



Agenda 21 Local: Participación ciudadana y sostenibilidad

Autor: Roberto Belmonte Saa

Institución: Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible

Resumen

En 1992 se celebra en Río de Janeiro la Conferencia Internacional de Naciones Unidas por el Desarrollo y el Medio Ambiente y nace la idea de la Agenda 21 Local. Desde entonces la Agenda 21 Local ha tenido una destacada implantación. En el año 2001 una encuesta del ICLEI señala la existencia de 6.416 Agendas 21 Locales en 113 países de todo el mundo, 5.292 correspondían a países europeos y entre todas estas 359 a España. Más recientemente, en el año 2009, el OSE contabilizó en España 3.763 municipios con Agenda 21 local. Pero pasados ya 20 años de la Conferencia de Río de Janeiro, ante estos datos cabe preguntarse ¿En qué casos realmente los planes de acción Agenda 21 han influido para que las políticas locales sean más sostenibles y respetuosas con el medio ambiente, además de transparentes y participativas? En esta comunicación técnica se dará cuenta de los resultados de las Agendas 21 desarrolladas por CIMAS, destacando los principios básicos sobre los que se sustenta la metodología participativa aplicada a estos procesos.

Palabras claves: Agenda 21 Local; participación; medio ambiente; desarrollo sostenible

Presentación

A continuación, se presenta un documento que quiere ser informativo y reflexivo a la vez. En las primeras líneas se expone una breve información de la situación de las Agendas 21 locales en España, posteriormente los motivos por los que se considera que no se ha alcanzado el éxito esperado y, por último, la metodología que desde el Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente sostenible (CIMAS) se viene aplicando en la implementación de las Agendas 21 y que consideramos permite avanzar en la consecución de la participación y de la sostenibilidad.

Situación de las Agendas 21 locales en España

El OSE presentó a principios del año 2012 el séptimo informe sobre Sostenibilidad en España (2011)¹ destacando la “necesidad ineludible de encontrar un nuevo modelo de desarrollo con futuro y que sea verdaderamente sostenible en la triple dimensión económica, social y ambiental”. En este informe aparece un apartado relacionado con la Agenda 21 Local, donde es considerada una herramienta que permite implantar políticas y medidas que fomentan el desarrollo sostenible en el ámbito local.

Recordamos que la Agenda 21 local surge en la “Cumbre de la tierra”, celebrada en 1992, y supone el fomento de la sostenibilidad global a partir de la actuación local (en los municipios, regiones, comunidades...) y está promovida por Naciones Unidas. En 2012 se conmemoran los veinte años de su andadura.

En España no existe un registro oficial a nivel nacional de las iniciativas realizadas en las distintas Agendas 21, sino que las redes existentes son las que aportan información. Las redes están formadas por Comunidades Autónomas o provincias que engloban a diversos municipios y que se han agrupado en la Red de Redes de Municipios para la Sostenibilidad, abarcando a más de 2.800 entidades locales y más de 28 millones de ciudadanos. Estas redes incluyen población de todas las Comunidades Autónomas exceptuando Madrid, Castilla y León, Asturias, Galicia, Extremadura, La Rioja y Canarias. Actualmente, la Red está **formada por 20 redes** además de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y expertos, ostentando el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente el Secretariado:

1 <http://www.sostenibilidad-es.org/es/informes/informes-anuales/sostenibilidad-en-espana-2011>

- Red Provincial de Ciudades Sostenibles (Huelva).
- Red de Ciudades y Pueblos Sostenible de Castilla-La Mancha.
- Xarxa Balear de Sostenibilitat (Islas Baleares).
- Programa de Sostenibilidad Ambiental Ciudad 21 (Andalucía).
- Red de Municipios Sostenibles de la Provincia de Jaén.
- Red Navarra de Entidades Locales hacia la Sostenibilidad.
- Xarxa de Ciutats i Pobles Cap a la Sostenibilitat (Cataluña).
- Xàrcia de Municipis Valencians Cap a la Sostenibilitat (Valencia).
- Red de Agendas 21 Locales Cordobesas.
- Red de Entidades Locales del Altoaragón por la Sostenibilidad – RETE 21 (Huesca).
- Consell d'Iniciatives Locals per al Medi Ambient de les Comarques de Girona (CILMA).
- Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad (UDALSAREA 21).
- Red Local de Sostenibilidad de Cantabria.
- Red de Municipios Sostenibles de la Región de Murcia (RED MUR21).
- Red de Ciudades y Pueblos para la Sostenibilidad de la Provincia de Zaragoza.
- Red Granadina de Municipios hacia la Sostenibilidad.
- Alicante Natura Red Provincial de Agenda 21.
- Red Española de Ciudades por el Clima.
- Red Asturias 21.
- Red Civitas España y Portugal.

De los resultados de un cuestionario realizado a estas redes a finales de octubre de 2011 se extrae que la mayoría de los municipios se encuentran en la fase de ejecución del Plan de Acción, aunque también existen municipios elaborando el Plan y algunos realizando su revisión y seguimiento. Entre los proyectos diseñados y desarrollados destacan que la mayoría de las acciones están relacionadas con el área ambiental, seguida de los aspectos socioeconómicos. Todas las redes organizan jornadas formativas sobre temas de desarrollo sostenible.

Entre los municipios que pertenecen a cada una de las redes existe un intercambio de información y experiencias a través de páginas webs o catálogos de “Buenas Prácticas”. Aunque la conclusión más importante del informe es que la mejora en el número, diversidad y calidad de las redes existentes en el territorio español es determinante para lograr sinergias y conseguir una mejor habitabilidad de los municipios. Es decir, todavía hay mucho por hacer.

En concreto, analizando los procesos de Agenda 21 Local puestos en marcha en España, se puede concluir que éstos se caracterizan, entre otros, por los siguientes aspectos:

- Son las administraciones locales, y en menor medida las Comunidades Autónomas, los principales impulsores de estos procesos y, por tanto, su puesta en marcha depende en gran medida de la voluntad política de estas administraciones.
- Existió un fuerte “boom” experimentado en la primera década del siglo XXI por las consultoras que trabajan estos temas.
- Prima una vocación planificadora y programática a partir de un exhaustivo diagnóstico territorial.
- Presentan un sesgo hacia los aspectos ambientales de las Agendas 21 Locales (como el uso de recursos y la política ambiental), descuidando otros aspectos como los sociales y la importancia del uso del suelo (no olvidemos que la Agenda 21 es una herramienta hacia la sostenibilidad de carácter integral).
- Presentan procesos de participación ciudadana más amplios que el de otros instrumentos clásicos de planificación, como el planeamiento urbanístico y la planificación estratégica de las ciudades.

El resultado de los procesos desarrollados en el territorio nacional no es excesivamente optimista, a pesar de los avances que se han producido, de las redes creadas, de las medidas que se han ejecutado y de los indicadores que se han ido elaborando. En el territorio español la Agenda 21 local es un proceso residual que se ha desarrollado desde hace más de una década, que tiene algunos municipios emblemáticos, pero escasa repercusión mediática. La Agenda 21 Local es una herramienta desconocida por la mayoría de los ciudadanos, tanto en aquellos municipios donde se ha implementado como en dónde todavía no se ha llevado a la práctica. En la encuesta elaborada por el CIS en 2006², sólo el 0,5% de las personas entrevistadas recordaba la existencia de la Agenda 21 Local. Otra respuesta significativa es que la mayoría de los ciudadanos (88,7%) no supo qué responder a la pregunta “En algunos municipios de España se están desarrollando diversas iniciativas para que los ciudadanos puedan decidir sobre los asuntos del municipio ¿cuáles recuerda usted?”.

¿Por qué? ¿Qué ha llevado a la escasa implementación del desarrollo sostenible y la participación ciudadana?

2 CIS (Participación social)

http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2660_2679/2661/e266100.html

Motivos por los que no se ha alcanzado todo el éxito esperado

La explicación que damos desde CIMAS está basada en varios aspectos:

1. En el concepto y práctica de la participación. No somos un país de tradición participativa, más allá de las elecciones para elegir representantes políticos. Existen asociaciones y agrupaciones donde una pequeña parte de la ciudadanía interviene, opina y participa. Las agrupaciones deportivas, culturales y vecinales locales son las más numerosas, así como los sindicatos y partidos políticos. Las entidades relacionadas con el medio ambiente tienen poca participación, a pesar de que los grupos ecologistas existen en casi todos los municipios, en estos colectivos participa un número reducido de personas.

2. La ciudadanía desconoce qué es la sostenibilidad: no existe una única visión del término y cuando se utiliza no incluye la integralidad que se supone, abarcando el futuro y la calidad de vida, así como el bienestar social, ambiental y la economía. Sirva como ejemplo una encuesta realizada en Madrid (municipio con Agenda 21 Local), donde en una pregunta con tres opciones de respuesta³ tan sólo uno de cada dos ciudadanos responde correctamente a la definición de desarrollo sostenible. Lógicamente, el desconocimiento generalizado del concepto implica una escasa aplicación de medidas de carácter sostenible.

3. El medio ambiente no está entre los principales problemas de los españoles (sólo el 0,2% de las personas entrevistadas por el CIS⁴ considera la situación medioambiental como uno de los tres principales problemas en la actualidad). Sin embargo, debido quizás a la gran cantidad de información existente, cuando se pregunta explícitamente sobre el medio ambiente la ciudadanía parece estar concienciada de verdad, ya que el 76,9% (según el INE⁵) de la población de 16 y más años ha manifestado estar muy preocupada por el medio ambiente. Aunque cuando se indaga en acciones individuales o colectivas que se realizan a favor del cuidado medioambiental las personas no tienen una respuesta clara.

3 Estudio “indicador de satisfacción ciudadana con la comunidad local” Ayuntamiento de Madrid (2008)

4 Encuesta realizada en julio de 2012 (www.cis.es)

5 INE. Encuesta de hogares y medio ambiente (2008)

3. La actitud en asuntos ambientales no se corresponde con un comportamiento activo salvo en cuestiones y momentos puntuales, tan sólo el 19,1% de las personas ha participado en alguna actividad relacionada con el medio ambiente.

4. Existe concienciación ante los problemas sentidos como cercanos y en aquellos casos con mayor repercusión en los medios. Según estudio del INE⁶, el 59,2% de las personas entrevistadas dice haber tenido conocimiento de alguna campaña para su protección y el 27,9% ha detectado algún problema medioambiental.

5. En la actualidad vivimos en democracia representativa que delega responsabilidades en unos pocos, en una sociedad de consumo de carácter individualista, donde el conocimiento parcial y lineal son los paradigmas del mundo actual. Frente a ello existen conceptos más positivos como democracia participativa y responsable, sociedad basada en la reciprocidad, intercambio y cooperación, así como intentar abarcar el paradigma de un conocimiento integral y transversal. En la actualidad quienes gobiernan y dirigen son los responsables de las administraciones públicas y de los organismos económico-financieros y son quienes han establecido como prioridad la actividad económico-financiera derrochadora de recursos y energía, delegando la sostenibilidad y la participación a un segundo plano.

6. La educación sostenible como paradigma de futuro. En casi todas las Agendas 21 locales y en las delegaciones municipales de medio ambiente la educación es una estrategia aplicada y recurrente. El problema surge cuando la sociedad presenta una contradicción importante, por un lado, como indicamos en el apartado anterior, enseña a consumir y a realizar actividades que tienen criterios de insostenibilidad (sirva como ejemplo la insistencia en renovar los móviles, vehículos, vestuario...) y por otro lado, un sector minoritario intenta corregir estas pautas y educar en medidas eficientes y ahorradoras de recursos y energía. Un ejemplo pragmático lo encontramos en el reciclaje, ya que nos educan en depositar los residuos en contenedores preparados para cada material y, sin embargo, no se aplican todas las pautas necesarias para la reducción de los consumos de productos o la reutilización de los mismos.

6 Idem. Nota 4.

7. Las autoridades políticas responsables en el ámbito nacional, la comunidad autónoma y las administraciones local deberían responsabilizarse en el liderazgo de estos proyectos. La mayoría de las experiencias no ejecutan las medidas ni elaboran los indicadores de sostenibilidad ya que esto conlleva un cambio de paradigma. Es cierto, que algunas Agendas 21 ejecutan acciones y han elaborado indicadores de sostenibilidad, pero en muchos casos no tienen el apoyo de los responsables políticos, tan sólo cuentan con la aprobación del área correspondiente (la concejalía de medio ambiente, en la mayoría de los casos).

Metodología para abordar la implementación de una Agenda 21 local

Para abordar un proceso de Agenda 21 como tal, un municipio debería, en primer lugar, firmar la Carta de Aalborg (la Carta de Aalborg supone la integración de un municipio en la Campaña Europea de ciudades y poblaciones sostenibles y la voluntad de iniciar un proceso de Agenda 21) y después realizar un Diagnóstico sobre la realidad local, crear foros de participación ciudadana, un Plan de Acción local y un sistema de indicadores. Esto es lo que recomiendan la mayoría de los manuales al uso. En definitiva, para certificar adecuadamente si se está implementando la Agenda 21 Local, se deberían tomar en consideración cuatro criterios: que exista un proceso, una política en la que se aplique lo que se decida, un producto, es decir, un cambio que se pueda apreciar con el tiempo y, de manera transversal, una participación de todos los sectores de la ciudadanía del municipio. Es lo que se denomina las “4P”: proceso, política, producto y participación.

El Observatorio CIMAS ha participado como asistencia técnica en numerosas Agendas 21 Locales en el territorio español, destacando municipios de la Comunidad de Madrid, de Canarias y de Andalucía. La diversidad del territorio español ha existido en los procesos implementados, ya que se han desarrollado en municipios de carácter rural, como Olmeda de las Fuentes, en municipios más residenciales como Serranillos del Valle o Villanueva del Pardillo, en áreas metropolitanas como Torrejón de Ardoz, en municipios de carácter urbano como Jaén, en algunos declarados Patrimonio de la Humanidad como Aranjuez, en grandes urbes como Madrid y en zonas industriales como Arganda del Rey. Cada uno de ellos tiene su diversidad ambiental, social y económica y en cada uno de ellos es posible utilizar una metodología que favorezca la aplicación de los dos aspectos que debe cumplir cualquier Agenda 21, que son la implicación ciudadana y la elaboración de un Plan de Acción para mejorar la calidad de vida y el desarrollo sostenible de la localidad.

La metodología CIMAS, que se basa en la investigación social participativa, se ha aplicado en administraciones locales y destaca por la necesidad de conocer los sectores sociales existentes en una comunidad local y las relaciones que mantienen entre si, con

sus posicionamientos en relación al tema tratado. Este aspecto es vital para reconocer las dificultades que nos vamos a encontrar para realizar un estudio de las necesidades y las demandas de la ciudadanía, y sobre todo para elaborar un plan de acción sostenible. En este sentido, nos encontraremos con infinidad de enfoques o puntos de vista para elaborar una agenda de actuaciones.

Desde CIMAS coincidimos con las recomendaciones del OSE en la necesidad de establecer relaciones entre las distintas redes creadas en el territorio español, para conocer las medidas aplicadas, los problemas encontrados, las soluciones planteadas y quienes son los sectores que intervienen.

Para realizar una planificación estratégica y lograr los objetivos planteados, se recurre a una metodología participativa contrastada de forma teórica y práctica por el Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS) desde la década de los años 90. Dicha metodología permite desarrollar un análisis participativo, donde los ciudadanos del municipio se convierten en los protagonistas del proceso de construcción del conocimiento de la realidad socioeconómica y medioambiental, en la detección de problemas y necesidades y en la elaboración de propuestas y soluciones.

Con el fin de detectar esas demandas reales relacionadas con los ámbitos económico, social y medioambiental y concretarlas en propuestas de acción ajustadas a necesidades sentidas, se desarrolla un proceso de investigación que apunta a la transformación mediante el trabajo con colectivos, asociaciones y/o grupos de vecinos/as con sensibilidades o intereses comunes, lo cual facilita la implicación ciudadana y favorece la creatividad social en beneficio de toda la comunidad local. Se trata de crear espacios de reflexión, programación y acción social relacionados con los problemas a nivel global y local.

Para crear esas condiciones necesarias se aplica un procedimiento de investigación riguroso bajo el enfoque de la denominada Investigación-Acción Participativa (IAP), que propone intervenir de forma integral e integradora en el territorio. Tal procedimiento investigador persigue la elaboración de un conocimiento de la realidad del municipio que sea útil socialmente y que permita la implementación de la Agenda 21 a través de acciones de mejora de la calidad de vida local, donde la participación ciudadana, plena y consciente, sea un eje articulador básico. Por eso se trabaja con grupos humanos, con el fin de transformar su entorno, a partir del conocimiento crítico de la realidad que les rodea y de la puesta en marcha de un conjunto de estrategias y propuestas vertebradoras.

La IAP no ofrece una batería de respuestas y soluciones a los problemas, sino que propicia la conversación y el diálogo como mecanismos con los que crear procesos donde los sujetos afectados aporten, tras la reflexión, soluciones a sus problemas. De este modo, las propuestas de acción se ajustan más a la realidad concreta, en la medida en que han sido participadas y compartidas por la ciudadanía en el proceso de investigación-acción.

Para hacer operativo este enfoque, procedemos del siguiente modo:

- Diagnóstico, apreciación situacional (en terminología de Carlos Matus) o síntomas iniciales (según Tomás R. Villasante): punto de partida donde deben aparecer los problemas y las autocríticas de los distintos actores que inician el proceso de Agenda 21 en el municipio. En este momento, más que explicar la realidad, lo que se plantea explicar son las carencias presentes para comprender los problemas reconocidos, y los objetivos generales que se proponen para superar esta situación. Es decir, estamos en una apreciación provisional, pero más con el carácter de síntoma o de situación problemática que interpela a los actores para plantearse sus lagunas, y una investigación y acciones consecuentes, que como diagnóstico objetivo de la realidad.
- Análisis de redes y de conjuntos de acción: abrir el campo de la investigación a las redes amplias de los ciudadanos, empresarios, asociaciones formales y grupos informales para, a partir de este conocimiento, iniciar la construcción de propuestas y acciones. Tanto para hacer posibles y viables los planes de acción y las estrategias propuestas, como para construirlos desde las potencialidades de los distintos actores, sabiendo que hay relaciones conflictivas entre ellos y también otras que situadas estratégicamente pueden ser muy eficaces. Por tanto, el análisis de las posiciones de los actores, y sobre todo de sus relaciones (y sus potenciales nuevos conjuntos de acción), es prioritario.
- Análisis de posiciones discursivas y de los planteamientos de los diferentes actores respecto a la insostenibilidad y las soluciones a implementar: se trata de conocer, a través de técnicas de tipo cualitativo (entrevistas en profundidad, grupos de discusión, entrevistas grupales) y participativo (talleres de trabajo), las afinidades y discrepancias existentes entre los actores del municipio sobre la percepción-explicación causal de los problemas, sobre las alternativas a aplicar para solucionarlos y sobre las responsabilidades de cada uno en el desarrollo de las acciones.

- Paso a la acción: ejecución de lo planificado previamente, que requerirá la capacidad de reconducir las situaciones nuevas que se presenten, monitorear las dificultades no previstas, y estar en situación de evaluar y corregir constantemente los procesos. Para esto hay que dotarse de una serie de instrumentos y técnicas organizativas capaces de afrontar un cronograma que por muy bien que se haya establecido siempre tiene que estar abierto a correcciones ante los imprevistos de estas situaciones complejas. Para ello se establecen mecanismos de evaluación, de cronograma y de organigrama de funcionamiento, así como momentos de revisión para ir corrigiendo las decisiones erróneas de forma participativa y eficiente.
- En lo sustancial, la planificación parte de una selección de qué problemas abordar prioritariamente, a partir de los síntomas detectados, y se abre en dos direcciones o momentos: por una lado, apreciar las redes de los actores y sus motivaciones y estrategias, en medio de las cuales han de surgir propuestas; y por otro, la elaboración de los contenidos de las propuestas mismas que jerarquicen la intervención en los nudos críticos de cada cadena causal.

Una vez contrastada esta metodología podemos decir que su aplicación permite avanzar en la consecución del desarrollo sostenible en mayor medida, aunque las dificultades enumeradas en el segundo apartado necesitan resolverse de forma progresiva.

<http://www.redcimas.org/>