 21, se han completado las fases iniciales de esta estrategia y continuado su aplicación y desarrollo, como se viene demostrando en las sucesivas Jornadas Anuales de Seguimiento de la Red Navarra de Entidades Locales hacia la Sostenibilidad celebradas en 2001 y 2002.

El grado de respuesta ha sido globalmente alto, tanto entre las autoridades como entre los agentes sociales y económicos, en lo que respecta a la participación en el proceso elaborador de la AL21, una vez iniciada la misma ya se han seguido distintas trayectorias en función de las características singulares de cada una de las Entidades Locales. Para detallar las cuales se recomienda consultar las respectivas páginas web, a las que se puede acceder directamente o a través de <http://www.cfnavarra.es/Medioambiente/agenda/Municipios/municipios.html>

Características de la Red Navarra de Entidades Locales hacia la Sostenibilidad

La Red se encuentra enmarcada en políticas de ámbito superior como son los Planes de la Dirección General de Medio Ambiente: Red Natura 2000, Plan Forestal, Plan Estratégico de Caza, Plan Integrado de Gestión de Residuos, Plan Energético, Plan de Depuración de Ríos, Sistema de Información Ambiental (Educación Ambiental) y las Auditorías de Sostenibilidad y el inicio de las Agendas 21 Locales: Planes de Acción y Seguimiento

Esta última política a su vez es uno de los objetivos de la Sección de Medio Ambiente Urbano: impulsar las Auditorías de Sostenibilidad Local, junto con otros tales como: conservar y reintroducir la biodiversidad desde el medio rural al urbano (vías verdes, parques fluviales, “pasarelas - steaple stones”, LICs, etc.), fomentar la interrelación economía – sociedad - medio ambiente en las políticas municipales, facilitar los intercambios de Buenas Prácticas, calcular y difundir las Huellas Ecológicas Locales proponiendo actuaciones para reducirlas, facilitar los

trámites para financiar y ejecutar las actuaciones resultantes de cada Agenda Local 21, impulsar las Estrategias Territoriales: ETEu, ETEs, ETNa., y, como no, facilitar el funcionamiento de la Red Navarra de Ciudades y Pueblos hacia la Sostenibilidad (Se adjunta Orden Foral en anexo).

Todo ello conlleva a, sin dejar de fomentar la subsidiariedad, atender a aquellas tendencias comunes en casi todos los diagnósticos:

- Despoblamiento y Deterioro del Centro.- Necesidad de políticas activas de rehabilitación
- Envejecimiento acelerado de la población.- Necesidad de políticas activas para atraer a la población joven incorporando la mujer al trabajo con cotas europeas
- Cambios en pautas de integración social para los mayores: viviendas, compañía, barreras físicas, ocio
- Consumo doméstico de recursos y servicios altísimo, y alta producción de residuos, Agua, residuos y sobre todo > > > > ENERGIA (Movilidad mayoritaria en transporte privado - Alto aporte a la Huella Ecológica y ¡PRINCIPAL PROBLEMA ACTUAL!.- PACTOS DE MOVILIDAD
- Problemas en limpieza viaria, sobre todo en núcleos de población medianos tanto de de índole cívica como de los escasos recursos municipales dedicados, necesidad de compromisos integrados.
- Buena coyuntura económica actual.....¡Permite afrontar el futuro próximo con cierto optimismo!

Tabla 1. Huellas ecológicas de algunas entidades locales de Navarra

INDICADORES	Manc. del Aragón	Egüés	Navarra	Sangüesa	Tudela	Villava
Huella ecológica en ha/hab/año	3,32	3,54	3,47	3,37	3,50	3,05
Capacidad de carga en ha/hab/año	3,49	2,57	2,15	1,29	1,14	0,45
Déficit (o Superavit) ecológico en ha/hab/año	- 0,17	0,97	1,32	2,07	2,36	2,6
Déficit (o Superavit) total en hectáreas	- 1.441,00	2.137	1.841.942	9.630,00	64.328	2.486
Déficit (o Superavit) total en nº de veces la superficie municipal	- 22,23	0,39	0,67	1,38	3,00	226,00

Fuente: Elaboración propia

2.2. La Agenda 21 de Cataluña

Cataluña, junto con otras regiones Europeas como Bavaria, Nordrhein-Westfalem, Valònia, Uusima, Emilia Romagna, Liguria, País de Gales, Västernorrland y otras, forma parte del grupo de regiones del mundo que han aceptado el reto de desarrollar su propia Agenda 21 como aportación a la **Agenda 21** Global surgida de la Cumbre de La Tierra del año 1992.

En este contexto, el Govern de Catalunya, respondiendo a una resolución de su Parlamento del año 1997, adquirió el compromiso de impulsar su propia Agenda 21 a partir de un enfoque global e integrador que reflejase el pacto entre los ciudadanos y los agentes sociales y económicos, visto todo ello como clave y eje en el avance de este nuevo modelo de entender la sociedad: **participar colectivamente en un proceso abierto y no en la elaboración y redacción de un documento estanco.**

La Agenda 21 de Cataluña tiene por objeto definir aquellas orientaciones que tengan en consideración y de forma integrada, además de la necesaria generación de riqueza, el bienestar de las personas y la cohesión social, la gestión duradera de los recursos, la calidad del entorno y las posibilidades de desarrollo de las generaciones venideras.

En este esfuerzo por impulsar políticas sociales y ambientales en favor del desarrollo sostenible y la fusión entre el pensamiento individual y el colectivo, la Agenda 21 de Cataluña se plantea como un verdadero **proceso** informado por una serie **de principios emergentes e inspiradores**: 1. La integración y subsidiariedad; 2. La participación ciudadana y la corresponsabilidad; 3. La orientación social y ambiental de la economía; 4. Futuridad; 5. Ampliación de los principios de precaución y prevención; 6. El ahorro y la Eficiencia; 7. La conservación y la restauración del patrimonio natural y cultural; 8. La Equidad Social, económica y ambiental; 9. La conservación y el desarrollo del potencial humano y social; 10. La responsabilidad ecológica global, la solidaridad y cooperación.

Figura 11. Carácter del proceso

A21CAT: El proceso	
Evaluable	Con mecanismos de revisión y organismo que asesorarán el proceso
Integrador	Que fomente la integración de la sostenibilidad en las políticas y la toma de decisiones
Transparente	Que garantice la confianza de los participantes en el proceso
Dinámico	Que facilite el debate y fomente la participación
Participativo y abierto	Que fomente la involucración del máximo número de personas y entidades representativas, tanto del mundo social e institucional como empresarial

Fuente: Agenda 21 Catalunya (2002)

Fruto de los trabajos realizados hasta la fecha y cuyo inicio puede fecharse en el año 1998 con la constitución del **Fòrum Consultiu de L'Agenda 21 Local y el Consell Asesor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya (CADS)**, diez han sido igualmente los **ejes prioritarios** sobre los que ha venido basculando la implementación de la Agenda 21 de Cataluña y el planteamiento de su maduración y trabajo durante los próximos años:

1. UN BUEN GOBIERNO PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE CON LA PARTICIPACIÓN DE TODOS
2. UNA SOCIEDAD ABIERTA, DIVERSA, COHESIONADA Y CON IDENTIDAD PROPIA
3. UNA ECONOMÍA ENFOCADA AL BIENESTAR SOCIAL Y LA CALIDAD DE VIDA
4. UNA PRODUCCIÓN, UN COMERCIO Y UN CONSUMO MAS SOSTENIBLES
5. UNA GESTIÓN EFICIENTE Y RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES ESTRATÉGICOS
6. UNA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN, ASÍ COMO UNA ESTRUCTURA TERRITORIAL ORIENTADA AL DESARROLLO SOSTENIBLE
7. FACILITAR UNA MOVILIDAD MAS SOSTENIBLE CON MENOR IMPACTO AMBIENTAL
8. LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y SUS EFECTOS
9. PRESERVACIÓN Y GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA
10. LA COOPERACIÓN Y LA SOLIDARIDAD PARA UN MUNDO JUSTO Y COMPARTIDO, HABITABLE Y DE LAS PERSONAS

Su articulación y definición se ha construido en base a siete grandes apartados (El gobierno y la subsidiariedad, el desarrollo económico y la competitividad, el bienestar y el desarrollo humano, el territorio y la movilidad, los sectores estratégicos, los recursos estratégicos y los retos de alcance global), cada uno de los cuales viene a recoger diversas cuestiones directamente relacionadas con la economía, el desarrollo social y el medio ambiente, conformando un total de 38 capítulos estratégicos.

Sin embargo, el máximo referente para la definición de un modelo propio de desarrollo sostenible para Cataluña ha recaído en la constitución de la **Xarxa d'Actors per a la Sostenibilitat de Catalunya**, como conjunto de entidades y entes locales de Cataluña (más de 3.500) como representantes de la realidad social, económica, ambiental y territorial llamados a participar en la configuración del proceso de Agenda 21 CAT.

La mencionada Xarxa en coordinación con otros órganos de carácter operativo y consultivo tales como la **Mesa per a la Sostenibilitat Local** (órgano promotor de la participación y la difusión del proceso a la vez que vehiculador de la transmisión de las aportaciones del mundo local a la Secretaría Técnica de la Agenda 21 de Catalunya), el **Fòrum Consultiu de L'Agenda 21 Local** (formado por cerca de 100 expertos representativos de la realidad social catalana que actúan a título personal) y el **Consell Asesor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya (CADS)** (órgano de participación, de consulta y asesoramiento del Gobierno de la Generalitat en relación con las políticas y actuaciones que tengan incidencia sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible), han venido a diseñar y sentar las bases del particular proceso de Agenda 21 para Cataluña durante el periodo 1998-2002.

Figura 12. Fases del proceso de la agenda 21 de Cataluña



Fuente: Agenda 21 Catalunya (2002)

Sin duda de esta **co-evolución** y refuerzo del **diálogo** entre las esfera social, económica y político-institucional de Cataluña, cabe destacar como núcleo fuerte, y posiblemente **clave** de la consolidación global del proceso, la fase de consulta territorial y sectorial de la Agenda 21 entendida como la articulación y creación de canales de comunicación y debate entre las diferentes parcelas de representatividad de la realidad objeto de análisis y destinataria de los planteamientos de sostenibilidad informadores del proceso.

Paralelamente a la configuración de este contexto de validación y refuerzo de líneas de acción en un contexto geográfico particular, se presentan iniciativas como el Programa de Fomento de la Sostenibilidad local 1998-2001, creado por la Dirección General de Planificación Ambiental del Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Cataluña, con el objeto de contribuir al esfuerzo que los entes locales han venido desplegando a favor de la implementación de políticas de sostenibilidad mediante la ejecución de Programas de Acción a corto plazo en los municipios y comarcas (Actuaciones Prioritarias de Sostenibilidad) o la elaboración de una Guía de planificación ambiental para los entes locales en el año 2002.

Figura 13. El Proceso de Consulta

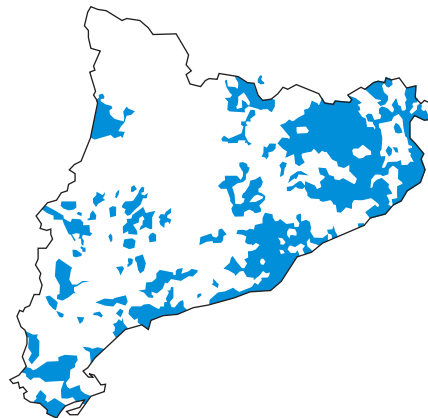
Fase de consulta territorial y sectorial de la Agenda 21 de Cataluña



Fuente: Agenda 21 Catalunya (2002)

En estos momentos puede afirmarse que cerca de unos 300 municipios catalanes han firmado la Carta de Aalborg, algo que sin duda refleja la voluntad de la administración local catalana de integrar progresivamente la cultura de la sostenibilidad en la toma de decisiones y la participación de los ciudadanos en la redacción de planes de acción.

Figura 14. Distribución geográfica de los municipios catalanes firmantes de la Carta de Aalborg



Fuente: Agenda 21 Catalunya (2002)

Según datos a junio de 2002 , más de un **32%** de los municipios de Cataluña habían firmado la Carta de Aalborg (en base a la plasmación geográfica establecida en la imagen), y cuya distribución provincial equiparaba cuantitativamente a Gerona (**38%**) y Barcelona (**37%**), seguidos de Tarragona (**14%**) y Lérida (**11%**).

Conforme a este planteamiento general y tal y como ha sido tratado en el apartado anterior, Cataluña refleja uno de los escenarios más madurados del panorama nacional en lo que a procesos de Agenda 21 Local se refiere, y muestra de ello son los datos que a modo de resumen se pueden esbozar:

- Los municipios catalanes firmantes de la Carta de Aalborg representan más del **20%** de los municipios de la UE que la han firmado.
- El **67%** de los municipios litorales de Cataluña han signado dicha carta
- El **82%** de la población de Cataluña vive en un municipio firmante de la Carta de Aalborg.
- Los **21** municipios catalanes que tienen una población superior a **50.000 habitantes** han firmado todos la Carta de Aalborg.

2.3. La agenda 21 local como instrumento de sostenibilidad local en la comunidad autónoma del País Vasco.

Cabe iniciar el presente apartado partiendo de la premisa que el Gobierno Vasco ha elaborado su propia estrategia de sostenibilidad denominada "**Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020)**", aprobada el 5 de junio de 2002 como culminación al proceso de elaboración del **Programa Marco** Ambiental recogido en las disposiciones de la Ley General 3/1998 de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

En este contexto el Gobierno Vasco ha establecido metodologías y canales de fomento para la implantación de procesos de Agenda 21 Local en los municipios vascos, debiendo destacar la elaboración de la **Guía Práctica para la implementación y desarrollo de la Agenda 21 Local en los municipios de Euskadi**, enfocada como metodología flexible y adaptativa conforme a la realidad municipal de cada caso.

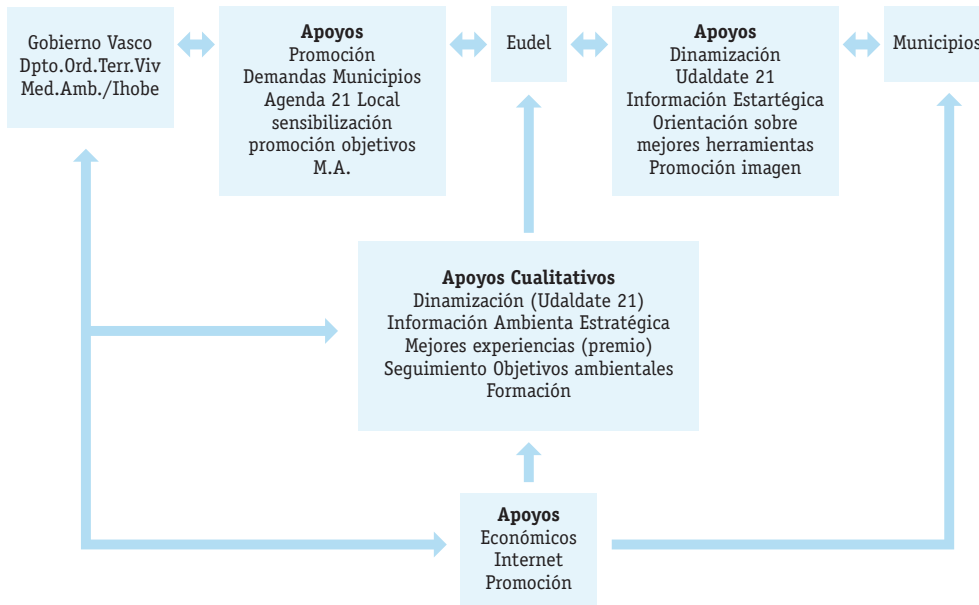
Junto a ello, el **Programa de Promoción de las Agendas 21 Locales en los municipios Vascos (2000-2003)**, promovido por el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, tiene por objeto la mejora ambiental de los municipios vascos mediante el cumplimiento de las metas ambientales establecidas en el Programa Marco Ambiental anteriormente comentado. Ha sido a través de este programa y en coordinación con La Sociedad Pública de Gestión Ambiental, **IHOBE S.A.**, adscrita al referido Departamento y EUDEL (Asociación de Municipios Vascos) donde a través del programa **Udaltalde 21**, cuando dio inicio a modo de prueba piloto, la implantación de la Agenda 21 Local en nueve municipios diferentes mediante el apoyo de una empresa consultora a cada uno de los Ayuntamientos utilizando metodologías de trabajo en grupo y conforme a las directrices previamente ensayadas en la implantación de la ISO 14:001 en empresas vascas.

Actualmente, el objetivo de este Programa de Promoción se ha materializado en impulsar la **Agenda 21** Local durante el periodo 2000-2003 en un total de 75 municipios, estableciendo como planteamiento operativo el intercambio de información y el apoyo continuo a través de herramientas tanto técnicas como de carácter institucional.

De cara a reforzar la apuesta por estrategias de sostenibilidad, en el año 2002 a través de la suscripción del correspondiente convenio de colaboración entre el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales de Alava y Guipúzcoa, EUDEL y 16 Ayuntamientos, se constituyó la **Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad "Udalsarea 21"**, la cual contempla como principales objetivos los siguientes:

1. Facilitar la capacitación técnica y metodológica de los ayuntamientos en los procesos de Agenda local 21 e integración de la sostenibilidad en la gestión municipal.
2. Dotar a los ayuntamientos de recursos compartidos que faciliten y optimicen el desarrollo de las Agendas locales 21.

Figura 15. Operativa del Programa de promoción de Agendas 21 Locales 2000-2003



Fuente: www.udaltalde21.net

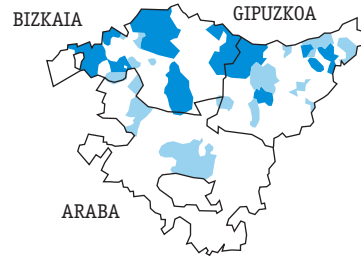
3. Fomentar la comunicación, cooperación e intercambio de información entre Ayuntamientos y entre las distintas administraciones, e incidir en la integración de la sostenibilidad en el desarrollo de políticas supra-municipales.
4. Incrementar la capacidad de financiación de los procesos de Agenda local 21 y desarrollar proyectos comunes.
5. Potenciar la educación en los valores de la sostenibilidad y promover la participación del conjunto de la sociedad.
6. Fomentar la cooperación con otras redes y campañas que promuevan la sostenibilidad desde la escala local en el ámbito estatal e internacional.



Figura 16. Distribución Geográfica

Municipios con Agenda 21

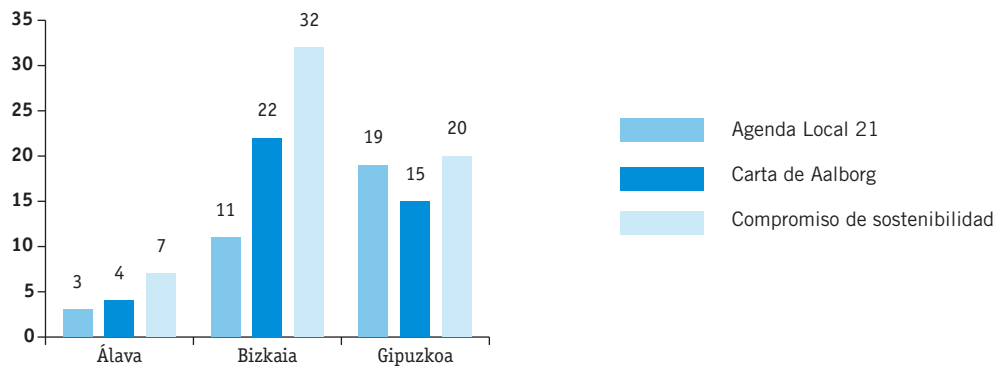
- En Udalsarea 21
- En Udaltalde 21



Actualmente puede afirmarse que son un número importante los municipios vascos que se han sumado a la iniciativa de implementación de procesos de Agenda 21 Local, aunque el carácter embrionario de la misma es la tónica general, aunque con excepciones como el propio caso de Vitoria-Gasteiz, donde hacia el año 1995 y tras ratificar la Carta de Las Ciudades Europeas hacia la sostenibilidad fueron iniciadas las primeras fases de trabajo.

¹³Muestra de ello es que de los **41** Ayuntamientos que habían firmado la Carta de Aalborg y de los **59** que se habían adherido al compromiso de sostenibilidad de los Ayuntamientos vascos, únicamente **33** Ayuntamientos estaban realmente elaborando la Agenda 21 Local. A pesar de ello, ésta última cifra se reduce a **15 Agendas 21 Locales** si tenemos en cuenta que 18 Ayuntamientos comenzaron elaborando la Agenda 21 Local de forma mancomunada, siete pertenecen a la Mancomunidad de Arratia en Bizkaia, cinco a la Comarca de Urola Garaia en Guipúzcoa y nueve a la Comarca del Bajo Deba también en Guipúzcoa.

Figura 17. Compromiso con la A21L



Fuente: La Agenda 21 Local como instrumento de sostenibilidad local: el caso de la CAPV en el contexto Europeo (2002)

¹³ Conforme al estudio de Itziar Aguado y Carmen Etxebarria *“La Agenda 21 Local como instrumento de Sostenibilidad local: el caso de la CAPV en el contexto europeos”*

3. La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible como marco de desarrollo de los procesos de agenda 21 local

La Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible y presentada en **Río+10** en la **Cumbre de Johannesburgo** es clara en contemplar y exponer las principales amenazas al desarrollo sostenible, reconociendo al mismo tiempo los intentos de resolución de este tipo de problemas que han acontecido desde los diferentes niveles de gobierno y de la sociedad europea. Es en este sentido cuando viene a reconocerse que entre la variedad de iniciativas, **“el Programa 21 Local , ha demostrado ser eficaz a la hora de alcanzar un consenso para el cambio a escala local ”**.

En la misma línea, y entrando a valorar la creación de las condiciones para el desarrollo sostenible en relación con la mejora de la comunicación y movilización a ciudadanos y empresas , se afirma que “para que la población se sienta verdaderamente partícipe del objetivo del desarrollo sostenible, también es necesario obrar con mayor transparencia en la formulación de políticas y dar la sensación a las personas de que su propia actuación puede suponer un cambio real. Por ejemplo, el **Programa 21 local** ha permitido fomentar eficazmente el desarrollo sostenible a escala local”.

Ya la misma Unión Europea en **Río+5**, había puesto de manifiesto la necesidad de establecerse Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible en los Países Miembros con el objetivo de fortalecer los marcos nacionales de actuación en el fomento y maduración de políticas de sostenibilidad.

En este sentido, los últimos informes del **ICLEI**¹⁶ reconocen igualmente la necesidad de que para continuar con la tendencia hacia acción y resultados, los procesos de Agenda 21 Local deben ir de la mano con estrategias nacionales de sustentabilidad.

Tras esta breve puesta en antecedentes, nuestra propia estrategia de sostenibilidad tiene su plasmación en la **Estrategia Española de Desarrollo Sostenible** (EEDS), aún no aprobada, pero cuyo documento de trabajo fue presentado finalmente tras un largo listado de alegaciones, en febrero de 2003.

Fuera de un intento por abordar el análisis detallado de los planteamientos de este documento de trabajo, únicamente plasmaremos en las siguientes líneas aquellos puntos y criterios en ella recogidos que pueden venir a informar el tratamiento y papel de la Agenda 21 Local como herramienta de acceso y transposición de planteamientos de sostenibilidad.

En primer lugar la EEDS reconoce la relevancia y fortalecimiento de las Agenda 21 Locales a través de una **doble vía**:

¹⁶ “Respuesta de los Gobiernos Locales a la Agenda Local 21 . Resumen de la encuesta Agenda Local 21 con foco regional”. ICLEI.2002.

1. Al integrar en sus planteamientos el reconocimiento del trabajo de la Unión Europea en la búsqueda de cauces para la consolidación y recuperación del papel de las ciudades como espacios de integración social y cultural, fuentes de prosperidad y bases para el desarrollo sostenible, a través del diseño de instrumentos financieros e iniciativas comunitarias en apoyo al desarrollo urbano integrado y a la formalización de las Agenda 21 Locales.
2. La necesidad de integrar y recoger en la estrategia española aquellos instrumentos e iniciativas que, caracterizadas por la transversalidad institucional para el logro de sus fines - entre las que se mencionan las Agendas 21 Locales- sean capaces de fomentar y extender estas experiencias en el ejercicio de las competencias de las diferentes instituciones.

Junto a ello, en dicho documento se hace eco de, cómo la escala local, se ha manifestado como un **núcleo fértil en el fortalecimiento de instrumentos, redes e infraestructuras de información y debate**, y como la Agenda 21 Local aparece como una de las principales muestras de esta clase de procesos.

Por otra parte, la EEDS integra como principios generales los **27 principios** recogidos en la Declaración de Río y que de manera casi preceptiva, fueron integrados por los primeros gobiernos locales españoles que basaron sus esfuerzos en articular y fortalecer la filosofía y planteamientos informadores del desarrollo sostenible a través de la entrada en los procesos de Agenda 21 Local. Especial mención merece el **principio de corresponsabilidad de los diferentes agentes implicados** haciendo referencia al papel determinante de las autoridades locales invitadas en aquellos momentos a la elaboración de la Agenda 21 Local.

Se puede hablar por tanto de un **escenario de base** por debajo del paraguas estatal, cuya ebullición de experiencias a través de casuísticas concretas y localizadas, ha venido a demostrar a las instituciones gubernamentales la oportunidad y necesidad de articular los instrumentos de ellas derivados -la Agenda 21 Local- como canales de difusión y dinamización social.

Ello viene a demostrar que hace algo menos de una década, ciertas experiencias ya basaron sus planteamientos en una **renovada filosofía del desarrollo territorial** a través de sus particulares procesos de Agenda 21 Local, donde la inexistencia de un marco de actuación estatal, no ha resultado óbice ni obstáculo para hacer frente a proyectos de índole innovadora y con una fuerte dependencia institucional, principalmente en lo que al mantenimiento y financiación de los mismos se refiere.

Para que pueda ser entendida en mayor grado esa verticalidad inversa a la que nos estamos refiriendo -de lo local a lo estatal-, baste contrastar el caso relacional de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible y la Agenda 21 Local, con la verticalidad informadora de los Planes Nacionales de naturaleza normativa (Plan Nacional de Residuos, Plan Hidrológico, etc), donde el reconocimiento constitucional de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación

básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23ª CE), informa con carácter embrionario la elaboración de toda clase de documentos normativos de ámbito autonómico y local.

Si en este último caso es la legislación de mínimos emanada de la actividad legislativa del Estado la que viene a informar las directrices y estándares normativos que deben regir su desarrollo y ejecución, en el caso que nos ocupa, han sido los municipios, en algunos casos impulsados por redes u organismos supramunicipales, los que han construido esos mínimos que vienen a configurar la esencia del desarrollo local sostenible, sin haberse acogido a ninguna figura, documento o plan de carácter nacional (sí a nivel internacional y europeo, tal y como queda manifestado en el capítulo tercero del presente documento) que hubiese recogido y plasmado las aspiraciones actualmente pretendidas por la EEDS.

La EEDS, mas que aportar unas bases o criterios de referencia para el impulso y consolidación de las Agenda 21 Locales, viene a reconocer la relevancia de las mismas a través de su contextualización en el escenario nacional, pero en base a todos aquellos principios derivados de las herramientas forjadas en el orden europeo e internacional.

Sometiendo su análisis a un verdadero *giro copernicano* (interpretándose como la necesidad de orientar nuestro estudio en base a la anteposición cronológica de la gestación de procesos de Agenda 21 Local sobre el propio diseño de la EEDS) , se reclama una necesidad imperiosa en aras a dotar de contexto teórico-institucional a la experiencia de Agenda 21 en nuestro país: en primer lugar, la aprobación definitiva de dicho documento, en segundo lugar y con carácter trascendental, que sus planteamientos superen la visión meramente economicista del desarrollo sostenible, siendo considerado este y su esencia como aquel *desarrollo humano verdaderamente deseado, pero ambientalmente sostenible*.

Bibliografía:

- ALMENAR, R; BONO, E; GARCÍA, E., DIR. *La sostenibilidad del desarrollo: el caso valenciano*. Fundación Bancaixa. Valencia. 1998.
- ALMENAR, RICARDO; DIAGO, MARÍA. *Indicadores de sostenibilidad para las ciudades valencianas*. Curso de sostenibilidad ambiental: El papel de la Administración Local. Diputación de Valencia. 2000.
- ÁLVAREZ ARECES, MIGUEL ÁNGEL. *Naturaleza y cultura, ¿Patrimonio Sostenible?*. Revista ABACO. 2ª época, nº 17/18.1998.
- BRUGUÉ, Q y GOMA, R. (coords.) (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- CELMA CELMA, JAVIER. *Pautas para la sostenibilidad en las ciudades*. Revista Gestión Ambiental nº 3, marzo/ 1999. Ed. Mundi-Prensa.
- CENTRO PARA NUESTRO FUTURO COMÚN. *Cumbre para la Tierra. Programa para el Cambio. La Agenda 21 y los demás Acuerdos de Río de Janeiro en versión simplificada*, Texto de Michael Keating. 1993.
- COMISIÓN EUROPEA. COM(2001)264 final. Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo . COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN. *Desarrollo sostenible para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible*.2001.
- CONCA GOMIS, RAFAEL. *Participació i Medi Ambient. La democràcia participativa en el context de l'Agenda 21 Local*. Gerencia de Medi Ambient. Ajuntament d'Alcoi. 2001.
- DIPUTACIÓN DE BARCELONA Y JUNTA DE ANDALUCÍA. *Informe sobre el Estado del Arte de las Agendas 21 Locales en España*. Mayo 2003.
- FONT, NURIA Y SUBIRATS, JOAN. *Local y Sostenible, la Agenda 21 en España*. Noviembre 2000, Icaria editorial, s.a.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. *Agenda 21 Catalunya. El compromís d'un país pel desenvolupament sostenible global*. Bou,Joseph; Figols, Cristina; Puig, Jordi; Tortosa, Miguel.2002.
- GRAU RAHOLA, JUAN; ENRIC LLEBOT, JOSEP. *Política Ambiental y Desarrollo Sostenible*. Tecnos. Madrid. 1997.
- ICLEI (1997), *Guia europea per la planificació de les Agendes 21 Locals*, Ajuntament de Barcelona.
- ICLEI. *Respuesta de los Gobiernos Locales a la Agenda Local 21 .Resumen de la encuesta Agenda Local 21 con foco regional*. 2002.
- INSTITUTO JUAN HERRERA. *Informe sobre los Indicadores Locales de Sostenibilidad utilizados por los Municipios Españoles Firmantes de la Carta de Aalborg*. Diciembre 2002.
- ITZIAR AGUADO Y CARMEN ETXEBARRIA *La Agenda 21 Local como instrumento de Sostenibilidad local: el caso de la CAPV en el contexto europeos*. 2002.
- JIMÉNEZ HERRERO, LUIS M. *Desarrollo Sostenible: transición hacia la coevolución global*. Ediciones Pirámide (grupo Anaya, s.a.), 2000.
- LAFFERTY, W. (ed) (1999), *Implementing LA21 in Europe. New Initiatives for Sustainable Communities*, Oslo, Pro-Sus.
- LGA, LGMB (1998), *Democratic practice: a guide*, Local Government Association publications.
- LITTLEWOOD, S. (1997). *A new agenda for governance? Agenda 21 and the prospects for holistic local decision-making*, en *Local Government Studies*, Vol. 23 (4), pp. 111-123.
- MARTÍNEZ SORIA, TOMÁS. *Municipio y Sostenibilidad: El proceso en la Agenda 21 Local de Torrent*. Ajuntament de Torrent. 2000.
- MERINO, A. (1998), *La participació i la implantació de les Agendes 21 Locals*, en *Tècniques i Experiències de participació en la implantació de les Agendes 21 Locals*, Xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitat, Barcelona, 2 y 3 de diciembre de 1998.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS). Documento de Consulta*. Febrero 2003.

NICOLA HEWITT, HERTFORD, Reino Unido. *Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales*. ICLEI European Secretariat GmbH, Frigurgo, 1995.

SELMAN, P. y PARKER, J. (1997), *Citizenship, Civiness and Social Capital in Local Agenda 21*, Local Environment, Vol. 2, No 2.

- y PARKER, J. (1999), *Local government, local people and Local Agenda 21*, en Buckingham-Hatfield, S. y Percy, S. (eds.), *Constructing Local Environment Agendas. People, places and participation*, Londres, Routledge.

SUBIRATS, J. (1997), *Democracia: participació i eficiència*, Revista de serveis personals locals. CIFA. No 6.

TOMÁS CARPI, JUAN ANTONIO. *Desarrollo sostenible I*, Modulo A.4.2.2. Máster en Estrategias y Gestión Ambiental. Universidad de Valencia. 1999.

VARIOS AUTORES. *Informe ciudades y Medio Ambiente*. Revista Ecosistemas año VIII nº 4 /1999.

CAPÍTULO 6

La implementación de las agendas 21 locales en la Provincia de Valencia

Eugenio Salvador Ivorra Catalá

1. Introducción

El presente trabajo, es una sinopsis de los resultados del Proyecto de Investigación para el Doctorado Interuniversitario de Educación Ambiental, realizado en la Unidad de Investigación en Educación Ambiental del Departamento de Didáctica de las Ciencias Experimentales y Sociales de la Universidad de Valencia. Trata de hacer un análisis descriptivo de la evolución y desarrollo del grado de implementación de las Agendas 21 Locales en la provincia de Valencia, y especialmente en aquellos municipios que firmaron la Carta de Xàtiva, y que se suponen, a priori, más activos al respecto.

La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, establece el compromiso de los gobiernos con el desarrollo sostenible. Este compromiso se hace patente mediante la redacción de los acuerdos de *La Agenda 21*, la Carta de la Tierra, los Convenios sobre el Cambio Climático y sobre la Diversidad Biológica, y la Declaración de Principios relativos a los Bosques. Dichos acuerdos se traducen en la elaboración de estrategias concretas, en pro del desarrollo sostenible.

De los acuerdos anteriormente citados, en este trabajo me centraré en el Programa o Agenda 21. El capítulo 28, asigna a las administraciones locales la puesta en marcha y elaboración de sus propias Agendas 21, como herramientas de gestión a largo plazo, incentivando la cooperación entre los poderes públicos y la sociedad, mediante procesos consultivos y participativos, haciendo compatibles las necesidades sociales, culturales, económicas y ambientales.

Lamentablemente, se viene observando una falta de coherencia entre los compromisos internacionales adoptados, y las acciones que se están llevando a término para su aplicación (Declaración de Malmö 2000).

El objetivo de este capítulo, es trazar una panorámica general sobre el estado de las Agendas 21 Locales en la provincia de Valencia.

El trabajo se estructura en 4 bloques. El primero a modo introductorio muestra los programas que desde instituciones supramunicipales, se están desarrollando para fomentar el desarrollo sostenible en nuestras tierras. Se hace un breve repaso a las Bases para la Estrategia de Desarrollo Sostenible en la Comunidad Valencia, estrategia que servirá de base para el desarrollo

de las políticas sectoriales que se desarrollen en nuestro ámbito, así como a la importancia que la Carta de Xàtiva y la Red de Municipios Valencianos ha tenido, tiene y tendrá en la implantación de procesos de Agenda 21 en nuestros municipios.

En un segundo bloque, el más interesante de este trabajo, se presentan parte de los resultados extraídos del proyecto de investigación anteriormente comentado, así como la metodología empleada en el presente estudio. Se hace un análisis detallado de los procesos de Agenda 21 que se están desarrollando en nuestra provincia de Valencia. Se describe la muestra de estudio, el compromiso municipal frente el reto del desarrollo sostenible, los principales obstáculos a la hora de implantar el proceso. Se analizan las distintas fases del proceso de Agenda 21, así como la metodología empleada. Finalmente en este apartado se hace una reflexión sobre la importancia de la participación y de la Educación Ambiental en estos procesos.

El tercer y cuarto bloque corresponde a las conclusiones y a la bibliografía consultada para la elaboración del presente artículo.

1.1 La estrategia de desarrollo sostenible en la Comunidad Valenciana

El desarrollo sostenible se ha convertido en un objetivo comunitario a medio y largo plazo. En los últimos 10 años han sido muy significativas las iniciativas adoptadas en materia de desarrollo sostenible. Este objetivo se está traduciendo en;

- Estrategias a nivel supraestatal (Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea, Estrategia de la OCDE, Programas de Acción de la Unión Europea).
- A nivel estatal (Estrategia Española, Normativa Ambiental, Planes y Programas).
- A nivel autonómico o de gobierno regional (Bases para la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Comunidad Valenciana).
- A nivel provincial (Red de Municipios Valencianos hacia la sostenibilidad).
- A nivel local (Agendas 21 Locales y los Planes de Acción Local).

En el ámbito estatal, el Gobierno Español ha elaborado el documento de debate de la “Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS)”. La EEDS se ha concebido como un instrumento para avanzar hacia un modelo de desarrollo más sostenible, concretando mediante la reflexión, un marco de objetivos y principios generales. Los objetivos que marca dicho plan se resumen en:

- Progreso y cohesión social.
- Uso prudente de los recursos y protección del medio.
- Desarrollo económico y empleo.
- Integración del medio ambiente en las políticas socioeconómicas.

Son varias las comunidades autónomas que han iniciado planes marco y estrategias a medio y largo plazo, con el fin de asegurar los principios de sostenibilidad en sus territorios (Asturias, Cataluña, La Rioja, Castilla y León, País Vasco, etc), destacando así la importancia de poner

en marcha estrategias para el desarrollo sostenible, según lo establecido en la Cumbre Extraordinaria de Río+5 (1997).

La Estrategia para el Desarrollo Sostenible en la Comunidad Valenciana, debe asegurar la coherencia con la Estrategia Española, comentada anteriormente, o con la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible, y debe sentar las bases para el desarrollo de cualquier actuación pública o privada a nivel de nuestra Comunidad. La Estrategia, debe plantearse como un proceso de reorientación estratégica de las estructuras y actuaciones públicas, con la finalidad de adaptarse a las nuevas necesidades de la sociedad.

El 16 de julio de 2002, el Gobierno Valenciano aprobó el documento base para la adopción de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible en la Comunidad Valenciana.

Este documento se aprueba con primer paso para la adopción de una estrategia integral en la Comunidad Valenciana que asegure el progreso y el bienestar futuro, integrando la dimensión social, económica y ambiental del desarrollo, así como la solidaridad intra e intergeneracional, y la participación de la sociedad.

La estrategia se adopta como una acción de gobierno que sirve de marco, para las actuaciones futuras en todos y cada uno de los marcos de acción del gobierno. Pretende aportar una visión global y a largo plazo de las actuaciones públicas, prestando especial atención o relevancia en aquellos campos donde la sostenibilidad se puede ver comprometida (Generalitat Valenciana 2003).

Las bases del Plan, se plantean de forma *abierta, flexible y participativa*, de forma que la participación de los diferentes colectivos enriquezca el citado documento, coherente, integrando políticas sectoriales, durable, marcando un horizonte a largo plazo.

Estas bases para la estrategia de desarrollo sostenible, define de manera inicial; la estructura organizativa, la propuesta metodológica, el plan de trabajo para el desarrollo de la misma, así como el entorno ético, principios y criterios, bajo los que ha de regir el proceso. Presenta por otro lado, las áreas clave y los objetivos sobre los que hay que actuar para alcanzar la sostenibilidad.

En esta misma reunión se propone la creación de la Comisión Delegada para el Desarrollo Sostenible. El día 19 de noviembre de 2002, se aprueba la creación de la citada Comisión Delegada (Generalitat Valenciana 2002)a, con la voluntad de organizarse internamente y de forma transversal para orientar todas las actuaciones bajo el prisma del desarrollo sostenible y sus principios básicos. Dicha Comisión, tiene la función de dirigir la formulación de la estrategia, convocar la participación pública, aprobar la Estrategia, así como dirigir, seguir y evaluar la aplicación de la misma. Se compone de los Consellers de Economía, Hacienda y Empleo, Medio Ambiente (actualmente Territorio y Vivienda) y Bienestar Social.

Dado el carácter horizontal de la Estrategia, se hace necesario recurrir a las comisiones interdepartamentales. El 10 de diciembre de 2002, se crea la Comisión Interdepartamental

para la Estrategia de Desarrollo Sostenible (Generalitat Valenciana 2002)b, como órgano adscrito a la Comisión Delegada para el Desarrollo Sostenible. Esta nueva Comisión Interdepartamental supone una reestructuración de la anterior Comisión Interdepartamental de Medio Ambiente, con la finalidad de darle una triple dimensión, medioambiental, social y económica a sus planteamientos.

La función de la Comisión Interdepartamental es la elaboración de la Estrategia, bajo las directrices de la Comisión Delegada. Propondrá los principios y los criterios de sostenibilidad de aplicación a las políticas sectoriales del Gobierno Valenciano. Será la responsable de marcar objetivos y metas a alcanzar en el marco del desarrollo sostenible, elaborará planes de acción para alcanzar los citados objetivos. Evaluará mediante un sistema de indicadores el grado de consecución de objetivos, y de forma paralela establecerá instrumentos de información y participación de los ciudadanos.

Esta Comisión Interdepartamental cuenta con el apoyo de una Comisión Técnica, organizada en grupos de trabajo formados por técnicos de las consellerías u organismos que participan, asesoramientos de empresas externas, grupos de expertos y participación pública. Su función principal es la de; trabajar en la elaboración de la estrategia, elaborar informes técnicos, y recabar toda la información necesaria de consultores, etc. La citada Comisión Interdepartamental, se compone de 22 representantes de los diferentes centros directivos de la Generalitat.

La metodología que se va a emplear para la redacción de la estrategia se puede resumir de manera general en 3 apartados; En primer lugar se adoptarán los principios y criterios de sostenibilidad que definirán el entorno ideológico y ético del proceso. En segundo lugar se determinarán las áreas y sectores claves para la sostenibilidad de la Comunidad. Para la determinación de estas áreas, se efectuará un diagnóstico basado en el esquema DIPSIR (acrónimo en inglés de; fuerzas motrices, presión, estado, impacto, respuesta), consistente en la comparación del estado actual (estado del medio), y su evolución previsible (presión) si no se interviene sobre el medio. Dicho modelo también trata de buscar las causas que dirigen la situación actual (fuerzas motrices), y la repercusión (impactos) sobre los aspectos sociales, económicos y medioambientales. Por último se propondrán objetivos, con una definición espacial, temporal y cuantitativa para cada una de las áreas. Esos objetivos tendrán su base en el diagnóstico y en los compromisos adquiridos mediante convenios, tratados, etc (Generalitat Valenciana 2003).

La redacción o tramitación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible se plantea en varias fases:

La primera, en la que actualmente nos encontramos, y que ya hemos comentado, consiste en la redacción las bases ideológicas y metodológicas de la Estrategia. La segunda consiste en la elaboración de análisis o diagnósticos sectoriales, identificando causas, tendencias, impactos, desarrollando objetivos e indicadores. Dichos documentos servirán de debate para la elaboración de un diagnóstico integrado. Tras un periodo de consulta general, se establecerá la Propuesta de Actuación o Plan de Acción de la EDS de la Comunidad Valenciana, previa a la aprobación

del documento definitivo. La Propuesta de Actuación establecerá; agentes implicados, plazos, indicadores de seguimiento, coordinación y cooperación, etc.

A priori se establecen 8 áreas en la Estrategia; Crecimiento económico, empleo y competitividad, ecoeficiencia en el sector estratégico, gestión del patrimonio natural, calidad ambiental, gestión de los recursos humanos y culturales, cohesión e inclusión social, previsión y protección social, y estructura territorial y urbana. Se establecen 35 objetivos de primer nivel, 29 claves y 6 transversales (Generalitat Valenciana 2003).

1.2. La red de municipios valencianos hacia la sostenibilidad

En 1996 se celebra en Lisboa la Segunda Conferencia de Ciudades Europeas Sostenibles, en la que se impulsa la creación de redes para llevar a cabo procesos de Agenda 21. De los 6 puntos que se tratan en esta carta, destacar el de “Colaboraciones y cooperación entre autoridades” (Segunda Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles 1996). Se plantea la formación de asociaciones con municipios circundantes con la finalidad de solucionar los desequilibrios de la zona, teniendo presente que los temas de medio ambiente, contaminación de acuíferos, contaminación atmosférica, etc, no conocen fronteras. Con estas asociaciones las actuaciones tendrán mucha más fuerza, y en muchas ocasiones nos permitirá solucionar problemas locales de una manera mucho más eficiente, gracias a la experiencia previa de otros municipios.

En de la Provincia de Valencia también se producen eventos para impulsar el desarrollo sostenible, y el mandato anteriormente expuesto. En 1999 la Diputación Provincial de Valencia aprobó, mediante acuerdo plenario, la suscripción de la Carta de Aalborg.

La firma de la Carta de Aalborg (1994), se concreta a nivel de la Diputación Provincial de Valencia en 3 objetivos básicos (Diputación de Valencia 2003);

1. Crear una red de entidades locales, que tengan el interés por trabajar juntas, en pro del desarrollo sostenible, aplicando políticas municipales sostenibles y participativas.
2. Establecer convenios con municipios de la provincia de Valencia par al realización de auditorías ambientales.
3. Proporcionar a los municipios valencianos, ayudas económicas y asistencia técnica para la elaboración y aprobación de Planes de Acción.

El 30 de mayo de 2000, la Diputación de Valencia convocó a los municipios de su demarcación para presentarles la Carta de Xàtiva. En esta Carta se establece la necesidad de incentivar la creación de una Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad, que integre a la Diputación y los Municipios de Valencia, así como entidades públicas o privadas que decidan adherirse, y constituya un instrumento para que los municipios y la Provincia de Valencia evolucionen hacia situaciones de mayor sostenibilidad, de acuerdo con los principios recogidos en la Agenda 21.

Consecuencia de los compromisos adquiridos en la Carta de Xàtiva, el 6 de marzo de 2001, se constituye la asociación llamada, Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad, en cuyo artículo 5, de los estatutos, establece como fines (Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad 2001):

- La promoción de la cooperación para el desarrollo sostenible de los municipios de la Provincia de Valencia.
- Apoyar la implantación de las agendas 21 locales y llevar un seguimiento de las mismas.
- Recoger y divulgar información sobre experiencias satisfactorias.
- Promocionar acciones conjuntas con otras redes que busque los mismos fines.
- Fomentar la participación de la población en los procesos de Agenda 21 Local.

El artículo 6 de los estatutos, se dedica a las actividades a realizar por la Red, destacando:

- El desarrollo concreto de proyectos de implementación de agenda 21 local.
- La obtención de financiación para dichos procesos.
- Detectar los aspectos esenciales del proceso y los principales obstáculos.
- Organizar foros de participación e intercambio de experiencias entre los distintos componentes de la asociación.
- Establecer y definir un sistema de indicadores para analizar y comparar los distintos procesos de agenda 21.
- Definir y buscar estrategias que fomenten la participación ciudadana, etc.

La asociación tiene como órganos; la Asamblea General, la Junta Directiva, el Presidente, y las Comisiones de Trabajo.

El 19 de diciembre de 2001, en Asamblea General se acuerda la creación de las Cuatro Comisiones de Trabajo, que suponen un espacio para el estudio de los problemas que tienen los municipios valencianos y para la emisión de propuestas a los problemas detectados, así como de diálogo entre los socios con la finalidad de crear sinergias. Las Comisiones aprobadas son; Comisión de Participación Ciudadana, Comisión de Municipios de Interior, Comisión de Municipios con Fuerte Implantación Industrial, Comisión de Relaciones con el Exterior. Las citadas comisiones se constituyen finalmente, a lo largo de mayo de 2002.

El Programa 21 (Ministerio de Obras Públicas y Transportes 1993), en su capítulo 28.2 establece entre sus objetivos, la necesidad de incrementar los niveles de cooperación y coordinación entre las distintas autoridades locales, con la finalidad de intercambiar información y experiencias. Del mismo modo, en este mismo capítulo, se promueve la asociación entre organizaciones y órganos, así como el intercambio de información, experiencia y asistencia técnica mutua entre autoridades locales. Así mismo promueve la asociación con miras a movilizar una mayor financiación para programas locales.

En base a lo anteriormente expuesto se crea la Comisión de Relaciones con el Exterior, compuesta por los municipios de Genovés, Alborai, Cullera, Godella, L'Alcudia, Llosa de Ranes, Montaverner, Puçol, Requena, Ribarroja, Rocafort, y Vallada, entre otros. La finalidad de la Comisión es la

de potenciar la cooperación e intercambio de información entre las distintas Redes nacionales y europeas, y establecer estrategias para la obtención de subvenciones y financiación a nivel local (Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad 2002).

La sección III del Programa 21 (Fortalecimiento del papel de los grupos principales), establece que las autoridades locales deben establecer e iniciar un diálogo con los ciudadanos, organizaciones y empresas privadas, con la finalidad de conocer los principales problemas que percibe. La Comisión de Participación, nace con la finalidad de ser un espacio para el diálogo y la reflexión sobre como poner en marcha mecanismos de participación ciudadana en los ayuntamientos, tratando de impulsar la creación de foros de participación. Pretende recopilar las experiencias más significativas en cuanto a lo que a participación se refiere, con la finalidad de que sirvan de experiencia para aquellos municipios que se inician en el proceso. La citada Comisión está compuesta por los municipios de Picanya, Albalat dels Sorells, Alboraya, Aldaia, Alfara del Patriarca, Catadau, Catarroja, Foios, Gandía, Llaurí, Llíria, Paiporta, Puçol, Silla, y Torrent, etc (Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad 2002).

El capítulo 30 del Programa 21, trata de fortalecer el papel de la industria en el desarrollo social y económico, así como en la protección del medio ambiente, mediante una mayor eficacia en los procesos de producción, estrategias preventivas, y por medio de tecnologías limpias que reduzcan al mínimo la producción de desechos y el consumo de materias primas. La Comisión de Municipios con Fuerte Implantación Industrial, pretende recopilar, debatir y dar solución a los principales problemas, básicamente medioambientales, que sufren los municipios industriales. Los municipios de la Comisión son; Sagunt, Albaida, Beniparrell, Cheste, Paterna, Utiel, Torrent, Vallada.

La Comisión de Municipios de Interior, se compone de 32 entidades, entre las que se destacan, la Mancomunidad de la Serranía, Ador, Andilla, Bolbaite, Calles, Caudete de las Fuentes, Estivella, Fontanars dels Alforins, Gavarda, Higuera, Jalance, Jarafuel, Moixent, Montaverner, Montesa, Ràfol de Salem, Titaguas. Todas estas entidades poseen problemas comunes como; despoblación, contaminación por purines, contaminación de acuíferos, deficit de servicios e infraestructuras de transporte, etc. La Comisión trata de buscar solución a todos estos problemas. Pretende recoger información suficiente para analizar la situación de la zona, consensuar propuestas de cooperación que lleven a soluciones comunes. Se trata pues de generar alianzas. El otro objetivo fundamental de la Comisión es el de impulsar el intercambio de experiencias y proyectos satisfactorios realizados por ayuntamientos o entidades de rango superior.

Por otro lado, la Diputación ha iniciado proyectos piloto de Agenda 21 Local, mediante convenio de colaboración con determinadas entidades escogidas. La finalidad de estas experiencias piloto, es que sirvan de experiencia para la implantación de procesos posteriores en nuestra Provincia. Se ha tratado de buscar municipios con características sociales, económicas y ambientales diferentes, para abarcar el mayor espectro de situaciones posible. Destacar los convenios establecidos, con Xàtiva y Bolbaite, Sagunto y Estivella, y con las Mancomunidades de la Serranía (Alcublas, Alpuente, Andilla, Bugarra, Calles, Chulilla, Gestalgar, Higuera, etc).

La Yesa, Losa del Obispo, Pedralba, Sot de Chera, Villar del Arzobispo), y el Alto Turia (Aras de los Olmos, Benagéber, Chelva, Titaguas y Tuejar).

1.3. La Carta de Xàtiva

Los municipios que firman la Carta de Xàtiva adquieren el doble compromiso de adherirse a la Carta de Aalborg, como punto de partida para iniciar su proceso de implantación de la Agenda 21 Local, así como el integrarse en la Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad. En la tabla I se reseñan los municipios que han adquirido en nuestra provincia este compromiso.

Tabla 1. Municipios Integrantes de la Red

Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad

CAMP DE TURIA: BENAGUASIL, BENISANÓ, BÉTERA, ELIANA, L'GÁTOVA, LLÍRIA, MARINES, POBLA DE VALLBONA, RIBAROJA DE TÚRIA.

EL CAMP DE MORVEDRE: ALBALAT DELS TARONGERS, ALGIMIA DE ALFARA, ESTIVELLA, FAURA, PETRÉS, QUART DE LES VALLS, QUARTELL, SAGUNT, TORRES TORRES, EL VALLE DE AYORA, AYORA, COFRENTES, CORTES DE PALLÁS, JALANCE, JARAFUEL, TERESA DE COFRENTES.

LA CANAL DE NAVARRES: ANNA, BICORP, BOLBAITE, CHELLA, ENGUERA, MILLARES, NAVARRÉS, QUESA.

LA COSTERA: ALCÚDIA DE CRESPINS, L', BARXETA, CANALS, CERDÀ, FONT DE LA FIGUERA, LA, GENOVÉS, GRANJA DE LA COSTERA, LA, LLOSA DE RANES, MOIXENT, MONTESA, TORRELLA, VALLADA, VALLÉS, XÀTIVA.

LA HOYA DE BUÑOL: ALBORACHE, CHESTE, CHIVA, MACASTRE, SIETE AGUAS.

LA RIBERA ALTA: ALBERIC, ALCÚDIA, L', ALFARP, ALGEMESÍ, ALZIRA, ANTELLA, BENIMUSLEM, CÀRCER, CARLET, CATADAU, COTES, GAVARDA, MONSERRAT, POBLA LLARGA, LA, RAFELGUARAF, SUMACÀRCER, TOUS, VILLANUEVA DE CASTELLÓN.

LA RIBERA BAIXA: CULLERA, LLAURÍ, POLINYÀ DE XÚQUER, SOLLANA, SUECA.

LA SAFOR: ADOR, ALQUERIA DE LA COMTESSA, L', DAIMÚS, FONT D'EN CARRÒS, LA, GANDIA, MIRAMAR, OLIVA, RÓTOVA, TAVERNES DE LA VALLDIGNA, XERACÓ.

LA VALL D'ALBAIDA: AGULLENT, AIELO DE MALFERIT, ALBAIDA, ALFARRASÍ, ATZENETA D'ALBAIDA, BELLÚS, BENIGÁNIM, BOCAIRENT, BUFALI, FONTANARS DELS ALFORINS, LLUTXENT, MONTAVERNER, MONTICHELVO, OLLERIA, L'ONTINYENT, POBLA DEL DUC, LA, RAFOL DE SALEM, SALEM.

L'HORTA NORD: ALBALAT DELS SORELLS, ALBORAYA, ALBUIXECH, ALFARA DEL PATRIARCA, ALMÀSSERA, BONREPÒS I MIRAMBELL, BURJASSOT, FOIOS, GODELLA, MASSALFASSAR, MASSAMAGRELL, MELIANA, MONCADA, PUÇOL, PUIG, RAFELBUNYOL, ROCAFORT, VINALESA.

L'HORTA OEST: ALAQUÀS, ALDAIA, PATERNA, PICANYA, TORRENT, XIRIVELLA.

L'HORTA SUD: ALBAL, ALCÀSSER, BENETÚSSER, BENIPARRELL, CATARROJA, PAIPORTA, SEDAVÍ, SILLA.

LOS SERRANOS: ALCUBLAS, ALPUENTE, ANDILLA, ARAS DE LOS OLMOS, BENAGÉBER, BUGARRA, CALLES, CHULILLA, DOMENO, GESTALGAR, HIGUERUELAS, PEDRALBA, SOT DE CHERA, TITAGUAS, VILLAR DEL ARZOBISPO, YESA, LA.

REQUENA-UTIEL: CAMPORROBLES, CAUDETE DE LAS FUENTES, CHERA, REQUENA, UTIEL, VENTA DEL MORO, VILLARGORDO DEL CABRIEL.

RINCÓN DE ADEMUZ: ADEMUZ, PUEBLA DE SAN MIGUEL.

VALENCIA: VALENCIA.

Fuente: Documentación de la I Asamblea General Ordinaria de la Red; Diciembre 2001

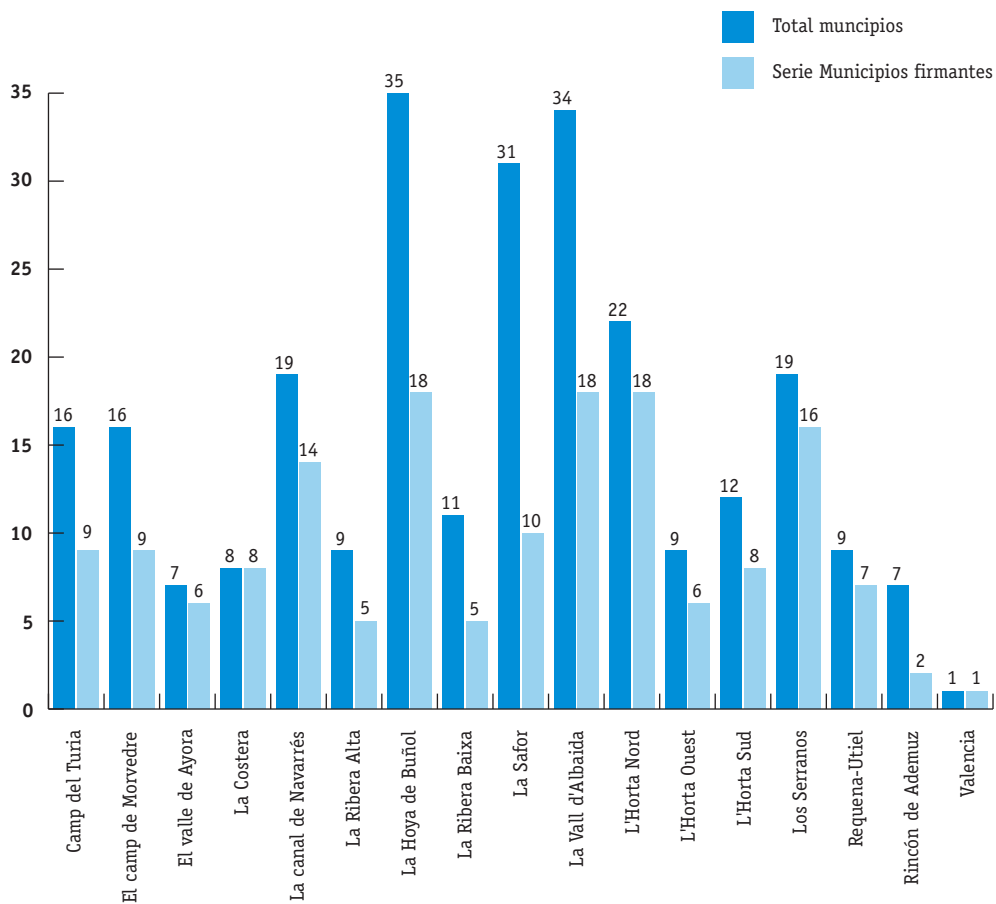
han firmado la Carta de Xàtiva y forman parte de la Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad, esto es 1.894.634 habitantes se encuentran bajo la influencia del compromiso de Xàtiva de los 2.237.426 que tiene la Provincia de Valencia.

A partir del Gráfico I, que recoge una comparativa intracomarcal, observamos que el Rincón de Ademuz, es la comarca con un menor número de municipios firmantes de Xàtiva respecto del total que la componen, ya que tan sólo un 28'57% de sus municipios se han adherido a la Carta de Xàtiva (2 de 7 municipios), le sigue La Safor con un 32'26% de sus municipios (10 de 31) y la Ribera Baixa con un 45'45% (5 de 11 municipios). En el extremo contrario tenemos a las comarcas de Valencia y la Canal de Navarrés con un 100% de participación (1 de 1, y 8 de 8 municipios respectivamente), les sigue el Valle de Ayora con un 85'71% de municipios participantes (6 de 7 municipios) y los Serranos y L'Horta Nord con un 84'21% y un 81'82% respectivamente (16 de 19, y 18 de 22 municipios).

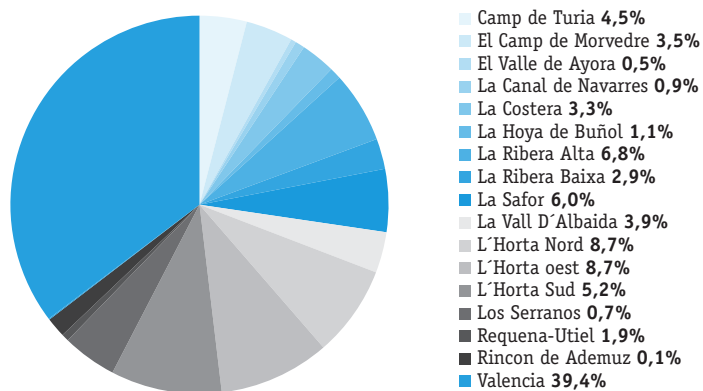
La mayor aportación en cuanto a número de municipios firmantes a la Carta de Xàtiva, corresponde a la Ribera Alta, la Vall d'Albaida y L'Horta Nord, con un 11% de los municipios adheridos a la Red de Municipios Valencianos, respectivamente. Le siguen los Serranos con un 10%, La Costera con un 9% y La Safor, El Camp de Morvedre y El Camp de Túria con un 6%.

En cuanto a número de habitantes aportados a la Red (Gráfico II), destacar a la comarca de Valencia con un 39'4% de la población total y L'Horta Oest con un 10'6%. Por la parte baja destacar el Valle de Ayora, la Canal de Navarrés, los Serranos y el Rincón de Ademuz por debajo del 1% cada uno.

Gráfico I. Comparativa por Comarcas entre el número total de municipios, y aquellos que ha firmado la Carta de Xàtiva



Aportación en Número de habitantes a la carta de Xàtiva (por comarcas)



2. Estudio sobre el grado de implementación de las agendas 21 locales en la provincia de Valencia

2.1. Metodología

2.1.1. Universo y Selección Muestral

En España, comunidades autónomas, como la andaluza, aragonesa, balear, catalana, castellano leonesa, vasca, navarra, madrileña o extremeña, y otras regiones y países de Europa, se han ido sumando al movimiento de ciudades y pueblos sostenibles, propiciando la elaboración de agendas 21 a nivel local, aplicando lo dispuesto en el capítulo 28 del Programa 21 suscrito en Río en 1992, con la finalidad de resolver la dualidad medio ambiente versus desarrollo, y tratando de conseguir ciudades justas (equidad social, negociación), ciudades que favorezcan el contacto, ciudades diversas, bellas, compactas, ecológicas y creativas.

En la Comunidad Valenciana, se han producido actuaciones en el mismo sentido en las tres provincias.

Como se ha comentado anteriormente, la presente investigación se centra en el contexto de la provincia de Valencia.

La adhesión a la Carta de Aalborg, o a la “adaptación” de la misma a las características de la provincia de Valencia, Carta de Xàtiva, no presupone la realización por parte de los signatarios de acciones integradas y participativas hacia la sostenibilidad local. Es por esto por lo que se ha visto un interés en la realización de esta investigación con la finalidad de conocer:

- Los procesos de Agenda 21 Local, que se están desarrollando en la provincia de Valencia, para conocer el grado de interés en esta iniciativa por parte de los ayuntamientos como principales impulsores de estos procesos.
- El perfil de municipio que implanta y desarrolla Agenda 21.
- El papel de las entidades supramunicipales en dicho proceso.
- Detectar que necesidades o carencias tienen nuestros municipios a la hora de implantar el proceso.
- Conocer los modelos de Agenda 21 Local que se están trabajando en la actualidad.
- Conocer la forma de implementar los Planes de Acción.
- Conocer los instrumentos de comunicación, información y participación que emplean los distintos municipios.

En estas líneas, se han abordado los aspectos más importantes de estos puntos.

La población de base de este estudio la constituye los municipios de la provincia de Valencia, y más concretamente los municipios firmantes de la Carta de Xàtiva y componentes de la Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad.

Para la selección de la muestra de estudio del presente trabajo de investigación, se barajó, en un primer momento, la posibilidad de efectuar un muestreo irrestricto aleatorio o un muestreo sistemático. Finalmente, y con el objetivo de analizar la situación del mayor número de municipios posibles de nuestra provincia, se trabajó sobre el total de la población de partida, es decir, un total de 160 municipios.

Como instrumento de observación o método para la recolección de datos se empleó el cuestionario, ya que es un buen método de obtención de datos de carácter sociológico, permite la aplicación a grandes tamaños poblacionales y su aplicación y posterior tratamiento resultan sencillos. Como medio de difusión, envío, y cumplimentación del mismo, se empleó el correo electrónico (direcciones obtenidas de la Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad), y en algunos casos excepcionales el fax.

Debido a que normalmente las tasas de respuesta a la recolección de información por cuestionario enviado por correo o e-mail suelen ser bajas, posteriormente y para evitar la pérdida de cuestionarios no devueltos y que pudieran producir un sesgo en la muestra (Richard Scheaffer 1987), se procedió a realización de un recordatorio, y a efectuar entrevistas telefónicas, teniendo siempre como base el método de recolección seleccionado inicialmente.

El cuestionario empleado en el estudio, fue elaborado a partir de otros, con aportaciones propias. Entre estos, cabe destacar el instrumento elaborado por el equipo de investigación de Análisis Político de la Universidad Autónoma de Barcelona, para la elaboración de un informe encargado por la Diputación de Barcelona, sobre el Desarrollo de los Procesos de Implantación de la Agenda 21 Local en los Municipios (Font, N.; Querol, C.; Subirats, J. 2000). También se ha empleado el cuestionario realizado por la Fundación Entorno, para la redacción de un informe de carácter interno sobre la “Situación de la implantación de Agendas 21 locales en Municipios españoles”, para el Ministerio de Medio Ambiente (Fundación Entorno, Ministerio de Medio Ambiente, 2002), así como se han consultado otros como la “Encuesta sobre Participación Ciudadana en los Ayuntamientos” lanzada por el Departamento de Estudios de la FEMP en junio de 2001, y la “Encuesta de Autoridades Locales; Agenda 21 Local” elaborada por el ICLEI para la Cumbre Especial de Río+10.

El cuestionario elaborado se sometió al criterio de jueces, formado por un grupo de expertos, para asegurar la validez del mismo. Las aportaciones de este grupo, permitieron corregir y modificar el instrumento de medida, añadiendo y quitando preguntas, y estructurándolo de nuevo. En el citado análisis participaron técnicos responsables de educación ambiental y Agendas 21 de la Conselleria de Medio Ambiente (actualmente Territorio y Vivienda), técnicos municipales y profesores de la Universidad de Valencia especialistas en medio ambiente y educación. Se obtuvo como resultado un cuestionario autoaplicado compuesto por 53 ítems (sin contar con la “ficha respuesta”, que incluye el nombre de la persona que ha contestado, la concejalía a la que pertenece, cargo que ocupa, teléfono, e-mail, fax, etc).

El instrumento de análisis se encuentra dividido en seis secciones.

La primera, “sección de datos generales”, está compuesta por 6 ítems, numerados desde el I.1 al I.6, y recoge datos básicos del municipio como son; el nombre del municipio y la comarca a la que pertenece, su población, la fuente principal de ingresos del municipio, el partido político que gobierna, etc. Informaciones como la población y el partido en el gobierno, se ha contrastado con datos proporcionados por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

La segunda, “organización interna y política ambiental”, con 12 ítems trata de centrar en que punto del proceso de Agenda 21 Local se encuentra el municipio. Intenta averiguar las dificultades y problemas a la hora de implantar el proceso, el grado de compromiso político en el proceso, la organización municipal para facilitar la transversalidad (integración temática) y horizontalidad (trabajo entre interdepartamentales) exigida en este tipo de procesos, organismo que inicia el proceso, modelo de agenda 21 local propuesto, así como la dotación de recursos económicos y técnicos para llevar con éxito el correcto desarrollo de la iniciativa.

La tercera (con 7 ítems), cuarta (9 ítems) y quinta sección (con 6 ítems), hacen un análisis de los diferentes elementos de un proceso de Agenda21; diagnóstico, plan de acción y plan de seguimiento y evaluación del proceso. Se analiza la metodología empleada en la Agenda 21 Local, el asesoramiento externo por empresas especializadas en la materia, la existencia de financiación y ayudas para el desarrollo de cada una de las fases, así como el personal dedicado a la implantación y seguimiento del proceso de agenda 21 local. Se pregunta sobre, el desarrollo y elaboración de un sistema de indicadores (indicadores propuestos), de líneas y programas de acción, así como si la documentación desarrollada en el proceso se aprueba por los constituyentes del foro o por pleno. En todos estos apartados se hace especial énfasis en la importancia de la participación ciudadana (integración ciudadana en el proceso).

La sexta sección se dedica específicamente a la información y participación de la comunidad. El Código de las Buenas Prácticas Ambientales de la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias 2000), establece en su metodología para la implantación de la Agendas 21, dos instrumentos relacionados entre si: La Auditoría Ambiental, y el Plan de Participación Social, que persigue la implicación de los agentes sociales en el conocimiento, la valoración, la prevención y la corrección de los problemas sociales, ambientales y económicos. El Plan establece un vínculo de comunicación fluida y constructiva entre ciudadanos y la administración local. En esta sección se pregunta sobre la existencia de alguna concejalía que fomente la participación social en el proceso, sobre la existencia de un Plan de Participación y de Educación, colectivo de personas a las que va dirigido, método participativos empleados y dificultades, niveles de participación y consideración de las sugerencias aportadas por la ciudadanía en las decisiones políticas a adoptar (cesión de poder al ciudadano), etc.

Como elemento anexo al cuestionario, se incluye unas instrucciones para cumplimentarlo, a la vez que se contextualiza la investigación.

De las 53 preguntas que componen el instrumento de análisis, 50 son multirespuesta cerradas y 3 permiten respuestas simples cerradas. Las preguntas de elección múltiple tratan de cubrir todas la opciones de respuesta posible, con lo que el sujeto encuestado sólo ha de escoger la opción que más se acerque a su caso concreto. Las preguntas simples se reducían a indicar la población, la comarca y el presupuesto municipal. Cuarenta y tres de las cuestiones permiten escribir comentarios y manifestar opiniones, por lo que finalmente existen un total de 126 variables; 2 variables de escala, 13 ordinales y 111 nominales.

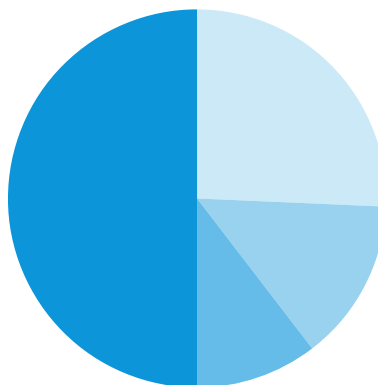
El cuestionario, debido a la especificidad del tema en cuestión, se dirigió al Técnico Municipal responsable de dirigir el proceso de Agenda 21 Local en su municipio, aunque en algunas ocasiones, y sobre todo en municipios muy pequeños, que carecen de técnicos, han contestado los secretarios, concejales o incluso los alcaldes.

La recogida de cuestionarios se realizó desde principios de marzo hasta finales de junio de 2003. Valorar muy positivamente el alto grado de colaboración recibido por parte de los ayuntamientos encuestados o finalmente entrevistados, ya que solamente ha faltado por recabar información del 10'62% de los municipios.

Las encuestas han sido recibidas por diversas vías, y en los porcentajes que se muestran en el Gráfico III.

Vías empleadas por los Ayuntamientos para la remisión de encuestas

- Encuestas recibidas por correo electrónico 25,69%
- Encuestas recibidas por correo postal 13,89%
- Encuestas recibidas por fax 10,42%
- Encuestas obtenidas por entrevista telefónica 50,00%



En este primer adelanto de la investigación, que aquí se presenta, se ha efectuado un análisis mediante frecuencias de cada pregunta, así como el análisis de los datos mediante relaciones cruzadas. En una segunda parte se efectuará un análisis más exhaustivo mediante tablas de contingencia con el propósito de afirmar o negar posibles relaciones entre variables.

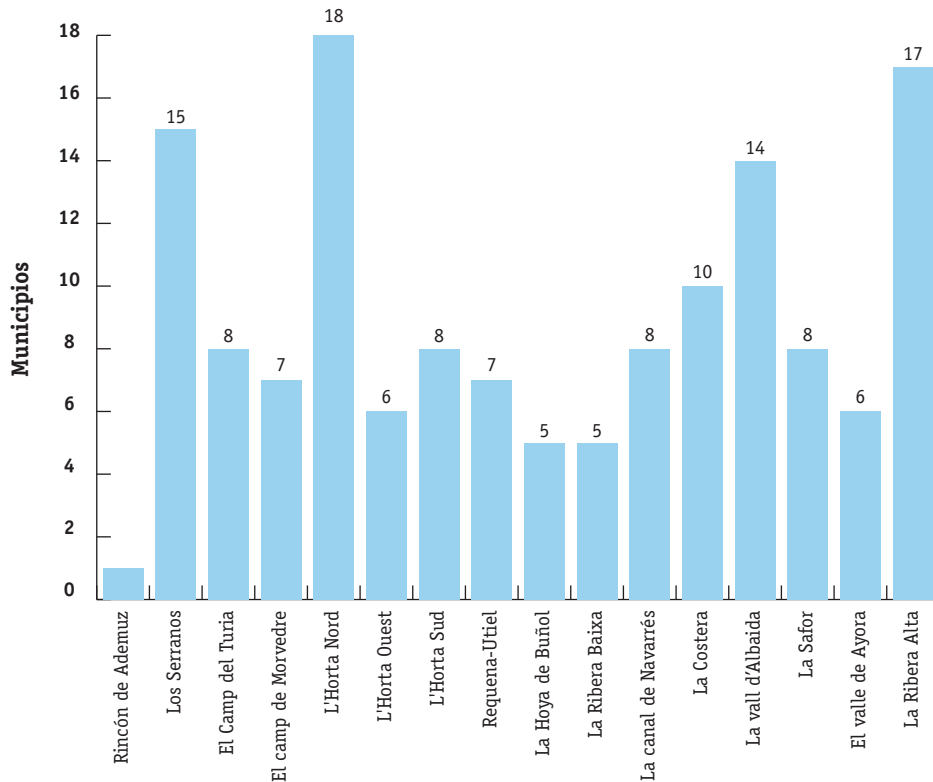
Para el tratamiento de los datos se empleó el paquete estadístico SPSS Versión 11 en castellano. Esta herramienta de análisis, permite una eficaz generación de datos y ficheros, posibilita la producción de gráficos y tablas, permite realizar análisis estadístico y anidamientos de los datos obtenidos, y es un instrumento de gran aceptación entre la comunidad científica.

2. 2. Análisis e Interpretación de los datos

2.2.1. Características de la Muestra de Estudio

El Gráfico IV, recoge el número de municipios que han cumplimentado y enviado el cuestionario distribuido por comarcas. Destacar que únicamente no se tienen datos de la ciudad de Valencia, ya que no remitieron ni proporcionaron información alguna al respecto de la Agenda 21 Local. Del Rincón de Ademuz, tan sólo han contestado el 50% de los municipios firmantes.

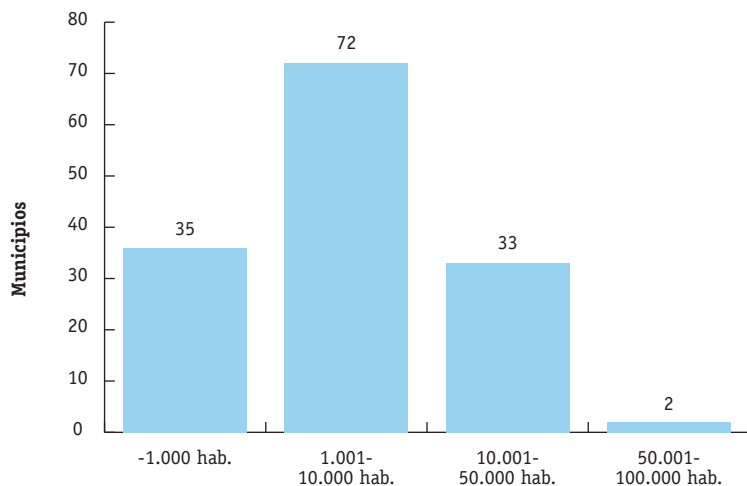
Gráfico IV. Municipios que han contestado el cuestionario distribuido por Comarcas



De las comarcas; L'Horta Nord, L'Horta Oest, L'Horta Sud, la Plana Requena – Utiel, el Valle de Ayora, la Canal de Navarrés, la Hoya de Buñol y la Ribera Baixa, se han recopilado datos del 100% de los municipios signatarios de Xàtiva, y del resto de comarcas, los porcentajes se sitúan entre el 71'5% de La Costera y el 94'44% de la Ribera Alta.

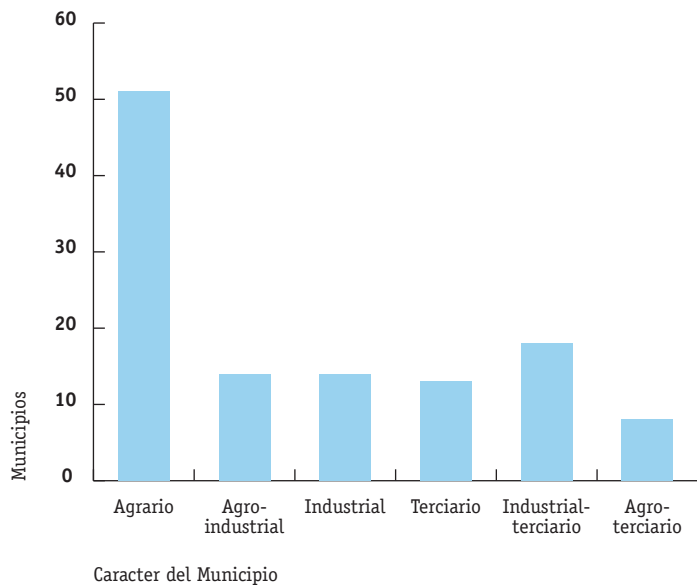
La distribución del total de municipios de la provincia que han contestado (n=143); un 12'6% de los municipios son de L'Horta Nord, un 11'9% de la Ribera Alta, y un 10'5% de los Serranos. Los porcentajes de aportación más bajos son los de la ciudad de Valencia, el Rincón de Ademuz con el 0, 7% del total de la muestra, y la Hoya de Buñol y la Ribera Baixa con un 3'5%.

Gráfico V. Municipios que han contestado distribuidos por número de habitantes



El nivel poblacional, de los municipios que han cumplimentado la encuesta (ver Gráfico V), el 24'5 % de los municipios son menores de mil habitantes, un 50'3% se sitúa entre los mil y los diez mil habitantes, y un 23,1% entre los diez mil y los cincuenta mil. Tan sólo un 2'1% de los municipios que forman parte de este estudio superan los 50.000 habitantes.

Gráfico VI



El Gráfico VI, muestra la distribución según el principal sector económico de la población. Destacar que en esta pregunta ha habido 25 valores perdidos, que corresponden a un 17'5% de la muestra (n=143). De los 143 municipios un 35'7% son municipios agrarios, un 15'3% son industriales terciarios, y el 11'9% son agro-industriales e industriales respectivamente.

2.2.2. El Compromiso Municipal con el Desarrollo Sostenible

El medio ambiente y el desarrollo sostenible, han ido adquiriendo por parte de los gobiernos y administraciones públicas, un interés prioritario.

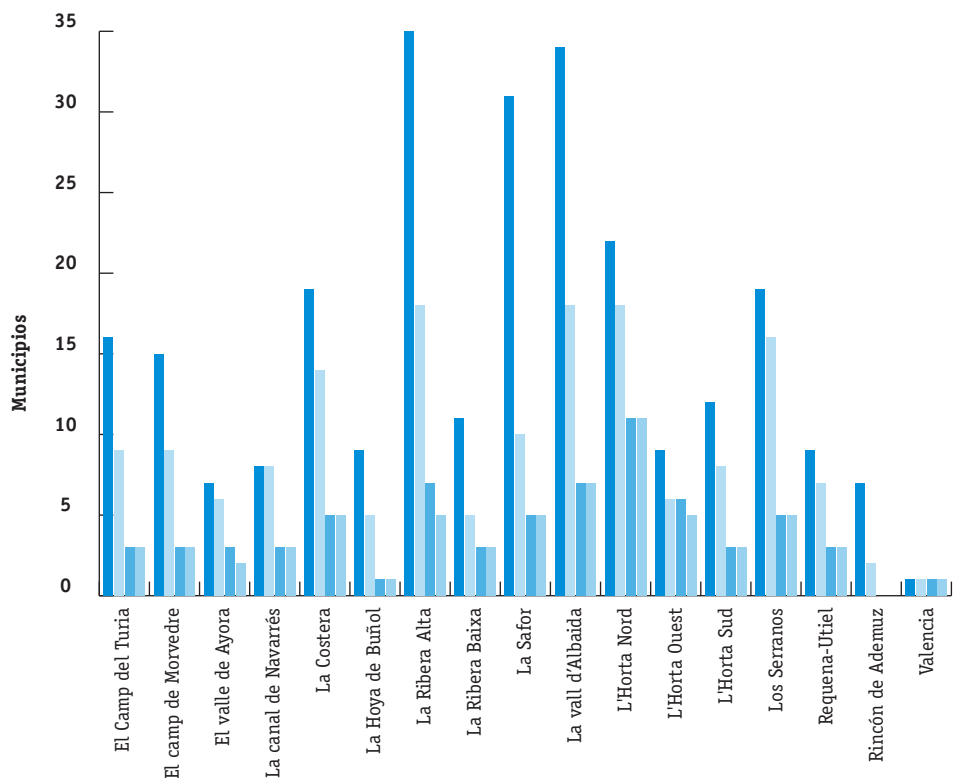
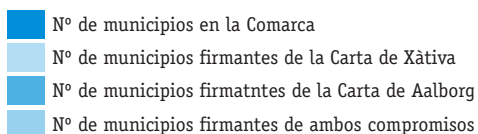
En la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, representantes de 179 estados debatieron sobre la problemática ambiental global, estableciendo el desarrollo sostenible como uno de los principales retos que deben abordar los gobiernos y las sociedades del planeta.

La influencia del documento Programa 21 en el impulso de las Agendas 21 Locales es particularmente relevante. La importancia de la contribución del mundo local al desarrollo sostenible se recoge en su capítulo 28, estableciendo las Agendas 21 como un instrumento básico para encaminarse hacia el desarrollo sostenible. Del mismo modo establecía que las autoridades locales debían establecer un diálogo con los ciudadanos y con los sectores económicos y sociales, con la finalidad de establecer un marco de interacción y cooperación óptimo para establecer las mejores estrategias a nivel local. Posteriormente la Cumbre Mundial de Johannesburgo de 2002, se reafirma en el compromiso municipal.

Como respuesta al mandato del capítulo 28 de la Agenda 21, en Europa se celebra en 1994 la Conferencia de Ciudades y Poblaciones Sostenibles (Aalborg, Dinamarca), bajo el patrocinio de la Comisión Europea. En su declaración final conocida como *Carta de Aalborg*, se definen los conceptos básicos del proceso Agenda 21 Local, los principios fundamentales del Desarrollo Sostenible a aplicar por las ciudades y pueblos de Europa, y las líneas maestras para la elaboración de un plan de acción local a favor de la sostenibilidad. La firma de esta Carta, compromete a los pueblos, ciudades y países de Europa a impulsar procesos de Agenda 21 Local y a desarrollar planes de acción a largo plazo.

El Gráfico VII, muestra de forma comparativa, por comarcas, el número de municipios que han firmado los compromisos de Xàtiva y Aalborg. Se puede afirmar que todos los municipios firmantes de Aalborg, a excepción de Mislata en L'Horta Oest, y Benifaió y Salent en la Ribera Alta, han firmado también la Carta de Xàtiva.

Gráfico VII. Comparativa del compromiso adquirido en pro del desarrollo sostenible, por los Municipios de la Provincia de Valencia



De los 1879 firmantes de la Carta de Aalborg (Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, en www.sustainable-cities.org), un 33,58% es decir, 631 signatarios corresponden a municipios españoles. De ellos 107 corresponden a municipios, mancomunidades y diputaciones de nuestras tierras valencianas. Las mancomunidades de la Canal de Navarrés (Valencia) y de la Vega Baja (Alicante), la Mancomunidad de los Municipios de Espadán-Mijares (Castellón), la Diputación de Valencia, y 67 municipios en la Provincia de Valencia, 14 en la de Castellón y 22 en la de Alicante, son los representantes de la Comunidad Valenciana en la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, constituyendo un 5'7% del total de la Red.

Destaca en el Gráfico VII que el 40% de los municipios firmantes de la Carta de Xàtiva, y el 24'15% de los municipios de la Provincia de Valencia han suscrito Aalborg.

La tabla II, muestra de forma detallada los municipios firmantes de Aalborg en nuestra Comunidad Autónoma.

Tabla II

Participantes de Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles Autoridades locales firmantes de la Carta de Aalborg					
Pais	Firmantes		Provisionales	Total	
	<p>Ciudades y Municipios:</p> <p>Provincia de Valencia: La Safor: Ador, Gandia, L'Alqueria de la Comtessa, Tavernes de la Vallidigna, Xeraco. (5) Horta Oest: Alaquas, Aldaia, Mislata, Picanya, Torrent, Xirivella. (6) Vall Albaida: Albaida, Bocairent, La Pobla del Duc, L'Olleria, Montaverner, Ontinyent, Rafol de Salem. (7) Horta Nort: Alboraya, Alfara del Patriarca, Almassera, El Puig, Godella, Massalfassar, Meliana, Moncada, Puçol, Rocafort, Vinalesa. (11) Valle Cofrentes-Ayora: Cofrentes, Jalance. (2) La Costera: Genovés, La Font de la Figuera, Moixent, Vallada, Xátiva. (5) Plana Utiel - Requena: Requena, Utiel, Villargordo del Cabriel. (3) Ribera Baixa: Cullera, Llaurí, Sueca. (3) Camp de Morvedre: Algimia de Alfara, Estivella, Sagunt(o). (3) Los Serranos: Andilla, Gestalgar, Higuieruelas, Sot de Chera, Titaguas. (5) Ribera Alta: Alcudia, Antella, Benifaio, Castelló de la Ribera, Gavarda, Sallent, Tous. (7) Camp de Turia: Betera, L'Eliana, Lliria. (3) Canal de Navarrés: Bolbaite. (1) Horta Sud: Catarroja, Paiporta, Silla. (3) Hoya de Buñol: Cheste. (1) Valencia: Valencia. (1)</p> <p>Provincia de Castelló: Algimia de Almonacid, Almazora, Benicàssim, Eslida, La Vall d'Uixó, Matet, Moncofa, Morella, Nules, Onda, Vall de Almonacid, Vilabella, Vila-Real, Villafranca del Cid. (14)</p> <p>Provincia de Alicante: Agost, Alcoi, Alicante, Aspe, Benidorm, Benifato, Bigastro, Calpe, Denia, El Campello, Elche, Elda, Finestrat, Millena, Muro de Alcoy, Mutxamel, Petrer, San Vicente del Raspeig, Sant Joan d'Alacant, Santa Pola, Teulada. (21)</p> <p>Mancomunidades: Mancomunidad de la Canal de Navarrés (Valencia), Mancomunidad de la Vega Baja (Alicante), Mancomunidad de Municipios Espadan-Mijares (Castellón). (3)</p> <p>Diputaciones: Valencia (1)</p>		<p>Ciudades y Municipios:</p> <p>Provincia de Valencia: Canal de Navarrés: Navarrés</p> <p>Provincia de Alicante: Banyeres de Mariola.</p>		
Total provincia de Valencia:		66 +1 +1		1	69
Total provincia de Castellón:	Total firmantes	14 +1	Participante provisional	0	15
Total provincia de Alicante:		21 +1		1	23

De los 143 municipios que han remitido información, 63 afirman haber firmado Aalborg (44'1%), mientras que 74 municipios, un 51'7%, no ha signado dicho compromiso.

Ahora bien, se hace necesario puntualizar que la firma de estos compromisos no supone necesariamente, si bien debería, que el municipio o administración signataria inicie una gestión local o provincial hacia la sostenibilidad, con enfoques transversales que impriman un carácter integrado.

Si extrapolamos este compromiso público a un nivel local, con la redacción de un manifiesto o una política ambiental municipal, nos encontramos con que tan sólo 6 municipios, un 4'2% han redactado su propio compromiso público.

Tabla III

Compromiso público inicio A21L con firma Aalborg					
Compromiso público inicio A21L con redacción de Política MA			SI firma Aalborg	NO firma Aalborg	
	SI elabora una Política o Manifiesto MA	Recuento		6	
		% tabla		4,38	
	NO elabora una Política o Manifiesto MA	Recuento		57	74
% tabla			41,61	54,01	

Del cruce de ambas variables obtenemos los datos de la tabla III, el 54% de los municipios firmantes de Xàtiva, ni han firmado la Carta de Aalborg, ni poseen un manifiesto ambiental. El 41'6% firma la Carta de Aalborg, aunque no desarrolla una política ambiental pública. Y tan sólo un 4'4% firman la Carta de Ciudades Europeas Sostenibles y poseen un compromiso municipal público.

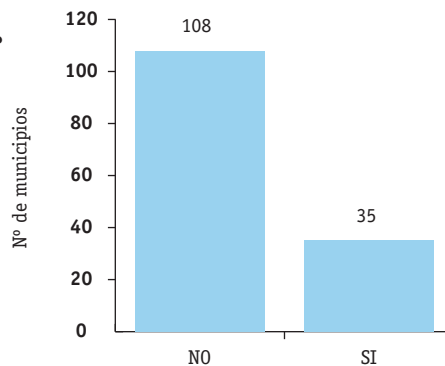
2.2.3. El proceso de Agenda 21 Local

2.2.3.1. Inicio del proceso de Agenda 21 Local

Los objetivos establecidos en el capítulo 28.2 del Programa 21, establece que en el año 1996 la mayor parte de las autoridades locales, deberían haber realizado el proceso de Agenda 21 Local, partiendo de una consulta pública. Como se ha comentado anteriormente, la firma de Aalborg, o de la Carta de Xàtiva no supone necesariamente, aunque exista el compromiso público, el inicio de una gestión local o provincial hacia la sostenibilidad. El presente punto, trata de dar respuesta a esta cuestión.

De los datos obtenidos (Gráfico VIII), tan sólo el 24'5% de los municipios firmantes de Xàtiva manifiestan haber iniciado procesos de Agenda 21 Local en su municipio, esto es 35 municipios de los 143 que han cumplimentado el instrumento de análisis.

Gráfico VIII.
¿Has iniciado el proceso de agenda 21 local?



El mismo análisis por comarcas (análisis intracomarcal) indica que en la Hoya de Buñol, en la Vall de Cofrentes Ayora, en el Rincón de Ademuz y en Utiel Requena, ninguno de los municipios firmantes de Xàtiva han iniciado el proceso de Agenda Local 21. Mientras que en La Costera, la Vall d'Albaida y la Ribera Alta el porcentaje, de no inicio del proceso, se sitúa entre el 94% y el 85% de sus municipios respectivamente.

En el lado opuesto, se encuentran L'Horta Oest, en la que el 83'3% de los municipios encuestados manifiestan haber iniciado la Agenda 21, La Ribera Baixa con un 60% y los Serranos con un 47% de los municipios signatarios.

Los Serranos con 20% de aportación (7 procesos de un total 35 iniciados, sin contar 2 municipios que están inmersos en procesos de Agenda 21 y que no han firmado Xàtiva), L'Horta Nord con 6 procesos iniciados (17'1%) y L'Horta Oest con 5 procesos en marcha (14'3%). Del conjunto de todas las comarcas (análisis intercomarcal, ver Gráfico IX), destacan como las que más procesos de Agenda 21 han iniciado y aportado al conjunto de la Red de Municipios Valencianos (N=143).

Gráfico IX

■ **NO** ha iniciado el Proceso de A21L

■ **SI** ha iniciado el Proceso de A21L

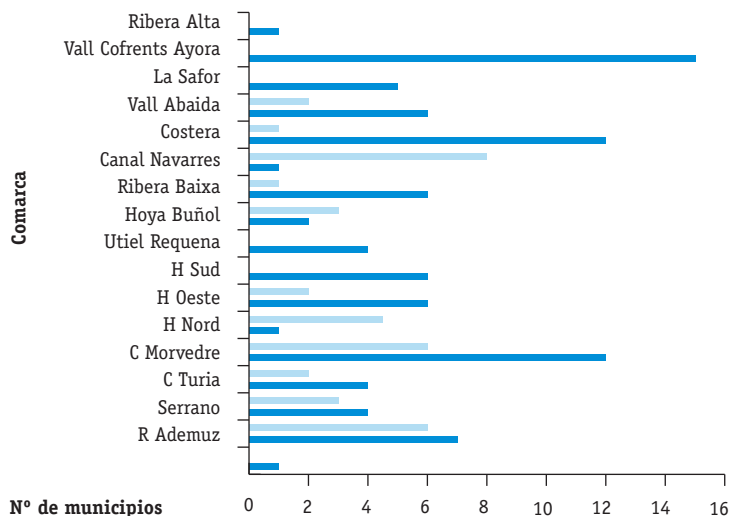
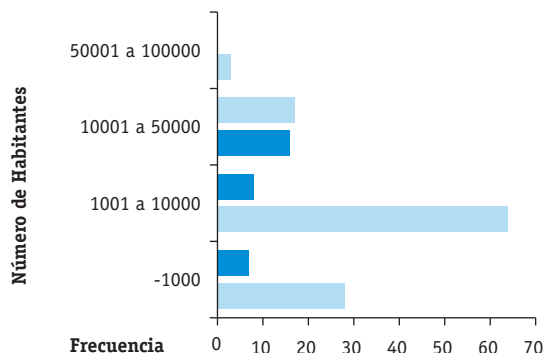


Gráfico X

■ **NO** ha iniciado el Proceso de A21L
 ■ **SI** ha iniciado el Proceso de A21L

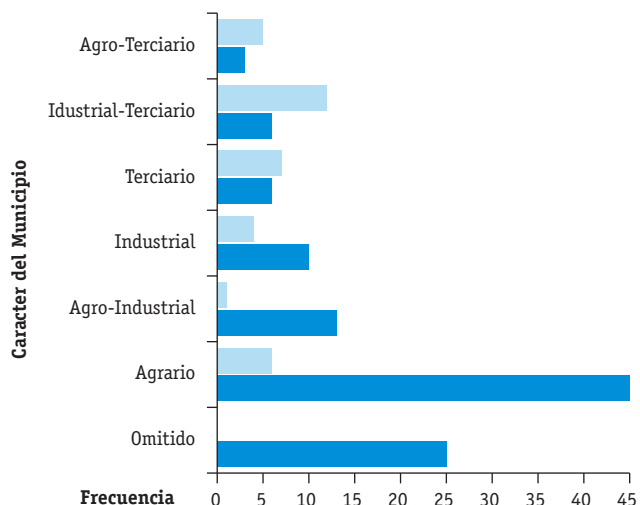


Si analizamos en número de proceso de agenda 21 iniciados en función del tamaño poblacional (Gráfico X), podemos afirmar que el mayor número de procesos de agenda 21 local, un 48'6%, se están llevando a cabo en municipios de entre 10.001 y 50.000 habitantes (17 agendas). El 100% de los municipios de más de 50.000 habitantes que han contestado, han iniciado el proceso. Por otro lado, resaltar que el 89% de los municipios de entre 1.010 y 10.000 habitantes, y el 89% de los municipios de menos de 1000 habitantes no han iniciado el proceso de Agenda local 21.

En cuanto al tipo de actividad económica predominante (Gráfico XI), el 88'2% de los municipios agrarios, no han iniciado, así como el 92'9% de los municipios agro-industriales, y el 71'4% de los industriales. Del total de municipios que han contestado a esta pregunta (N=118), un 54'2% de los municipios agrícolas no han iniciado el proceso (45 municipios). Los municipios más activos son los de naturaleza industrial-terciaria con 12 municipios en proceso de agenda 21.

Gráfico XI

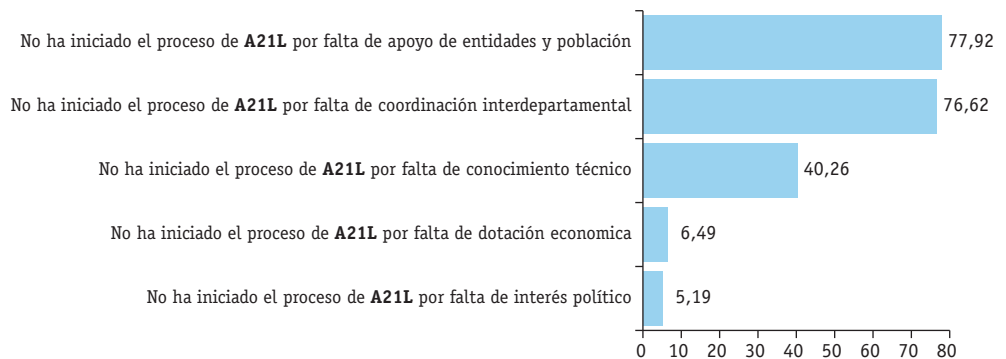
■ **NO** ha iniciado el Proceso de A21L
 ■ **SI** ha iniciado el Proceso de A21L



2.2.3.2. Obstáculos a la hora de implantar la Agenda 21 Local. Los aspectos políticos, económicos y técnicos.

Las principales causas que obstaculizan, o dificultan el desarrollo de políticas acordes con los criterios sostenibilistas establecidos por la comunidad internacional, se podrían clasificar en aspectos políticos, económicos, técnicos, sociales y de enfoque holístico o intersectorial en la administración que lidera el proyecto de Agenda 21.

Gráfico XII. Causa de que no se inicie el Proceso de Agenda 21 Local



Dentro de los trabajos llevados a término por las Naciones Unidas meses antes de la Cumbre de Johannesburgo de 2002, de cara a la evaluación del grado de implementación de la Agenda 21 aprobada en Río de Janeiro, la Secretaría de la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y el ICLEI (Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales) confeccionaron la segunda encuesta de autoridades locales sobre el estado global de las Agendas 21 Locales (Segunda encuesta de autoridades locales sobre el estado global de las Agendas 21 Locales 2002).

Las conclusiones más relevantes de este estudio son las siguientes:

A nivel planetario, los principales obstáculos reconocidos por las autoridades locales en el desarrollo de sus respectivas Agendas 21, son la falta de un soporte económico suficiente y de la poca voluntad política mostrada por los gobiernos de cada estado.

En Europa, los resultados son coincidentes, soporte económico y falta de compromiso político son los principales obstáculos identificados para el desarrollo de los procesos de Agenda 21 Local europeos.

En España (Egmasa, Diputación de Barcelona, Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía 2003), destacar que los motivos económicos prevalecen sobre el resto con un 41% de los encuestados, ya que, aunque son los ayuntamientos los principales valedores del Desarrollo Sostenible, cuentan, en muchos casos, con presupuestos ajustados.

En la provincia de Valencia (Gráfico XII), área geográfica de la presente investigación, los resultados no son muy distintos. El 77'92% de los encuestados (N=143) achacan la falta de voluntad política como la principal causa de que no se lleven a término procesos de Agenda 21 en sus municipios. El desconocimiento y la falta de interés en los procesos participativos por la clase política, y el miedo a la pérdida de poder decisorio, están obstaculizando dicha iniciativa. Por lo que se hace preciso buscar mecanismos para convencer a los gobiernos locales de que con ayuda de la aportación de los ciudadanos, los políticos podrán tomar mejores decisiones basadas en las necesidades y aspiraciones de la población.

El 76'6% argumenta que la falta de dotación económica es un obstáculo insalvable para el desarrollo del proceso, así como la falta de dotación técnica en un 40'2% de los casos. Ambos aspectos importantísimos para el desarrollo de actuaciones concretas hacia la sostenibilidad.

Por lo que respecta al aspecto económico, del presente estudio se desprende que el 70% de los municipios que han iniciado procesos de Agenda 21 Local en la provincia de Valencia se han financiando el cien por cien de las actuaciones que están emprendiendo, mientras que un 20% lo está haciendo con capital municipal y supramunicipal. Tan sólo el 10% argumenta que está financiando su proceso hasta el momento con capital de otras administraciones.

En el trabajo de Font, Querol y Subirats (2000), el 44% de los municipios afirmaban recibir apoyo de la diputación provincial, y el 30% de la Comunidad Autónoma. En el último estudio elaborado a nivel estatal (Egmasa, Diputación de Barcelona, Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía 2003), el 35% de los municipios reciben financiación de la diputación y el 26% reciben ayuda de la Comunidad Autónoma.

En la Provincia de Valencia eran de esperar unos porcentajes más bajos aún si cabe, ya que según los datos extraídos de D.O.G.V, tan sólo 25 municipios y 1 mancomunidad de la Provincia de Valencia han obtenido subvención para desarrollar el proceso (Tabla IV). A nivel de la provincia de Valencia los municipios que han recibido subvención la Consellería son los que se muestran en la tabla IV (15% de los componentes de la Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad).

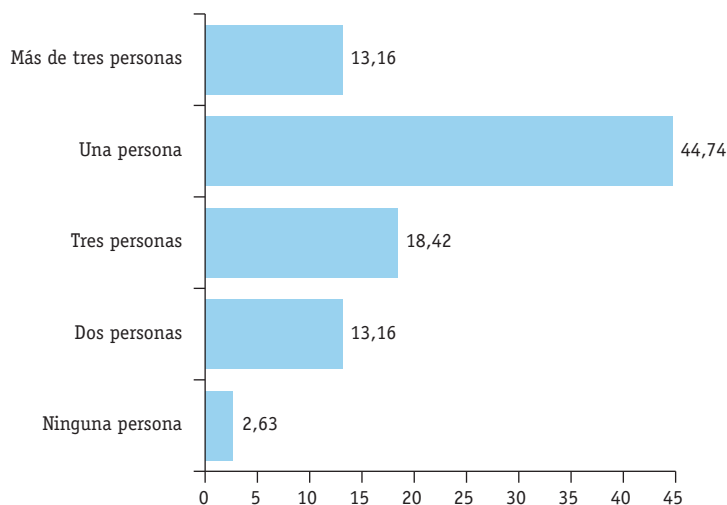
De dicha tabla, destacar que algunos de ellos han tenido que renunciar a posteriori a dicha subvención, debido al escaso importe concedido en estas ayudas, siendo imposible asumir el resto de la inversión por parte de los ayuntamientos solicitantes.

Municipio	FASE SUBVENCIONADA		
	Orden 7 julio 1999 (26/7/1999)	Orden 5 mayo 1999 (12/6/2000)	Orden 30 julio 2002 (7/8/2002)
Ontinyent	Planificación y evaluación previa		
Enguera	Planificación y evaluación previa		
Eliana	Planificación y evaluación previa		Formación y divulgación
Alcudia	Planificación y evaluación previa		
Aldaia	Planificación y evaluación previa		Diagnóstico
Canals	Planificación y evaluación previa		
Vinalesa	Planificación y evaluación previa		
Gandía	Planificación y evaluación previa		
Torrent	Planificación y evaluación previa		Funcionamiento y dinamización del foro
Sagunt	Planificación y evaluación previa		Constitución y funcionamiento del foro
Alaquàs			Plan de acción
Albaida			Formación y divulgación
Alboraya			Formación y divulgación
Bocairent			Constitución y funcionamiento del foro
Cofrentes			Diagnóstico
Genovés			Constitución y funcionamiento del foro
Meliana			Formación y divulgación
Moixent			Constitución y funcionamiento del foro
Picanya			Diagnóstico
La Pobla de Vallbona			Formación y divulgación
Puçol			Auditoría Ambiental
Mancomunitat La Serranía			Auditoría Ambiental
Sollana			Auditoría Ambiental
Xàtiva			Plan de Acción
Xirivella			Constitución y funcionamiento del foro

Fuente. Elaboración propia

En cuanto al personal dedicado a nivel municipal a la implementación de la Agenda 21 Local (Gráfico XIII), destaca que de los municipios que han iniciado el proceso, casi un 15% de los municipios no poseen ninguna persona que encargada de la planificación y seguimiento del proceso. La gran mayoría de los municipios tan sólo poseen una persona, que en la mayor parte de las ocasiones no es especialista en la materia, y que no posee dedicación absoluta a dichas tareas.

Gráfico XIII. Personal con dedicación parcial o total a la implementación de la A21L



Se hace pues necesario contar con subvenciones para poder iniciar la implantación de los procesos de Agenda 21 Local, así como de apoyo técnico externo, ya que la mayoría de los ayuntamientos o no tienen técnicos especialistas, o éste no dispone de tiempo para planificar y llevar a término el proceso.

2.2.3.3. Impulsores de la implantación de la Agenda 21 Local

El Programa 21, tal y como se ha comentado, establece en su capítulo 28, titulado; Iniciativas de los gobiernos locales para apoyar la Agenda 21 Local, la importancia de las autoridades locales como impulsores de los procesos necesarios para alcanzar un desarrollo sostenible. Hace un llamamiento a todas las comunidades locales para que creen su propia Agenda 21, una Agenda 21 Local, que recoja los objetivos generales y los traduzca en planes y acciones concretos para una localidad específica.

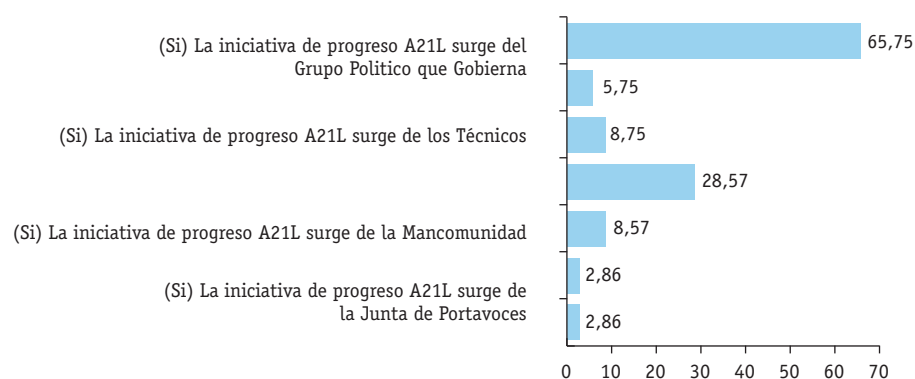
La subsidiariedad, es un concepto importante en el desarrollo sostenible. De acuerdo con la Unión Europea, las decisiones y las acciones, deben adoptarse en el nivel más bajo, de modo que sean lo más cercanas a las personas afectadas (The International Council for Local Environmental Initiatives 1995). A las autoridades locales, se les reconoce por ser las más próximas al ciudadano, a los problemas y a las soluciones. Se considera que el nivel del gobierno locales el más adecuado para tomar decisiones.

A la vista de los resultados (Gráfico XIV), se observa que el principal impulsor de los procesos de Agenda 21 Local son los propios ayuntamientos. De los 35 municipios que han manifestado haber iniciado procesos de Agenda 21 Local, un 65,7% afirma que ha sido el ayuntamiento, y más concretamente el grupo en el gobierno el que ha iniciado el proceso.

En un segundo lugar, con un 28'8% de respuesta, destacar el papel de la Diputación Provincial como institución supramunicipal impulsora de procesos de Agenda 21, sobre todo en las comarcas de Los Serranos, Camp de Morvedre y la Costera.

Estos datos coinciden con los resultados de la investigación elaborada por el Equipo de Análisis Política de la Universidad Autónoma de Barcelona El Desarrollo de los Procesos de Implantación de la Agenda 21 Local en los Municipios (Font, Querol, y Subirats 2000). En este caso el 69% de los encuestados (N=58) expresan que la iniciativa surge del ayuntamiento. Un 40% de surge de cargos técnicos, mientras que tan sólo un 14% surge de la diputación provincial.

Gráfico XIV. Origen de la iniciativa para realizar el proceso de A21L



Según los resultados del informe sobre el Estado del Arte de las Agendas 21 Locales en España, elaborado por el Área de Medio Ambiente de la Diputación de Barcelona y la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, la iniciativa para el desarrollo y puesta en marcha de la Agendas 21 Locales recae, fundamentalmente, sobre las Diputaciones Provinciales. Esto se debe principalmente a la tendencia que ha habido durante los últimos años en las Comunidades Autónomas, donde la Diputación además de tener un papel incentivador y formador, también ha tenido un importante papel en la financiación de los procesos, este es el caso de la Diputación de Córdoba, la Diputación de Barcelona, la Diputación de Jaén, Diputación de Gerona y Diputación de Tarragona, entre otros.

En el caso de nuestra provincia, podemos afirmar que estamos tomando conciencia sobre el tema, y lo que hoy en día son experiencias piloto financiadas o subvencionadas por la Diputación de Valencia, como es el caso de Xàtiva y Bolbaite, Sagunto y Estivella, y con las Mancomunidades de la Serranía y el Alto Turia, en un futuro no muy lejano, sería deseable y conveniente se convirtiera en un elemento motivador, favoreciendo la adopción de políticas de desarrollo sostenible en los municipios valencianos. Ya que cada vez más persiste la idea de que la implementación de las agendas 21 locales, necesita de la elaboración de redes de ciudades.

2.2.3.4 Organización municipal para la implementación de la Agenda 21 Local

La implementación de las Agendas 21, requieren de una planificación previa necesaria.

La cultura de sostenibilidad conlleva cambios en la estructura organizativa y administrativa municipal, ya que se debe garantizar una mayor coordinación interdepartamental para garantizar la horizontalidad dentro de la administración, y un enfoque de las políticas sectoriales más holístico. Estos cambios en la gestión, se ven reflejados en la creación de nuevas Concejalías de Desarrollo Sostenible, como es el caso de Alcalá de Henares o Mataró (Mecati 2002). En otros casos se refleja con la creación de Mesas Técnicas Municipales, con representantes de todas las áreas municipales, como es el caso de la Agenda 21 de Valladolid. De esta forma se pretende elaborar planes estratégicos en busca del desarrollo sostenible que engloben a todas las áreas municipales y a toda la ciudadanía, a través de la participación, fomentando la bidireccionalidad de todos los actores implicados en el proceso.

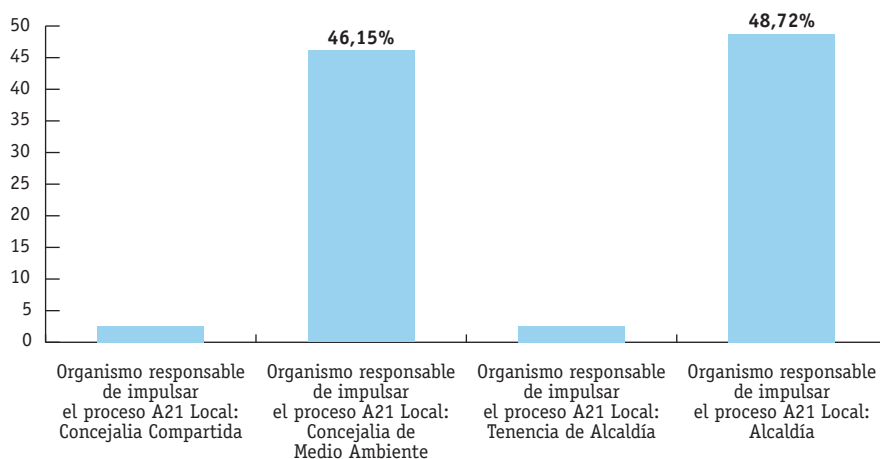
Para afrontar con garantías el proceso, se hace necesario, un conocimiento de los principios de sostenibilidad por parte de la Corporación Municipal, debiendo tener en cuenta que el desarrollo sostenible no afecta sólo al medio ambiente biofísico, por lo que es necesario crear equipos interdisciplinarios y concejalías horizontales.

La integración de estos principios requieren de un compromiso político real al máximo nivel (Alcaldía), así como de un liderazgo político sólido, pero siempre consensuado con el resto de partidos en la oposición. Esto asegurará mediante acuerdos plenarios, la ejecución de proyectos a corto plazo, y asegurará proyectos de futuro.

Se debe planificar y definir el modelo o enfoque de Agenda 21 que se desea seguir, ya sea ambientalista, holístico o integrado.

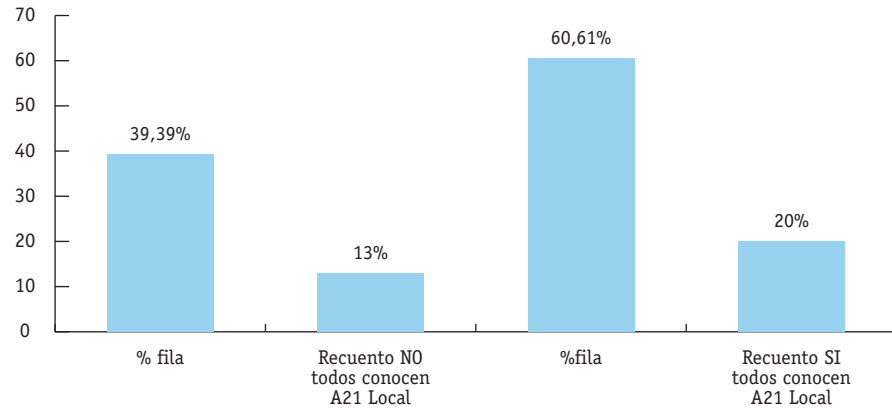
En base a lo que se ha expuesto anteriormente, y a la vista del Gráfico XV, los organismos responsables de impulsar a nivel administrativo y organizativo los procesos de Agenda 21, son con un porcentaje aproximado del 47%, Alcaldía y la Concejalía de Medio Ambiente.

Gráfico XV. Organismo responsable de impulsar la Agenda 21 Local



La coordinación del proceso por parte de una concejalía en concreto, limita enormemente la transversalidad del proceso, a no ser que exista una buena coordinación, diálogo y trabajo interdepartamental. Por otro lado condiciona la creación de modelos ambientalistas en los que los procesos de Agenda 21 local se basan en el estudio básicamente de los aspectos e impactos ambientales. Finalmente destacar que esto limita el proceso, convirtiéndolo en un proyecto departamental y no de institución, no alcanzándose finalmente los objetivos de sostenibilidad global.

Gráfico XVI. Grado de conocimiento por parte de las diversas concejalías de los Procesos de Agenda 21 Local



Como muy bien se apunta en el estudio de Font, Querol y Subirats (2000), la puesta en marcha del proceso no implica que la iniciativa alcance un grado de difusión municipal. De los resultados obtenidos en esta investigación, Gráfico XVI, se desprende que aproximadamente el 40% de los técnicos que impulsan procesos de Agenda 21 en sus municipios consideran, que el resto de concejalías no conocen el proceso. Por lo tanto, se puede afirmar que se están implantando modelos simbólicos o pluralistas en la elaboración de las Agendas.

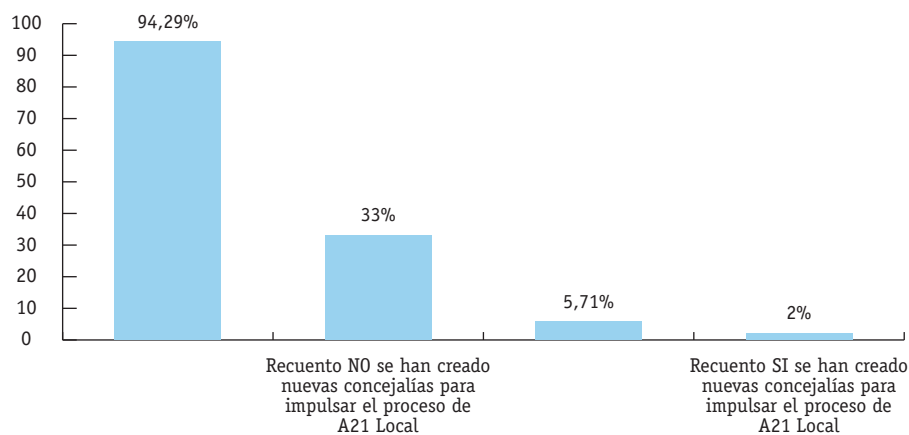
Gráfico XVIII. Creación de nuevas concejalías para impulsar y apoyar el Proceso de A21 Local



Conclusión similar se extrae del informe sobre el Estado del Arte de las Agendas 21 Locales en España (2003), que detecta una tendencia inversa a lo deseable en los procesos de Agenda 21, ya que existen un gran número de procesos de Agenda 21 Simbólicos frente a los Estratégicos, que serían los deseables para nuestra Comunidad Valenciana. Según este informe, el 59% de los procesos de Agenda 21 Local, centran su mantenimiento y coordinación en los Departamentos de Medio Ambiente.

A nivel europeo, la mitad de los procesos tienen un enfoque sostenibilista. Los aspectos estrictamente ambientales, son prioritarios en un 40% de los casos, los económicos en un 9% y los sociales en el 1% restante.

Gráfico XVIII. Creación de nuevas concejalías para impulsar y apoyar el Proceso de A21 Local



Los cambios en la estructura organizativa y administrativa municipal que exige el planteamiento sostenibilista, para garantizar una mayor coordinación interdepartamental y asegurar la horizontalidad, tampoco se ve reflejado en nuestra provincia, con la creación de nuevas concejalías de medio ambiente, participación ciudadana o desarrollo sostenible (Gráfico XVIII).

2.3.5. La Auditoría Medioambiental Municipal; Diagnósis, Plan de Acción y Seguimiento.

Según las metodologías desarrolladas por diferentes organismos; ICLEI - The International Council for Local Environmental Initiatives (1995), Área de Medio Ambiente de la Diputación de Barcelona (2000), FEMP (2002), etc, después de la fase preoperativa, en la que la Corporación adquiere la voluntad política firme de iniciar el proceso, y planifica el modelo de Agenda 21 que decide implantar la Corporación Local, se inicia la Diagnósis Municipal.

El Diagnóstico, se basa en la realización de estudios técnicos, de los aspectos sociales, económicos, organizativos y ambientales del municipio, así como de la percepción social de los ciudadanos, con la finalidad de conocer las debilidades y fortalezas del municipio, para con posterioridad establecer unos objetivos y acciones concretas para resolver las carencias, y potenciar las potencialidades.

Del estudio de la Tabla V, de los 143 municipios encuestados, un total de 44 manifiestan haber iniciado el diagnóstico. De estos, un total de nueve municipios han realizado un diagnóstico, pero no consideran esto como un motivo de inicio del proceso, ya que carece de una fase preoperativa sólida, en la que la Corporación adquiere la voluntad de iniciar el camino hacia la sostenibilidad local.

Tabla V. Fases de las Agendas 21

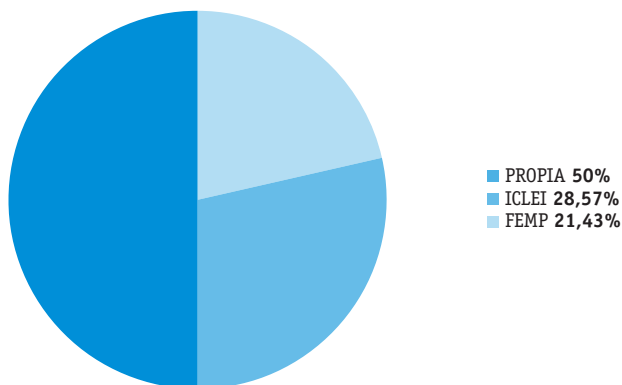
SI se ha iniciado el diagnóstico ambiental																	
	SI se ha iniciado el Plan de Acción								NO se ha iniciado el Plan de Acción								
	SI se ha iniciado la elaboración del Sistema de Indicadores				NO se ha iniciado la elaboración del Sistema de Indicadores				SI se ha iniciado la elaboración del Sistema de Indicadores				NO se ha iniciado la elaboración del Sistema de Indicadores				
	Rec	% fila	% col.	% tabla	Rec	% fila	% col.	% tabla	Rec	% fila	% col.	% tabla	Rec	% fila	% col.	% tabla	
NO ha iniciado el Proceso de A21L														9	8,33	29,03	6,29
SI ha iniciado el Proceso de A21L	9	25,71	100	6,29	2	5,71	100	1,40	2	5,71	100	1,40	22	62,86	70,97	15,38	

El 30'8% de los municipios encuestados manifiesta haber iniciado el diagnóstico, mientras que el 69'2% no lo ha iniciado (99 municipios de un total de 143). Destacar que el 38'6% de los diagnósticos se han llevado a término en municipios de 10.000 a 50.000 habitantes (38'6% de los casos).

En cuanto al carácter municipal, la mayor parte de los diagnósticos de Agenda 21, un 34% del total, se están realizando, o se han realizado, en municipios agrarios. Esto se debe principalmente, al elevado número de municipios de estas características que se encuentran dentro de las experiencias piloto de la Diputación, como es el caso de la comarca de los Serranos en la que se están llevando a término actualmente, 15 diagnósticos dentro de los firmantes de Xàtiva (34% de los diagnósticos iniciados). Le siguen los municipios de carácter industrial-terciario.

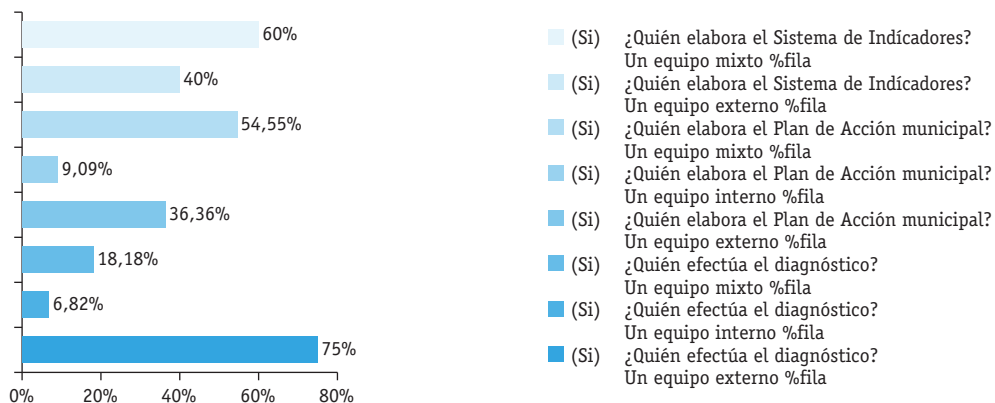
En cuanto al origen de la metodología utilizada para la implementación de las Agendas (responden 28 municipios de los 44 que han iniciado el diagnóstico), subrayar que un 50% ha utilizado metodología propia, adaptando a sus necesidades los modelos establecidos por entidades de rango superior. Un 28'6% han adoptado la metodología sugerida por el ICLEI, mientras que el 21'4 restante recoge las sugerencias de la FEMP (Gráfico XIX).

Gráfico XIX. Metodología empleada en el Proceso de Agenda21 Local



Por lo que respecta a la composición del equipo que realiza el diagnóstico municipal (N=44), (Gráfico XX), en un 75% de los casos se está llevando a término por un equipo externo, en 18'2% por un equipo mixto, y en tan sólo un 6'8% de los casos se ha realizado el diagnóstico por parte de los técnicos municipales. Por lo tanto, se puede afirmar que en nuestra provincia se están combinando esfuerzos y conocimientos de técnicos internos y externos. Ya que por una parte, los primeros conocen la realidad local pero disponen de poco tiempo y recursos personales, mientras que los segundos aunque conocen menos la realidad local suplen las carencias de las administraciones locales.

Gráfico XX. Medios Humanos y Técnicos empleados en el Desarrollo de la Agenda 21 Local



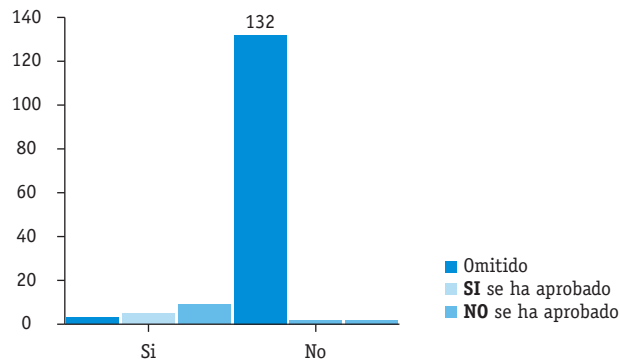
Una vez realizado el diagnóstico, es cuando se debe establecer el Plan de Acción. El Plan de Acción constituye un conjunto de líneas estratégicas, acciones y propuestas concretas encaminadas a conseguir un desarrollo sostenible.

De la Tabla V, se deduce que tan sólo 11 municipios, un 7'7% de los encuestados (N=143), manifiestan haber iniciado la segunda fase de la Agenda 21 Local. Por comarcas se están desarrollando; 2 Planes de Acción en la Vall d'Albaida, en el Camp de Turia, y en L'Horta Nord. Y 1 plan en el Camp de Morvedre, L'Horta Oest, L'Horta Sud, la Ribera Baixa, y la Canal de Navarrés.

En cuanto al tamaño poblacional, el 72'7% de los Planes de Acción, se están desarrollando en municipios de 10.001 a 50.000 habitantes, y el 27'3% restante en municipios de 1.001 a 10.000 habitantes. La distribución en cuanto a la ocupación mayoritaria de la población es más variada. El 36'4% de los Planes de Acción se están desarrollando en municipios industriales-terciarios, el 27'3% en municipios terciarios, y el 18'2% en municipios industriales.

El documento del Plan de Acción adquiere una importancia relevante, ya que de él se desprende la planificación estratégica del municipio. Por lo que la aprobación de este documento debería realizarse en el Pleno Municipal, para que sea asumido por todos los partidos políticos representativos del municipio.

Gráfico XXI



De los 11 Planes de Acción, un 72'7% afirma que el citado Plan será aprobado por el Pleno Municipal, un 9'1% por el Foro de Participación, y el 18'2% restante por ambos.

De los Planes de Acción elaborados hasta el momento, tan sólo han sido aprobados 3. Dos de ellos por Pleno, y uno por el Foro (Gráfico XXI).

Más allá del Plan de Acción, está la implantación de acciones concretas, que nos da una idea del impacto de estos planes en los municipios. Así, de los 11 municipios un 36'4% indica que no se están desarrollando ninguna de las actuaciones establecidas en el Plan. Un 18'2% está

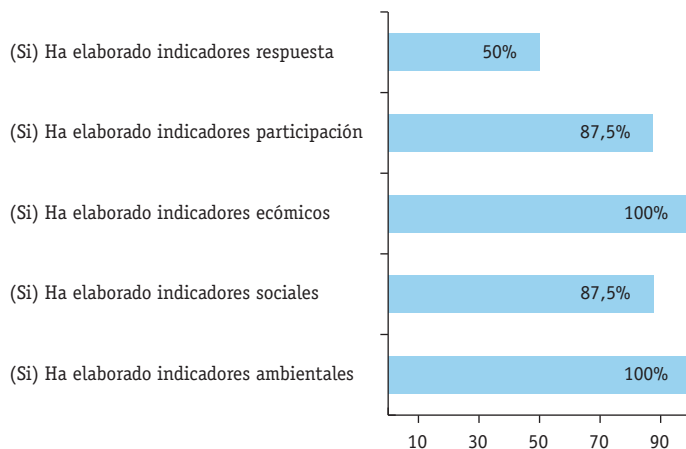
realizando actuaciones ambientales exclusivamente, un 18'1% está desarrollando actuaciones que abarcan tanto los aspectos sociales, como económicos, como ambientales. En el resto de los casos se realizan siempre acciones ambientales coordinadas con algún otro tipo de actuación. Por lo tanto se puede concluir que los Planes de Acción que se está elaborando poseen una elevada carga ambientalista.

El Plan de Seguimiento, con la elaboración del sistema de indicadores, pretende evaluar y verificar la eficacia y eficiencia de las estrategias y actuaciones desarrolladas en el Plan de Acción para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y conseguir un mayor grado de sostenibilidad local.

Como ya se ha recogido en la Tabla V, del total de municipios encuestados, tan sólo doce (un 8'4%), han desarrollado un sistema de indicadores. De los municipios que han iniciado el Plan de Acción el 81'81% disponen de indicadores.

La gráfica XXII, muestra el tipo de indicadores que están desarrollando los diferentes municipios. El 100% manifiestan disponer de indicadores ambientales y económicos. Cabe destacar que el 87'5% lleva un seguimiento de la participación, y tan sólo la mitad llevan un seguimiento del grado de consecución de objetivos.

Gráfico XXII



Para profundizar en los resultados, a fin de conocer la visión de transversalidad, he utilizado la técnica de anidamiento, mediante el SPSS, esto permite discernir entre el número de indicadores que integra cada municipio, en función de las áreas predeterminadas. Partiendo de que todos poseen indicadores ambientales, tan sólo un 3 municipios (37'5%) poseen indicadores de las cinco áreas establecidas. Un 50%, posee de cuatro áreas, y el 12'5% restante posee de tres. Es decir, sólo tres municipios dan un tratamiento global a través de los indicadores.

2.2.3.6. La Participación en los Procesos de Agenda 21 Local.

Entre las dificultades que plantea la Agenda 21, encontramos según el Centro de Estudios e Información Ambiental (2001):

- Una necesidad de corresponsabilidad de la ciudadanía; los objetivos de la Agenda 21 implican cambios estructurales viables únicamente desde la complicidad ciudadana y el compromiso de las personas, ya que de no ser así estos objetivos serán difícilmente alcanzables desde las instituciones. Por este motivo se hace necesario establecer mecanismos para corresponsabilizar a la población, mediante mecanismos participativos.
- La falta de consenso científico y social; En el ámbito de las políticas sostenibilistas no existe demasiado consenso a nivel social y político sobre como alcanzar el desarrollo sostenible. Los mecanismos participativos son un recurso para poner en común ideas entre administraciones y ciudadanos, y conseguir consensos para la resolución de problemas.
- La transversalidad; Como se ha comentado, uno de los principios de la Agenda 21 es el reconocimiento de que la sostenibilidad no afecta únicamente al terreno ambiental. La participación puede convertirse en un instrumento que acerque actores y sectores muy distintos, que de otra manera no convergerían.
- Mayor incapacidad de respuesta a la creciente complejidad de los problemas; Ante una realidad cambiante y acelerada, las administraciones han mostrado poca capacidad para readaptarse, provocando una pérdida de eficacia de la institución en la resolución de problemas de la ciudadanía.

El capítulo 28, pone especial énfasis en la necesidad de implicar a todos los sectores sociales y a los ciudadanos en la promoción del desarrollo sostenible. En concreto señala 9 grupos sociales; jóvenes, mujeres, científicos, administración local, empresas, agricultores, sindicatos, ONG's y la comunidad local.

"La participación pública general en la toma de decisiones es fundamental para conseguir un desarrollo sostenible. Es aconsejable que tanto las personas con carácter individual, como los grupos y organizaciones participen en la evaluación de las consecuencias ambientales de las decisiones que puedan afectar a su comunidad".

(Programa 21; Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro 1992).

En esta misma línea encontramos el artículo 45 de la Constitución Española, en el que se dice: "Todos los ciudadanos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, pero también tienen el deber de conservarlo y protegerlo", por lo que los ciudadanos deben implicarse directamente en la conservación del medio ambiente, y no declinar responsabilidades en la administración.

La cultura de sostenibilidad, nos obliga a pasar de una escala de participación simbólica, en la que no existe cesión de poder al ciudadano, a una participación basada en la bidireccionalidad. O pasar según Young (1996), de los procesos de Agenda 21, basados en estrategias descendentes (top-down) a las ascendentes (bottom-up), en la que existe un diálogo bidireccional basado en compartir información, y en el que el gobierno local tiene interés en capacitar a la gente y el poder de decisión es compartido.

Por lo tanto, el Ayuntamiento desempeña una función importantísima en la movilización y educación de la ciudadanía en pro del desarrollo sostenible. Por lo que debe convertirse en el principal impulsor del proceso, iniciando el diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas.

La participación no debe ser algo que se deje al azar. Es necesario planificarla, partiendo de la voluntad política y de los objetivos que se pretenden con la participación, de las características locales, de la tradición participativa local, de su tejido asociativo, de los recursos disponibles y del tamaño poblacional, etc.

La creación de un Plan de Participación Ciudadana, como conjunto de mecanismos para garantizar la implicación de la ciudadanía, debe ser anterior a la puesta en marcha de las herramientas o estructuras participativas, e incluso anterior al prediagnóstico. En una fase preoperativa, se debe definir la participación que se desea, los mecanismos de difusión y de participación, así como las propias herramientas participativas que se van a emplear.

Lo que acabo de argumentar todavía no se ha asumido en nuestra Provincia, ya que de un total de 139 respuestas, un 85'5% de los municipios que han contestado, no han organizado sus procesos participativos en torno a Planes de Participación, mientras que un 5'1% establece el Plan como consecuencia de la implementación de un proceso de Agenda 21 Local. El 9'4% ya tenía organizada la participación antes de iniciar el proceso de Agenda 21 Local (tabla VI).

Tabla VI. Existencia de Plan de Participación Ciudadana

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Válidos	NO existe Plan de Participación	118	82,5	85,5
	SI hay Plan de Participación a la A21L	13	9,1	9,4
	SI hay Plan de Participación a la A21L	7	4,9	5,1
	Total	138	96,5	100,0
Perdidos	Sistema	5	3,5	
Total		143	100,0	

Resultado de la investigación, se concluye que del total de los municipios que poseen Plan de Participación, o bien desarrollan procesos participativos en el ámbito de las Agendas 21, un 83'3% de los municipios que manifiesta emplear como mecanismo de participación y recogida de información de la población las encuestas ciudadanas. El 61'9% indica que emplea como herramienta el foro de participación ciudadana, mientras que casi el 58% realiza reuniones informativas en las que la comunidad simplemente observa y no existe sinergia entre la administración y el ciudadano o grupo organizado. Las mesas temáticas tan sólo se emplean en un 28'6 % de los casos.

A nivel estatal la fórmula participativa más extendida entre los ayuntamientos ha sido la promoción y el desarrollo de los llamados foros de medio ambiente. Dichos foros se diseñan para la intervención de representantes municipales, agentes socioeconómicos, expertos en la materia y ciudadanos en general. En segundo lugar destacan las mesas de trabajo temáticas o sectoriales y las charlas.

Cabe reseñar que, aún habiéndose multiplicado la realización de experiencias participativas este esfuerzo no es aún suficiente dado que tan sólo el 14'5% de los municipios firmantes de Xàtiva poseen Plan de Participación y desarrollan figuras participativas.

Paralelo al Plan de Participación, se hace necesario la existencia de un Plan de Comunicación e Información, en el que se describan los mecanismos que se van a emplear para facilitar la información y comunicación entre los grupos de interés, así como de la existencia de un Plan de Educación Ambiental.

La adquisición de compromisos ambientales por parte de la población es un proceso complejo en el cual, la formación, la información, la sensibilización y la educación en materia de medio ambiente, constituyen pasos previos imprescindibles. (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 1998).

La Educación Ambiental, se considera una herramienta fundamental para el impulso de las democracias participativas, e imprescindible para tener una población mejor informada y con un mayor sentido de la corresponsabilidad (Colegio de Físicos, CONAMA 2003).

Muchos son los documentos que claman la importancia de la Educación Ambiental en los procesos de Agenda 21 Local, ejemplo de ello son:

- La Conferencia de Estocolmo, 1972, donde empieza a tener importancia la Educación Ambiental como uno de los elementos fundamentales para poder afrontar seriamente la crisis ambiental del mundo.
- La Carta de Belgrado (Naciones Unidas, 1975) que nace con la finalidad de conseguir una mejora ambiental.
- La Conferencia Intergubernamental de Educación Ambiental de Tbilisi (Unesco 1977), a partir de la cual se establecen los criterios y directrices que inspiraran el desarrollo actual de este movimiento de Educación Ambiental, y relacionándolo con el capítulo 36 del "Programa 21 (Educación, capacitación y toma de conciencia)". Dada la importancia de esta Conferencia, consideramos de interés señalar los siguientes principios fundamentales:

a) Reordenación de la educación hacia el desarrollo sostenible:

La Educación es de importancia crítica para promover el desarrollo sostenible y aumentar la capacidad de las poblaciones para abordar cuestiones ambientales y de desarrollo.

b) Aumento de la conciencia del público:

Es necesario sensibilizar al público sobre los problemas del medio ambiente y el desarrollo, hacerlo participar en su solución y fomentar un sentido de responsabilidad personal respecto del medio ambiente y una mayor motivación y dedicación respecto del desarrollo sostenible.

c) Fomento de la capacitación:

Se considera que la EA debe impartirse a personas de todas las edades, a todos los niveles y en el marco de la educación formal y no formal.

d) Los objetivos de la EA atienden no sólo a la información, sino también a la toma de conciencia y el desarrollo de actitudes y aptitudes básicas para que los individuos puedan participar activa y positivamente en el medio que les es propio.

e) Se recomienda a los Estados miembros que efectúen campañas de EA destinadas a amplios sectores de la población, fomentando a tal fin el intercambio de recursos entre los organismos públicos y los privados.

- La Carta de Aalborg comprometen a sus firmantes a:
 - a) Trabajar con todos los sectores de la comunidad (ciudadanos, empresas, grupos de interés...) en la redacción de la Agenda Local 21.
 - b) A garantizar el acceso a la información de toda la ciudadanía (ley 38/95 sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, Convenio Aarhus sobre acceso a información, la participación del público, toma de decisiones y acceso a justicia en medio ambiente, Directiva 2003/4/CE de acceso público a la información ambiental).
 - c) A buscar oportunidades de educación y formación en materias de sostenibilidad.

Con posterioridad a la firma de esta carta, se han sucedido una serie de acontecimientos internacionales en relación con el desarrollo sostenible.

En el ámbito español, la disposición del Libro Blanco de la Educación Ambiental (Ministerio de Medio Ambiente, 1999), quiere promover la acción pro-ambiental entre individuos y grupos sociales; una acción informada y decidida a favor del entorno y hacia una sociedad sostenible, realizada en los contextos vitales de las personas: hogar, trabajo, escuela, ocio y comunidad.

Como dice García Gómez (2002), la Educación debe ser uno de los elementos que intervengan en el camino hacia la sostenibilidad.

En la provincia de Valencia, de un total de 138 municipios que han contestado a la pregunta de la existencia de un Plan o Programa de Educación Ambiental, tan sólo 21 municipios manifiestan disponer de programaciones a medio y largo plazo. De ellos 17 (12'3%) lo poseen antes de iniciar el proceso de Agenda 21 Local. Un 2'9% de los municipios (4 municipios) crean dicho plan como medida herramienta de apoyo fundamental del proceso de Agenda 21.

Tabla VI. Existencia de Plan de Participación Ciudadana

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Válidos	NO	117	81,8	84,8
	SI, anterior a la implantación de la A21L	17	11,9	12,3
	SI, aparece como motivo de la implantación de la A21L	4	2,8	2,9
	Total	138	96,5	100,0
Perdidos	Sistema	5	3,5	
	Total	143	100,0	

De los municipios que han manifestado iniciar el proceso de Agenda 21 Local (33 municipios), destacar que tan sólo 13 municipios (39'4%) disponen de un programa o plan de educación ambiental municipal, y únicamente 6 poseen un plan de acción que trate la Agenda 21 específicamente.

A modo de resumen podríamos decir que la implementación de procesos de Agenda 21 favorece la participación ciudadana municipal, si bien dicha participación es aún débil en nuestra provincia y está poco reglamentada, no existiendo en la mayoría de los casos regulación. Por otro lado destacar que se hace necesaria una participación más abierta al conjunto de la sociedad, y no centrada únicamente en el ámbito escolar.

3. Conclusiones

La Carta de Xàtiva, y la creación de la Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad, ha sido un elemento clave para la difusión e incorporación, en las agendas políticas, de los procesos de Agenda 21 Local. De esta manera un 60'38% de los municipios de nuestra provincia se han comprometido públicamente a emprender el camino hacia la sostenibilidad.

Ahora bien, aunque en estos últimos años, se ha visto un incremento considerable del discurso sostenibilista en nuestros políticos, no son tantos los que han iniciado la implantación de sus principios en su gestión municipal.

Podríamos decir, que 11 años después de Río, nos encontramos dando los primeros pasos hacia la sostenibilidad local transversal en nuestra provincia, ya que tan sólo el 24'5% de los municipios firmantes de Xàtiva manifiestan haber iniciado procesos de Agenda 21 Local en su municipio. Por lo tanto, en nuestra provincia, se hace necesario pasar del discurso, al compromiso y a las materializaciones, si bien podemos afirmar que las perspectivas de futuro son más alentadoras.

Entre las dificultades en la implementación de estos procesos, destacar los políticos y económicos por un lado, y la participación ciudadana por otro.

En el ámbito político, el 77'92% de los municipios encuestados argumentan que, la principal causa de que no se lleven a término procesos de Agenda 21 en sus municipios es por la falta de voluntad política. Se hace necesaria la búsqueda de mecanismos para convencer a nuestros gobiernos de que con la participación ciudadana, los políticos podrán tomar mejores decisiones basadas en las necesidades y aspiraciones presentes y futuras de la población. El desarrollo de las Agendas 21, necesita pues, de un mayor grado de apoyo político, mejorando la capacidad organizativa de la administración, proporcionando un mayor número de recursos, y fomentando la cooperación y el trabajo interdisciplinar entre los servicios municipales, y con otras administraciones.

En cuanto al factor económico, el 76'6% argumenta que la falta de dotación económica es un obstáculo insalvable para el desarrollo del proceso de Agenda 21, así como la falta de dotación técnica en un 40'2% de los casos. Ambos aspectos importantísimos para el desarrollo de

actuaciones concretas hacia la sostenibilidad. Se hace necesaria una mayor financiación y asesoramiento técnico supramunicipal, en la línea de lo que viene desarrollando la Diputación de Valencia, coordinando y apoyando procesos de Agenda 21 Local.

La débil tradición participativa y de responsabilidad colectiva, hace que muchas veces trabajemos a espaldas de la ciudadanía, los verdaderos protagonistas del proyecto. Se hace necesario buscar estrategias educativas de sostenibilidad, que incluya la Educación Ambiental, así como unos adecuados mecanismos e instrumentos de información, comunicación y participación.

La mayor parte de los procesos de Agenda 21 que se han iniciado, se coordinan desde las concejalías de Medio Ambiente. Dicha coordinación, puede producir un sesgo importante hacia los aspectos ambientales, dejando apartados principios básicos de la sostenibilidad como son la justicia social y la economía sostenible. Se debe fomentar en nuestros procesos la necesidad de una interdisciplinariedad, mediante equipos de expertos de distintos campos del saber, o concejalías horizontales. Fomentando así Agendas 21 Estratégicas, y no Simbólicas o Pluralistas.

Bibliografia:

- AYUNTAMIENTO DE MADRID (2001) *Madrid Agenda 21 Local. El desarrollo sostenible y la Agenda 21: Una responsabilidad y un compromiso municipal*. Ayuntamiento de Madrid.
- BLANCO, I.; BLASCO, J. (1999) *Planificación Participativa Local. Las Agendas Locales 21 como caso paradigmático*. CENEAM.
- BLANCO, I.; GOMÀ, R. (1999) *Proximidad y Participación; Marco conceptual y presentación de experiencias*. CENEAM
- CENTRO DE ESTUDIOS DE INFORMACIÓN AMBIENTAL (2001) *Blocs de Comunicació Ambiental; Agenda 21 Local*.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. Rio 92: Programa 21. Tomo II. Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Dirección de Política Ambiental.
- CONSELL MUNICIPAL DE MEDI AMBIENT I SOSTENIBILITAT; UAB EQUIP D'ANÀLISI POLÍTICA. (2000) *Agenda 21 de Barcelona: criteris i propostes per a la participació ciutadana*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- CIUDADES Y PUEBLOS SOSTENIBLES (1996) Segunda Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles, "El Plan de Actuación de Lisboa, de la Carta a la Acción".
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA; PINDADO, F; REBOLLO, O; MARTÍ, J. (2002) Papers de Participació Ciutadana nº6: *Eines per a la Participació Ciutadana. Bases, Mètodes i Tècniques*. Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis patronat Flor de Maig.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2000); SUREDA, V; CANALS, R.M; Manuals 10: *Els processos de l'Agenda 21 Local en els municipis de Barcelona. Metodologia per a l'elaboració d'Auditories Ambientals Municipals*.
- DIPUTACIÓ DE VALÈNCIA. (2001) *Primera Asamble General Ordinaria; documentació anexa al orden del dia. Diputació de València, Red de Municipios Valencianos hacia la sostenibilidad*.
- DIPUTACIÓ DE VALÈNCIA (2003); MUÑOZ, M; *Gestión Medioambiental en el Municipio. Carta de Xàtiva. Red de Municipios hacia la Sostenibilidad. Documentación Curso de Formación, Plan de Formación Continua 2003*. Diputació de València, Servei d'Assistència als Municipis. Primera Asamble General Ordinaria; documentació anexa al orden del dia. Diputació de València, Red de Municipios Valencianos hacia la sostenibilidad.
- EGMASA (2003) *Informe sobre el Estado del Arte de las Agendas 21 Locales en España*. Área de Medio Ambiente de la Diputación de Barcelona y la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2000 Y 2002) *Código de las Buenas Prácticas Ambientales para la Normalización de la Gestión Medioambiental en los municipios de España*. Versiones 2000 y 2002.
- FONT, N; SUBIRATS, J. (2000) *Local y sostenible: La Agenda Local 21 en España*. Icaria Editorial S.A.
- FONT, N; QUEROL, C; SUBIRATS, J. (2000) *El Desarrollo de los Procesos de Implantación de la Agenda 21 Local en los Municipios; Investigación realizada para la Diputación de Barcelona por el Equip d'Anàlisi Política*. Equip d'Anàlisi Política Universitat Autònoma de Barcelona.
- FORUM AMBIENTAL MUNDIAL DE ÀMBITO MINISTERIAL (2000) *Declaración de Malmö adoptada por los Ministros de Medio Ambiente a nivel mundial*.
- GARCÍA GÓMEZ J. (2002) *La educación en el desarrollo sostenible local. I Jornadas de Educación Ambiental en la Ribera*. Alzira. Valencia
- GENERALITAT DE CATALUNYA *L'Agenda 21 Local al món; Resultats de la Segona encuesta de autoritats locals sobre el estado global de las Agendas 21 Locales*, DEPARTAMENT DE MEDI AMBIENT (en www.gencat.es/mediamb).

GENERALITAT VALENCIANA (1999) Orden de 7 de julio 1999, de la Consellería de Medio Ambiente, por la que se establece el régimen de subvenciones a la realización de auditorías ambientales por ayuntamientos, universidades y otros entes públicos para el ejercicio 1999. DOGV-Núm. 3546 (26/7/1999). Generalitat Valenciana.

GENERALITAT VALENCIANA (1999) Resolución de 15 de octubre de 1999, de la Consellería de Medio Ambiente, por la cual se publica la concesión de subvenciones a la realización de auditorías ambientales por ayuntamientos, universidades y otros entes públicos para el ejercicio 1999, convocada por la orden de 7 de julio 1999. DOGV-Núm. 3623 (11/11/1999). Generalitat Valenciana.

GENERALITAT VALENCIANA (1999) Orden de 30 de julio 2002, de la Consellería de Medio Ambiente, por la que se establece el régimen de subvenciones a ayuntamientos y mancomunidades para la realización de trabajos dirigidos a la implantación y desarrollo de la Agenda 21 local. DOGV-Núm. 21175 (7/8/2002). Generalitat Valenciana.

GENERALITAT VALENCIANA (2000) Resolución de 26 de octubre de 2000, de la Consellería de Medio Ambiente, por la cual se publica la concesión de subvenciones a la realización de auditorías ambientales por ayuntamientos, universidades y otros entes públicos para el ejercicio 2000, convocada por la orden de 5 de mayo 2000. DOGV-Núm. 3868 (31/10/2000). Generalitat Valenciana.

GENERALITAT VALENCIANA (2002) Resolución de 12 de noviembre de 2002, de la Consellería de Medio Ambiente, por la que se conceden subvenciones a ayuntamientos y mancomunidades para la realización de trabajos dirigidos a la implantación y desarrollo de la Agenda 21 local para el ejercicio de 2002. DOGV-Núm. 28585 (18/11/2002). Generalitat Valenciana.

GENERALITAT VALENCIANA (2002) Decreto 186/2002 de 19 de noviembre, del Gobierno Valenciano, por el que se crea la Comisión Delegada de Gobierno para el Desarrollo Sostenible de la Comunidad Valenciana. DOGV-Núm. 4385 (25/11/2002). Generalitat Valenciana.

GENERALITAT VALENCIANA (2002) Decreto 200/2002 de 10 de diciembre, del Consell de la Generalitat, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Generalitat. DOGV-Núm. 4400 (17/12/2002). Generalitat Valenciana.

GENERALITAT VALENCIANA (2003) *Bases para la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Comunidad Valenciana; compromiso con el futuro*. Generalitat Valenciana.

ICLEI (1995) *Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales. Cómo implicarse en un plan de acción ambiental a largo plazo hacia la sostenibilidad*.

IVORRA, E.S. (2003). *Las Agendas 21 Locales en la Provincia de Valencia: Análisis de la implementación en los municipios firmantes de la Carta de Xàtiva*. Inédito.

IVORRA, E.S.; TALENS, J.M. (2003). *Metodología para el análisis de la participación ciudadana en los procesos de Agenda 21 Local. En Educación Ambiental y Sostenibilidad*. Coord. Víctor Javier Mangas. Universitat d'Alacant.

MECATI, L. E (2002) *Las Políticas Locales de Desarrollo Sostenible*. En Documentación final, Conclusiones del VI CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE (CD). Colegio Oficial de Físicos. Madrid, 2002.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (1999). *Libro Blanco de la Educación Ambiental en España*.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE (1993). Serie normativas: *Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo*. Río 92, Programa 21 TOMO II.

ONU (1997) *Programa para la continuidad de la aplicación de la Agenda 21*; Asamblea General de Naciones Unidas. Cumbre de la Tierra+5.

SCHEAFFER, R.L. (1987) *Elementos de Muestreo. Versión en español de la obra Elementary Survey Sampling*. Editorial Iberoamericana S.A.

RED DE MUNICIPIOS VALENCIANOS HACIA LA SOSTENIBILIDAD (2001). *Estatutos de la Red de Municipios Valencianos hacia la Sostenibilidad*, DIPUTACIÓN DE VALENCIA.

RED DE MUNICIPIOS VALENCIANOS HACIA LA SOSTENIBILIDAD (2002) Memoria Anual de Actividades 2002; *Informe relativo a la constitución y actividad de las Comisiones de Trabajo y nombramientos de los coordinadores respectivos*, DIPUTACIÓN DE VALENCIA.

Reseña de autores

Abeledo Sanchis, Raúl

Licenciado en Ciencias Económicas y Máster en Estrategias y Gestión Ambiental por la Universitat de Valencia. Actualmente se encuentra preparando su Tesis Doctoral en el Departamento de Economía Aplicada bajo el título: La A21L como herramienta estratégica para el Desarrollo Local Sostenible. Desarrolla su actividad profesional en IMEDES como responsable del Departamento de Proyectos Europeos y Promoción Económica.

Alcañiz Roy, Gema

Licenciada en Ciencias Biológicas y Máster en Estrategias y Gestión Ambiental por la Universitat de València.

Canet Yuste, Carlos

Licenciado en Ciencias Biológicas y Máster en Estrategias y Gestión Ambiental por la Universitat de València. Autor del proyecto: "Agenda 21 Local y Participación Ciudadana: una propuesta metodológica para mejorar la implicación de los ciudadanos". Desarrolla su actividad profesional dentro del Área de Desarrollo Local del Instituto Mediterráneo para el Desarrollo Sostenible (IMEDES), coordinando las dinámicas de participación ciudadana impulsadas en los procesos de Agenda 21 Local desarrollados por IMEDES.

Del Río Orduña, Virginia

Licenciada en Ciencias del Mar por la Universidad de Cádiz y Máster en Estrategias y Gestión Ambiental por la Universitat de València. Responsable del Área de Desarrollo Local del Instituto Mediterráneo para el Desarrollo Sostenible (IMEDES) durante el periodo 1997-2004, desde la cual ha coordinado el conjunto de Agendas 21 Locales desarrolladas por esta organización.

García Bertomeu, Verónica

Licenciada en Derecho por la Universitat de Alicante. Máster en Estrategias y Gestión Ambiental de la Universitat de València. Responsable del Área de Agenda 21 Local de IMEDES.

Ivorra Catalá, Eugenio Salvador

Licenciado en Biología por la Universitat de València (Promoción, 1994-1999), Máster en Sanidad Medioambiental por la Universidad Menéndez Pelayo (Octubre 1999 - julio 2000) y Diploma en Ordenación Jurídica del Medio Ambiente por la Universitat de València y la Fundación Universidad Empresa (Octubre 2002 / Junio 2003). En la actualidad amplía sus conocimientos en el campo de la Educación Ambiental y el medio ambiente con el Doctorado Interuniversitario de Educación Ambiental. Trabaja como técnico de Medio Ambiente en el Ayuntamiento de Catarroja (Valencia).

Martínez Soria, Tomás

Licenciado en Derecho, Máster en Estrategias y Gestión Ambiental, y Diploma de Ordenación Jurídica del Medio Ambiente por la Universitat de València. Responsable del Área de Organización y Territorio de IMEDES Actualmente desarrolla su labor profesional en IMEDES dentro del Área de Desarrollo Local como responsable de proyectos adscritos a los aspectos jurídicos y organizativos de las Entidades Locales.

Navarro Obrer, Enrique

Licenciado en Arqueología. Máster en Estrategias y Gestión Ambiental por la Universitat de València. Director de Operaciones de IMEDES.

Palacios Medina, M^a Puig

Licenciada en Farmacia y Máster en Sanidad Ambiental por la Universitat de València.

Tomás Carpi, Juan Antonio

Catedrático de Política Económica. Director del Máster en Estrategias y Gestión Ambiental de la Universidad de Valencia. Presidente del GRUPIMEDES.

Tortajada Martínez Rafael

Jefe de Sección de Medio Ambiente urbano de la Dirección General de Medio Ambiente del gobierno de Navarra.

Edita:

Grup Imedes

Textos:

Raúl Abeledo Sanchis
Gema Alcañiz Roy
Carlos Canet Yuste
Virginia Del Río Orduña
Verónica García Bertomeu
Eugenio Salvador Ivorra Catalá
Tomás Martínez Soria
Enrique Navarro Obrer
M^a Puig Palacios Medina
Juan Antonio Tomás Carpi
Tortajada Martínez Rafael

Diseño y maquetación:

Concierto Gráfico S.L.

Impresión:

Graphic 3, S.A.

Impreso en:

Cubiertas, Metaphor 310 g/m²
Interiores, Cyclus Offset 100 g/m²

Reciclado 100%.

© Autores y editor

Depósito Legal: V-3760-2005

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización por escrito de los titulares del "Copyright", bajo las sanciones establecidas por las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático.

