

Modelo

Guía de Estilo sobre las buenas prácticas y la calidad en torno al desarrollo local sostenible

ma'vriifa



Estudio realizado por la empresa de consultoría Grupo Gesor con la dirección técnica del Dr. Juan M. Barragán Muñoz, Catedrático de Universidad



Fondo Europeo de
Desarrollo Regional

Iniciativa Comunitaria Interreg III A



SECRETARÍA DE ESTADO
DE HACIENDA Y PRESUPUESTOS
MINISTERIO
DE ECONOMÍA
Y HACIENDA
SECRETARÍA GENERAL DE
PRESUPUESTOS Y GASTOS



Instituto de Empleo y Desarrollo Socioeconómico y Tecnológico
Diputación de Cádiz

CEC
CONFEDERACIÓN
EMPRESARIOS
PROVINCIA DE CÁDIZ



Modelo

Guía de Estilo sobre las buenas prácticas y la calidad en torno al desarrollo local sostenible

ma^{VR}**rifa**





Prólogo

La sociedad en su conjunto se muestra altamente sensibilizada hacia aquellos modelos de desarrollo orientados a un mejor equilibrio social, económico, medio ambiental, que en definitiva preserven y mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

Cerca de dos siglos avalan las reflexiones –al menos desde un punto de vista teórico– respecto a la relación entre economía, sociedad y entorno. Ya en un momento más cercano, la denominada «Cumbre de la Tierra», como se denominó a la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, se muestra como una referencia histórica cuando se trata de plantear cualquier debate acerca del Desarrollo Sostenible.



Desde la Confederación de Empresarios de la provincia de Cádiz, y con el inestimable apoyo del Instituto de Empleo y Desarrollo Socioeconómico y Tecnológico de la Diputación Provincial de Cádiz, hemos creído necesario abordar el presente trabajo a modo de reflexiones, las cuales están basadas en un pormenorizado estudio sobre las «Buenas Prácticas» en torno al Desarrollo Sostenible y la Agenda 21.

El principal objetivo de este libro es servir de «Guía de Estilo» desde la cual instituciones locales, responsables públicos y técnicos municipales, de ambos lados del Estrecho, interpreten su contenido con una perspectiva orientada a mejorar en eficacia cuantos planes, actuaciones y políticas lleven a cabo a este respecto.

Entre las interesantes conclusiones de este trabajo, me gustaría destacar aquellas que tienen que ver con la sensibilización necesaria para poner en práctica políticas de desarrollo orientadas a la sostenibilidad. Es decir, políticas basadas en un alto grado de compromiso y participación de los agentes sociales que intervienen en la vida de nuestras ciudades. También, y tal y como coinciden los expertos internacionales, este trabajo pretende igualmente huir de una visión exclusivista en materia «verde».

En definitiva, un mundo orientado a la sostenibilidad no es en modo alguno incompatible con una profunda y tenaz actividad económica y empresarial. Es más, los empresarios y cuantas asociaciones trabajamos para su mejor cohesión nos mostramos altamente sensibilizados con la idea ética y equilibrada del entorno, inequívocamente compatible con nuestra natural actividad como generadores de empleo y creadores de riqueza económica.

En cualquier caso, la opinión acerca del resultado de este libro la dejo en manos de los expertos en la materia y a cuantos puedan beneficiarse de este concienzudo trabajo, en la confianza de que les resulte de gran utilidad.

La Confederación de Empresarios de la provincia de Cádiz seguirá mostrándose sensible a ésta y otras actuaciones que contribuyan a mejorar nuestras ciudades y la calidad de vida de cuantos habitamos en ellas, sin perder de vista el entorno sostenible que debemos dejar a modo de herencia a quienes nos sucedan.

Miguel González Saucedo

*Presidente de la Confederación de Empresarios
de la Provincia de Cádiz*

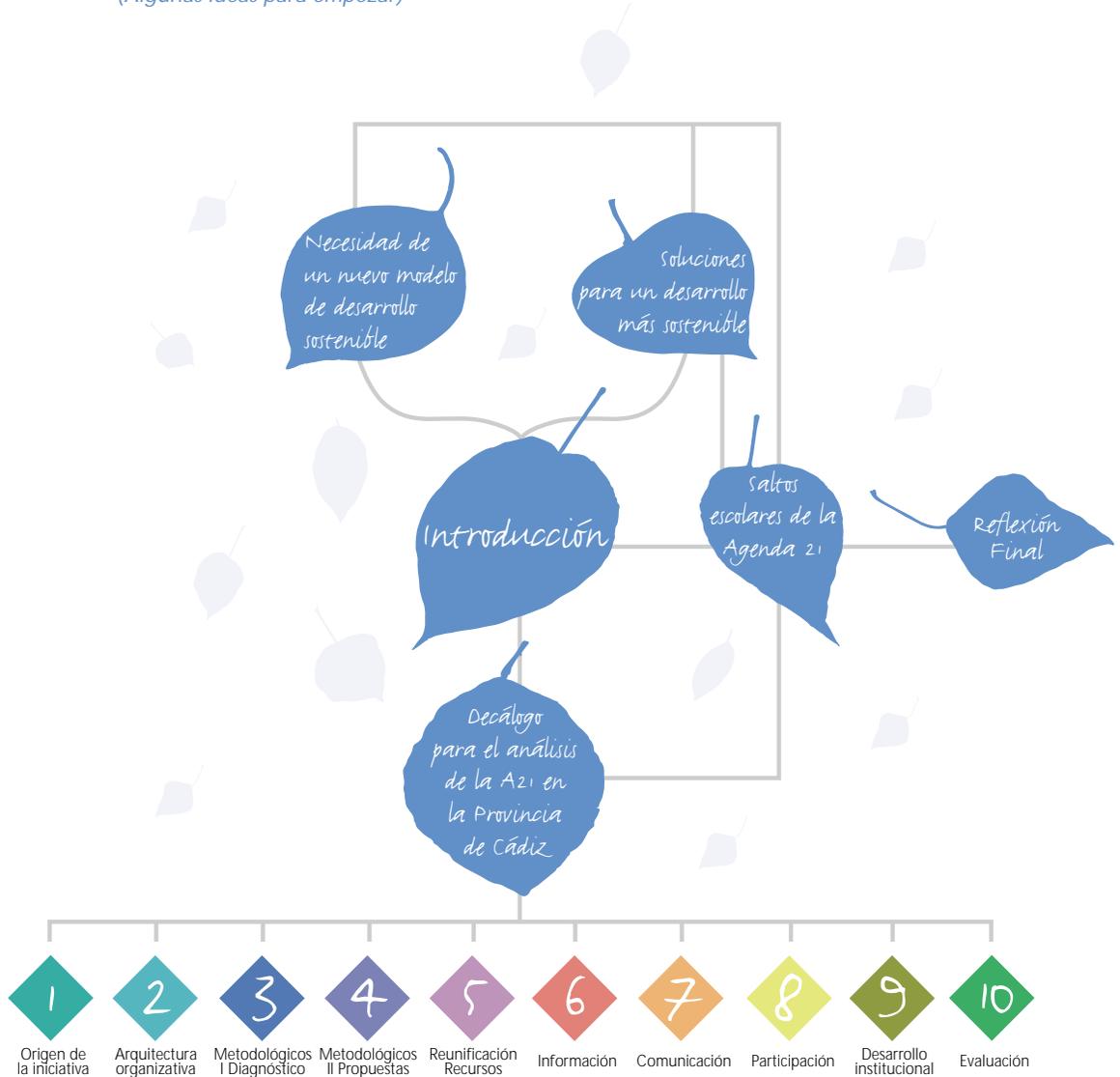
Índice

1. Introducción: Aspectos Formales	10
<i>(Algunas ideas para empezar)</i>	
2. Se institucionaliza el concepto de Desarrollo Sostenible.	14
<i>(Sembrando nuevas ideas)</i>	
2.1. Desarrollo sostenible: breve reseña histórica	15
<i>(Entre la economía del «cow boy» y el «Navio Espacial Tierra»)</i>	
2.2. Agenda 21 y Desarrollo sostenible: Contexto institucional	18
<i>(Ideas que vienen desde arriba)</i>	
2.2.1. El salto escalar	18
<i>(Desde la visión planetaria de las Naciones Unidas a la ciudad donde vivo)</i>	
2.2.2. El ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives)	23
<i>(Para ayudar)</i>	
2.2.3. Algunas notas sobre el DLS en Europa	25
<i>(Tejiendo la red)</i>	
2.2.4. El contexto nacional para las A21L	27
<i>¿Que inventen otros?</i>	
2.2.5. De Río al lugar donde vivo... pasando por Andalucía	30
<i>(Otro salto)</i>	
2.3. Necesidad de valorar la experiencia de la Agenda 21 Local	37
<i>(Pararse un momento y pensar)</i>	
3. En torno a la experiencia gaditana de la Agenda 21 Local	42
<i>(A la hora de la verdad)</i>	
3.1. Entramado de la Agenda 21 Local	43
<i>(Un decálogo para el análisis)</i>	
3.2. Medio ambiente y desarrollo en la provincia de Cádiz	47
<i>(El vértigo litoral)</i>	
3.3. La muestra elegida para el análisis de las A21L en la provincia de Cádiz	53
<i>(Algo se mueve en la costa)</i>	
3.4. La búsqueda de información	57
<i>(Investigando)</i>	

4. La Agenda 21 Local como proceso de aprendizaje social <i>(Nuestro decálogo)</i>	60
4.1. Origen de la iniciativa <i>(Al principio)</i>	61
4.2. Arquitectura organizativa <i>(Construyendo un nuevo edificio)</i>	68
4.3. Aspectos metodológicos I: Diagnóstico <i>(lo precedente engendra lo subsiguiente)</i>	75
4.4. Aspectos metodológicos II: Plan de Acción <i>(Las Propuestas)</i>	81
4.5. Movilización de recursos <i>(Obras son amores y no buenas razones)</i>	84
4.6. Información <i>(Conocer para participar y decidir)</i>	87
4.7. Comunicación <i>«Construyendo puentes»</i>	95
4.8. Participación <i>«Es cosa de todos»</i>	102
4.9. Desarrollo institucional <i>(Lo que hicimos)</i>	109
4.10. Evaluación <i>(Valorando lo hecho)</i>	114
Reflexiones para las dos orillas del Estrecho	118
Anexos	
Anexo I	122
Anexo II	138
Anexo III	146
Bibliografía citada	152

1. Introducción: Aspectos Formales

(Algunas ideas para empezar)



El trabajo que ahora inicia su andadura no pretende revisar lo hecho hasta el momento en el campo de las Agendas 21 Locales (A21L). Sólo trata de ser una modesta contribución al debate sobre el papel que éstas han jugado, en el marco del Desarrollo Local Sostenible de la provincia de Cádiz. Para ello se procederá de una forma sencilla: analizaremos el proceso a través del cual se ha conducido la implantación de tan novedoso instrumento. Este análisis debería proporcionar algunos ejemplos o casos ilustrativos sobre el buen hacer. Su principal objetivo es que cualquier municipio pueda aprovechar las prácticas más positivas que se encuentren.



El ICLEI (*International Council for Local Environmental Initiatives*) define la Agenda 21 Local como aquel «proceso participativo y multisectorial dirigido a alcanzar los objetivos de la Agenda 21 en la esfera local, por medio de la preparación en implementación de un plan de acción estratégico a largo plazo, que señala la prioridad concerniente al desarrollo sostenible local.» Asumiendo esta definición como punto de partida, las Agendas 21 Locales deberían ser entendidas como instrumentos diseñados para iniciar a los ciudadanos en formas más sostenibles de vivir, de producir y consumir, de relacionarse con sus semejantes y con su entorno.

Resulta claro que la propia definición, aunque en términos muy generales, apunta las metas a las que debemos aspirar y cómo abordar su consecución. Pero la sencillez del enunciado no puede confundirse con la dificultad que encierra el cambio propuesto. Porque se trata de eso: de un cambio radical en la manera de enfrentarnos a la economía, al medio ambiente y a la sociedad.

Lo anterior, lo que se pretende, no puede dejar de compararse con lo ya realizado. De ese emparejamiento dialéctico surgen las discrepancias y las similitudes. Y eso proporciona indicios sobre si el camino emprendido se está haciendo en el sentido correcto o es preciso cambiar el rumbo, sobre si el ritmo es lento o adecuado. Porque en el análisis de todo cambio, y éste es probablemente uno de los mayores al que se ha enfrentado el ser humano, conviene observar algunos aspectos clave. En el caso de las A21L: liderazgo, método, capacidad, integración¹, continuidad, innovación, participación, financiación, etc. son sólo algunos de esos aspectos a los que antes se aludía. Se intentará, en consecuencia, que el análisis de tales aspectos aparezca gorefenciado a la provincia de Cádiz.

El esquema metodológico es bastante elemental y aparece detallado más adelante. Sirva como anticipo que nuestra intención es dar respuesta a los hitos mencionados a continuación:

¹ En ocasiones también se utiliza el vocablo «transversalidad».

Idea clave 1

Las Agendas 21 locales deberían ser entendidas como instrumentos diseñados para iniciar a los ciudadanos en formas más sostenibles de vivir, de producir y consumir, de relacionarse con sus semejantes y con su entorno

1. Necesidad de un nuevo modelo de desarrollo.
2. Soluciones para un desarrollo más sostenible.
3. Saltos escalares de la Agenda 21 Local.
4. Decálogo para el análisis de la A21L en la provincia de Cádiz.
5. Reflexión final.

Es posible que todo ensayo sobre Buenas Prácticas o Guía de Estilo deba centrarse, de forma casi exclusiva, en la búsqueda de experiencias de interés. Pero tampoco es menos cierto que en ocasiones la ausencia de «contextos», o circunstancias que explican por qué ocurren las cosas de una determinada manera, hacen que esos hallazgos pierdan parte de su sentido. Por esa razón los primeros apartados no son intrascendentes sino más bien todo lo contrario. Como resulta lógico pensar el apartado tercero y cuarto constituyen el cuerpo central de este trabajo.

Es lógico suponer que la información que nutre nuestras reflexiones procede, en lo fundamental, de lo acaecido en los municipios gaditanos que sirven de muestra. La búsqueda de información se convierte así en parte clave del proceso de elaboración de este manual. Tanto los criterios utilizados en la elección de la muestra como las técnicas empleadas para acceder a la información, serán descritos en sucesivos apartados.

La relativa novedad de este trabajo podría estar, sin embargo, en la estructura propuesta para el tratamiento de los casos seleccionados.

El que hemos dado en llamar «decálogo» para el análisis de las A21L, es una adaptación del modelo utilizado en anteriores ensayos sobre «Gestión integrada de áreas litorales» (GIAL). La razón que avala la utilización de este esquema metodológico reside en que los proyectos de GIAL, igual que las A21L, son instrumentos puestos a disposición de iniciativas que pretenden un desarrollo más sostenible. La única diferencia reside, con certeza, en el ámbito geográfico de aplicación. Pero incluso esta limitación sería fácil de superar en caso de que fuera necesario, ya que lo verdaderamente importante es el método empleado.

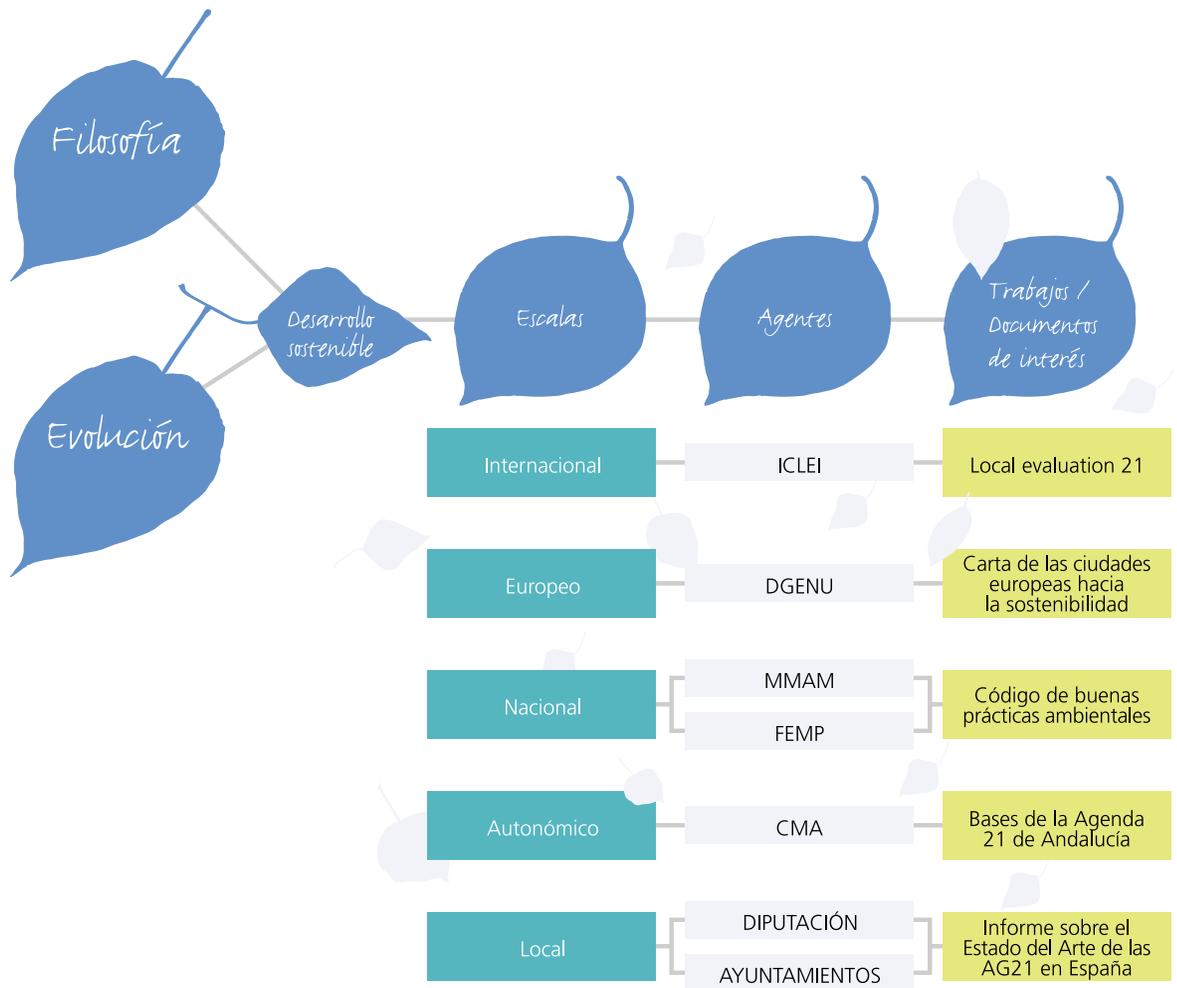
El formato en el que se presenta el texto pretende ser didáctico y de fácil lectura. Para ello no sólo se ha redactado de forma muy sintética; también se han colocado algunas de las ideas más importantes dentro de recuadros, en el margen derecho. Tal forma de presentación pretende resaltar:



- En letra negra y con el título de **“Ideas clave”**, aquellas cuestiones generales de cierto alcance.
- En letra roja y con el título de **«Para la reflexión»**, aquellos temas o experiencias que necesitan mejora, que podrían constituir auténticas lecciones de aprendizaje.
- En letra azul y con el título de **«Buenas prácticas»**, aquellas actuaciones que merecen ser realizadas por valorarse de forma positiva.

2. Se institucionaliza el concepto de desarrollo sostenible

(Sembrando nuevas ideas)



2.1. Desarrollo sostenible: breve reseña histórica²

(Entre la economía del «cow boy» y el «Navío Espacial Tierra»)

No cabe duda que la «Cumbre de la Tierra», como se denominó a la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), celebrada en la ciudad brasileña de Rio de Janeiro en 1992, constituye uno de los hitos más importantes en relación al desarrollo sostenible. Cuando se realiza esta afirmación se hace pensando en la formalización y asunción de un concepto por parte de la institución pública internacional de mayor capacidad e influencia: Naciones Unidas. Desde esta plataforma institucional, el salto a otras escalas de gobierno (nacional, regional y local), se produce no sin antes superar ciertas dificultades.

Pero conviene recordar que el fruto recolectado en la «Cumbre de la Tierra» fue fértilmente abonado casi desde el inicio de la Edad Contemporánea. Es decir, al menos desde el punto de vista teórico, la relación entre sociedad, economía y entorno tiene un aval de más de dos siglos de reflexión y debate. En efecto, la publicación del ensayo de T. Robert Malthus sobre la población (1798) inaugura una corriente de pensamiento tildada de «pesimista».

La discusión se inicia cuando este clérigo de la Iglesia anglicana razonaba, observando las consecuencias sociales de la Revolución Industrial, que el problema se plantea a partir del desfase que existe entre el crecimiento de la población (en progresión geométrica) y la capacidad para incrementar la producción alimenticia (en progresión aritmética). La reacción de marxistas y católicos fue la esperada desde la lógica de su ideología e ideario, respectivamente: los primeros aducían el injusto reparto de la riqueza y los medios de producción, y los segundos se negaban a aceptar unos presupuestos que conducían, de forma inexorable, al control de la natalidad.

A lo largo de estas dos centurias ha continuado la controversia. Aunque el planteamiento ya es otro, especialmente cuando tercia el factor tecnológico, todavía continúan vigentes algunos interro-



Antropocéntrico

Vs



Ecocéntrico

² Para la redacción de este epígrafe han sido de extraordinaria utilidad las reflexiones vertidas por R. Tamames en su libro «Economía y desarrollo sostenible», Alianza Editorial, 1995.

gantes del mismo. Incluso puede afirmarse que, en el fondo, se trata de problemas no resueltos por el ser humano como colectividad organizada que vive en un lugar de recursos y posibilidades finitas.

También cabe sugerir algo obvio: el pensamiento actual enuncia este tipo de cuestiones de manera más compleja. Y es que dicha complejidad crece al mismo ritmo que ha avanzado el conocimiento que tiene la sociedad sobre sí misma, por un lado, y del que ostenta respecto al medio ambiente, por otro. La búsqueda de sus relaciones ha corrido casi paralela a los avances anteriormente señalados. Otro hecho añade atractivo a cualquier reflexión al respecto: el enfoque de dichas relaciones ya no es único. Éstas se pueden abordar desde una concepción en la que el ser humano es el núcleo de la cuestión (antropocéntrica) pero también otra en la que ya no es el único protagonista (ecocéntrica). En ambos casos los aspectos éticos condicionan el razonamiento de tal forma que se erigen en fiel de la balanza.

Algunos antecedentes de interés los marca la ciencia económica. El premio Nobel estadounidense Paul Samuelson reconocía, finalizando la II Guerra Mundial, su decepción por el hecho de que el Producto Nacional Bruto (PNB) siguiera utilizándose como indicador del nivel económico y social de un país. Por el contrario, asume la necesidad de un Bienestar Económico Neto (BEN). Este nuevo medidor restaba al anterior los costes sociales y ambientales. Es decir, se internaliza en dicha ecuación contable el coste necesario para conseguir ese PNB.

Este mismo economista propone patrones de producción y consumo distintos a los entonces vigentes; más cercanos, quizás, a los postulados por la filosofía keynesiana. Llega a reconocer la necesidad de que las políticas públicas asuman el papel corrector de las externalidades y disfunciones generadas por el libre mercado. En estos términos, y no en otros, plantea la ordenación del territorio, la planificación y coordinación de las propias políticas públicas, la implantación de instrumentos de gestión reglamentarios, financieros, etc.

Los denominados economistas-ecólogos, siguen la misma senda; interpretan que la planificación es una herramienta fundamental para la protección del medio ambiente. Y es que las «externalidades» del sistema económico se manifiestan en forma de contaminación acústica, contaminación del agua, del aire, del suelo...

Al nacer la década de los setenta otro economista, K.E. Bouding, utiliza la analogía de la «*economía del cow-boy*», basada en la interpretación de la existencia casi ilimitada de recursos naturales y grandes espacios abiertos para los desechos contaminantes y vertidos. Así mostraba su desacuerdo con un modelo económico inviable desde el punto de vista ambiental. Expresión tan significativa se contraponía a la de «*Navío Espacial Tierra*», que fue acuñada mucho antes para definir otra concepción económica muy diferente. La sentencia de este autor no deja lugar a dudas cuando afirma que «*el hombre debe encontrar su lugar en el sistema ecológico cíclico, de forma que éste sea capaz de una reproducción material continua*».

Casi al mismo tiempo, otro estadounidense, R. Heilbroner, se expresa de forma tan didáctica como influyente «*En el Navío Espacial Tierra, como en cualquier aeronave, la sobrevivencia de los pasajeros depende del equilibrio entre la capacidad de carga del vehículo para asegurar la vida y*

Para la reflexión 1

Otro economista, K.E. Bouding, utiliza la analogía de la «*economía del cow-boy*», basada en la interpretación de la existencia casi ilimitada de recursos naturales y grandes espacios abiertos para los desechos contaminantes y vertidos



las necesidades de los habitantes del aparato». Resulta evidente que estos dos últimos autores superan con su discurso la dialéctica socialismo-capitalismo, casi excluyente en plena Guerra Fría. La principal razón, no puede olvidarse, radica en que un problema de esta naturaleza afecta al Planeta en su conjunto.

Pero también en Europa la preocupación por el modelo de desarrollo es palpable. En 1968, el denominado «Club de Roma» reunía a influyentes politólogos, genetistas, economistas, sociólogos, planificadores, etc. La publicación en 1972 del Informe «*Los límites al crecimiento*» pone de manifiesto sus inquietudes. Pero hay que subrayar que dicho informe está basado en los trabajos que dirigió D.L. Meadows en el MIT (Massachusetts Institute of Technology); el mismo lugar donde J.W. Forrester desarrolló años antes sus investigaciones sobre Dinámica de Sistemas.

En efecto, Forrester utiliza su concepción sistémica para construir un modelo mundial al que denomina «*World 2*». En él se relacionan los principales subsistemas: población, inversión de capital, espacio geográfico, recursos naturales, contaminación y producción de alimentos. Su discípulo, que hará famoso su apellido a través del «*Informe Meadows*» para el Club de Roma, perfecciona el mismo modelo y lo denomina «*World 3*». Los resultados de las diferentes simulaciones resaltaban la idea de colapso global en el marco cronológico del Siglo XXI. La causa principal: el agotamiento de los recursos naturales no renovables.

Dicho colapso se manifestaría en una caída súbita e incontrolada de la población y de la capacidad industrial, lo cual llevaría a tasas de desempleo socialmente insoportables. Cualquier deseo de alterar la tendencia observada debería adoptar una disciplina, mantenida en el largo plazo, que aportara estabilidad a los ecosistemas y a la economía. Cuanto antes se adoptara esta decisión más probabilidades de éxito habría. En consecuencia, la lógica de este ejercicio de razonamiento trenza los aspectos ambientales, sociales y económicos de una forma casi natural. Existen indicios para pensar que estamos ante los albores técnico científicos de la integración de las distintas dimensiones del desarrollo (los ensayos filosóficos al respecto son anteriores).

Es posible que buena parte de las críticas que tuvo el «World 3» en Europa estuvieran bien fundamentadas. De todas formas lo interesante, a nuestro juicio, no es sólo el método empleado, las hipótesis de trabajo, e incluso sus conclusiones. El propio debate sobre la relación que se establece entre sociedad, economía y ambiente, es un hecho tan significativo que adquiere protagonismo por sí mismo. Resulta evidente que el ser humano todavía no ha despejado las principales incógnitas de dicha relación.

2.2. Agenda 21 y Desarrollo sostenible: Contexto institucional

(Ideas que vienen desde arriba)

2.2.1. El salto escalar

(Desde la visión planetaria de las Naciones Unidas a la ciudad donde vivo)

Si el debate intelectual sobre el modelo de desarrollo a principios de la década de los setenta de la anterior centuria se planteaba en términos parecidos a los descritos ¿qué ocurría dentro de las instituciones internacionales? ¿Cómo se fraguó la institucionalización del concepto «*desarrollo sostenible*»? ¿Cómo se produjo la transferencia de ideas desde las alturas internacionales hasta la realidad local?

Las respuestas a estas preguntas pueden contribuir a delinear algunos antecedentes del Desarrollo Local Sostenible (DLS). Para empezar hay que recordar que la UNESCO convocó en París, en 1968, la Conferencia Internacional de la Biosfera. Así mostraba su preocupación por los asuntos ecológicos del Planeta. En esta reunión se propuso que la ONU auspiciara un encuentro para tratar los problemas ambientales que aquejaban o amenazaban a la Humanidad. Hay que reconocer que el trasfondo, de nuevo, ponía frente a frente a los dos sistemas económicos productivos. Pero tampoco es menos cierto que socialismo y capitalismo, veían desbordada la exclusividad de su protagonismo con la irrupción de algunos de los países más desheredados de la Tierra.

Poco después, en 1972, se celebra en Estocolmo la Conferencia sobre el Medio Humano. Los prolegómenos de la reunión fueron, quizá, tan importantes como sus resultados (aquí se crea el Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, PNUMA). Y es que, en la preparación, los países más pobres reclamaban una visión menos cercana al «ecologismo y esteticismo» del medio ambiente, más propia de los países ricos. Los menos desarrollados entendían que temas inherentes al medio ambiente eran además: «*el hambre, la miseria de las personas y sus viviendas, la enfermedad, la falta de instalaciones sanitarias, etc.*». De nuevo, sociedad, economía y medio ambiente se dan la mano en un debate no exento de un formidable trasfondo político.

La repercusión y el eco de esta reunión aconteció pero tardó cierto tiempo, al menos desde el punto de vista de las instituciones internacionales. Hubo que esperar dos décadas para avanzar un poco más en Río de Janeiro. Mientras tanto, organismos internacionales como la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), redactan documentos de indudable interés

(Estrategia Mundial para la Conservación), Declaración de Nairobi del PNUMA, una especie de Estocolmo + 10, etc. Quizás, el Informe presentado en 1987 por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo, creada por la ONU cuatro años antes, (y cuya portavoz era la primera ministra noruega G.H. Brundtland), tuvo el acierto de consolidar la definición de desarrollo sostenible: *«aquél que responde a las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras»*. Este informe, titulado *«Nuestro futuro común»*, pasaría a ser otro de los hitos más destacados del DS.

Pero la ciudad sueca marcó en 1972, y de manera decisiva, el devenir reciente del debate. Allí se pronunciaron frases de tremendo mensaje *«la pobreza es la peor forma de contaminación»*. Con los antecedentes descritos se organiza una nueva convocatoria institucional. La ONU propone que Río de Janeiro sea en 1992 sede de un nuevo encuentro mundial para la discusión. Ya en esta ocasión se había aprendido una lección: que también los países pobres son protagonistas, especialmente si pensamos en términos de población y de recursos naturales.

Se estima que a la antigua capital brasileña asistieron entre 20.000 y 30.000 personas. Pero una nueva división marcaba otra vez los trabajos: mientras un buen número asistía a la institucional *«Cumbre de la Tierra»*, otros lo hacían al amparo del reclamo de las Organizaciones No Gubernamentales en el denominado *«Foro Global»*. Es cierto que después se han sucedido proyectos, declaraciones y programas (los propios de la Unión Europea sobre el Medio Ambiente y el DS, la reunión de Johannesburgo, conocida como Río + 10, etc.), pero ninguno tan influyente de cara al DLS como Río 92. También en la ciudad carioca se acuña de manera oficial la expresión *«desarrollo sostenible»*.

En esta reunión y en los dos años siguientes se firmaron varios e importantes tratados: Convenio sobre Diversidad Biológica, sobre Cambio Climático y lucha contra la Desertificación. De Río también surge la *«Declaración sobre medio ambiente y desarrollo»*, articulada en 27 puntos, que reconoce de forma explícita el apoyo y el compromiso por un modelo de desarrollo más sostenible y la erradicación de la pobreza. Probablemente es uno de los textos literarios más socorridos en la formulación de iniciativas de DLS.



Río de Janeiro

Para la reflexión 2

...se había aprendido una lección: que también los países pobres son protagonistas, especialmente si pensamos en términos de población y de recursos naturales.



Pero el texto más importante y relevante, y el que todos los técnicos relacionados con el DLS deberían leer al menos una vez, es la denominada Agenda 21 (la Dirección General de Política Ambiental del entonces Ministerio de Obras Públicas y Transportes, lo tradujo al español en las publicaciones institucionales como Programa 21). La estructura del documento, organizado en cuatro secciones, que tienen un total de 40 capítulos, es bien sencilla:

I) Dimensiones sociales y económicas: donde se tratan temas como la cooperación internacional para acelerar el DS, la pobreza, el consumo, la salud y los recursos humanos, la integración del medio ambiente y el desarrollo en el sistema de toma de decisiones.

II) Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo: donde se tratan los siguientes temas: protección de la atmósfera, ordenación de los recursos de la tierra, lucha contra la deforestación, contra la desertificación, DS en zonas de montaña, agricultura y desarrollo rural, diversidad biológica, biotecnología, océanos, mares y costas, agua dulce, gestión de productos tóxicos, gestión de desechos peligrosos, gestión de desechos sólidos, gestión de desechos radioactivos.

III) Fortalecimiento del papel de los grupos principales: donde se incluyó la infancia, las poblaciones indígenas, las ONG, las autoridades locales y su papel en la Agenda 21, los trabajadores y sindicatos, los científicos, los agricultores.

IV) Medios de ejecución: se mencionan recursos y mecanismos de financiación, transferencia tecnológica, educación y capacitación, capacidad de los países en vía de desarrollo, acuerdos institucionales internacionales, instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales, información para la adopción de decisiones.

Algunas voces críticas señalaron que el hecho de pretender abarcar la mayor parte de los temas relacionados con el DS, hacía perder eficacia al instrumento. Es posible que a la naturaleza estratégica de este documento le hubiera convenido un carácter más selectivo. Pero tampoco es menos cierto que la interpretación que puede tener la Agenda 21 es otra: también debe verse como una guía que contribuya a plantear un nuevo modelo de desarrollo (y no sólo el de un Plan de Acción propiamente dicho). Sin descartar esto último, y teniendo en cuenta que se pretenden cambios estructurales en diferentes aspectos de la cultura humana, no sobran reflexiones y acuerdos que orienten o animen a la Humanidad hacia nuevos derroteros.

Aunque la mayoría de los temas de la Agenda 21 interesan a los municipios y ciudades, es el Capítulo 28, «*Iniciativas de las autoridades locales en apoyo de la Agenda 21*», el que propone el salto escalar. De todas formas el detalle no es la cualidad más señalada de este apartado. Incluso cabe afirmar que el horizonte cronológico en el que propone los distintos objetivos tampoco era demasiado realista.

En conjunto, este capítulo, de redacción excesivamente escueta, insta a las autoridades locales a iniciar un proceso de movilización social en favor del DS, aduciendo su mayor cercanía a los ciudadanos. Cada una de estas iniciativas se denominará de forma específica: «*Agenda 21 Local*». Más allá del énfasis puesto en la cooperación y coordinación entre autoridades locales, la participación pública y búsqueda de consenso, este capítulo es en verdad una puerta abierta al protagonismo y creatividad de la escala más próxima a los problemas y a algunas soluciones.

Es posible que la brevedad y el tratamiento tan genérico del Capítulo 28 sean debidos al difícil salto que debe producirse entre los planteamientos estratégicos de un organismo internacional, y el carácter operativo del funcionamiento de las instituciones locales. Pero la interpretación no puede ser distinta a la hecha con anterioridad: se trata de llamadas de atención, de mensajes dirigidos a orientar sobre nuevos caminos de actuación.

Después de Río 92 la CNUMAD creó la llamada Comisión de Desarrollo Sostenible. Dicha Comisión se reúne todos los años y ha dado interesantes resultados al colaborar, entre otros, en el Acuerdo Pesquero de Naciones Unidas, el Proceso Consultivo Informal sobre los Océanos y la Ley del Mar, etc.

La revisión de la «Cumbre de la Tierra» tuvo lugar en Nueva York en 1997, «*Río+5*», la conclusión principal fue que, a pesar de algunos progresos, los resultados no dejaban satisfecho a casi ninguno de los 2.500 delegados de los 165 países allí representados. Una de las pocas noticias positivas era que al menos 1.800 ciudades del mundo habían puesto en marcha ya su Agenda 21 Local.

Idea clave 2

El concepto y el debate sobre el DS que durante décadas, con una denominación u otra, se mantenía dentro de los círculos intelectuales más privilegiados y selectos, traspasa los umbrales de los lugares donde se gesta.

Idea clave 3

Este mismo concepto DS, pero sobre todo el debate subsiguiente, consigue una proyección universal al tiempo que institucionaliza su progreso a través de iniciativas auspiciadas por Naciones Unidas.



Con posterioridad, otras reuniones internacionales han seguido profundizando en los obstáculos que presenta el abordaje de la concepción del nuevo modelo de desarrollo: Cumbre del Milenio de Nueva York en 2000, Conferencia de Doha de la Organización Mundial del Comercio en 2001, Conferencia de Monterrey en 2002 para la Financiación del Desarrollo, etc.

Por último, en Johannesburgo (Río+10), se celebró la última Cumbre Mundial para el DS. Igual que sucedió en la ciudad brasileña diez años antes, también se desarrolló un «*Foro Global de la Sociedad Civil*». En Sudáfrica había cierto escepticismo por los resultados tan parcos en algunos campos de la Agenda 21. A lo anterior había que sumar la despreocupación que la comunidad internacional mostraba por el continente africano y sus problemas de salud y desarrollo. No obstante, el compromiso con el DS se renovó reconociendo que no hay alternativas donde elegir. Una de las claves de ese compromiso está en la disposición de los países desarrollados a afrontar la carga financiera que representa el nuevo modelo de desarrollo.

En lo que respecta a la escala local, los representantes institucionales allí presentes propusieron el Mandato denominado «*Acción Local 21*», que significa un avance respecto de la original idea de Agenda 21 Local, ya que presupone y prioriza la implementación de las propuestas hechas en el Plan de Acción.

En resumen, las ideas e información de este epígrafe avalan un fenómeno singular que se produce a lo largo de los últimos veinte años. Podría describirse como una especie de salto en tres movimientos:

Primero, el concepto y el debate sobre el DS que durante décadas, con una denominación u otra, se mantenía dentro de los círculos intelectuales más privilegiados y selectos (personalidades de la ciencia, Centros de Investigación, Universidades, Clubes o Foros Políticos y Económicos, etc.), traspasa los umbrales de los lugares donde se gesta.

Segundo, a continuación este mismo concepto, pero sobre todo el debate subsiguiente, consigue una proyección universal al tiempo que institucionaliza su progreso a través de iniciativas auspiciadas por Naciones Unidas.

Tercero, el último paso de este proceso consiste en hacer llegar a la escala local la necesidad de avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo. Con las Agendas 21 Locales se logra dar el salto escalar. El objetivo es que las propuestas realizadas en el plano internacional se afiancen, lo antes posible, en cualquier ciudad y en todos los pequeños pueblos o aldeas. En realidad, las Agendas 21 Locales son instrumentos para la implantación institucional del DS, pero también raíces de su propia didáctica. En estos momentos alrededor de 6.500 ciudades de todo el mundo (buena parte de ellas son europeas) llevan adelante iniciativas similares a la Agenda 21 Local. Sólo eso, en sí mismo, constituye un considerable avance.

2.2.2. El ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives) (Para ayudar)

Pero hacía falta más apoyo institucional para facilitar el proceso de avance. Coincidió que el PNUMA, junto a la Unión Internacional de Autoridades Locales, había patrocinado en 1990 la creación del Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales, más conocido por el acrónimo inglés ICLEI. Desde entonces casi 500 gobiernos locales y asociaciones de municipios nacionales y regionales de todo el mundo participan de la misma inquietud: su compromiso con el desarrollo sostenible.

Esta asociación internacional, como expresa la proyección de su propia imagen corporativa: *«apoya a los gobiernos locales para: generar conciencia política en cuestiones de sustentabilidad local; establecer planes de acción; trabajar en la implementación de proyectos; y evaluar el progreso local para acelerar el desarrollo sustentable. Como movimiento, ICLEI desarrolla y maneja un amplio rango de campañas y programas que abordan temas de sustentabilidad local a la vez que protegen los bienes comunes globales (tales como calidad del aire, clima, agua), y vinculan las acciones locales con objetivos y metas acordados internacionalmente. Asimismo, como agencia internacional para el desarrollo sustentable, ofrece a sus miembros la oportunidad de adherir a proyectos pilotos. Desarrolla productos y servicios para la implementación de la sustentabilidad, lleva adelante investigaciones para el desarrollo de metodologías y herramientas innovadoras. También ofrece servicios técnicos y consultoría especializada.»*

El ICLEI trata una serie de programas que abordan la sustentabilidad local. Este tipo de iniciativas desarrolla una estrategia basada en definir muy bien los temas que constituyen su

Idea clave 4

El último paso de este proceso consiste en hacer llegar a la escala local la necesidad de avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo. Con las Agendas 21 Locales se logra dar el salto escalar. El objetivo es que las propuestas realizadas en el plano internacional se afiancen, lo antes posible, en cualquier ciudad y en todos los pequeños pueblos o aldeas.

Idea clave 5

Este tipo de iniciativas desarrolla una estrategia basada en definir muy bien los temas que constituyen su objetivo: energía, residuos, agua, etc.

objetivo: energía, residuos, agua, etc. Además, de esa forma se consigue que los proyectos locales estén asociados a metas de interés internacional. En resumen, se trata de una institución que a través de la información, la formación, el intercambio de experiencias, la organización de foros y seminarios, la construcción de redes de ciudades, el diseño de proyectos-piloto, etc. ayuda al fortalecimiento de las capacidades de gestión de las instituciones y gobiernos locales.

Es fácil imaginar, de cara al DS en este ámbito, que el papel del ICLEI será de trascendental importancia dentro del llamamiento *Acción Local 21*. En Johannesburgo se pidió cautela ante la posible fatiga y cansancio que podía causar el hecho de que durante más de una década se hubiera estado hablando de Agendas 21 Locales, y que su implantación estuviera todavía por llegar.

Acción Local 21 se centra en cuatro aspectos bien definidos de la sustentabilidad:

a) Economías locales viables, para erradicar la pobreza y donde el modelo de consorcio público-privado constituye un importante instrumento de apoyo.

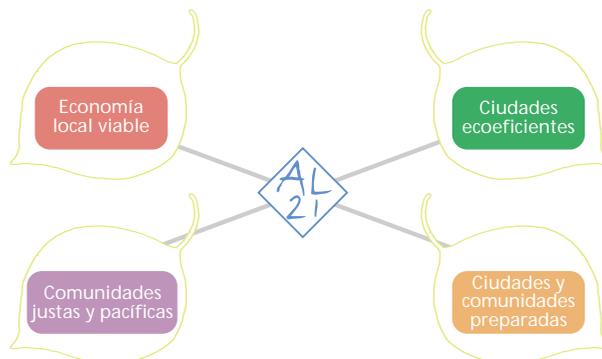
b) Comunidades justas y pacíficas, interesándose por los aspectos más sociales del desarrollo. No puede olvidarse que el modelo participativo que propugna busca el consenso ciudadano para definir las metas de la comunidad.

c) Ciudades ecoeficientes, dirige los esfuerzos hacia temas estrechamente vinculados al medio ambiente: gestión de agua, calidad del aire, eficiencia energética, ecomovilidad, etc.

d) Ciudades y comunidades preparadas para hacer frente a crisis económicas o desastres naturales inesperados. La inversión dedicada a rebajar los niveles de riesgo de la población (en los asentamientos humanos, infraestructuras...), propicia una sociedad más segura y resistente al crear mejores condiciones y aumento de la calidad de vida.

Idea clave 6

Mensaje en cuanto a la prioridad de ciertos temas: Agua y Sanidad, Energía, Salud, Agricultura, Biodiversidad y gestión de ecosistemas.



El propio Kofi Annan (en mayo de 2002) concretó la posible aportación de los gobiernos locales a la Acción Local 21. El acrónimo WEHAB³ facilita el envío y la recepción de un mensaje en cuanto a la prioridad de ciertos temas: Agua y Sanidad, Energía, Salud, Agricultura, Biodiversidad y gestión de ecosistemas. De aquí surgen ciertos programas que se están desarrollando en estos momentos: *Local Climate and Air Quality Action, Local Water Action, Local Land and Soil Action, Local Biodiversity Action, Local Health Action, etc.*

2.2.3. Algunas notas sobre el DLS en Europa (Tejiendo la red)

En el Viejo Continente, el ICLEI cuenta con más de 180 asociaciones y miembros vinculados. La coordinación se ejerce desde 1992 a través de la Secretaría Europea situada en Friburgo (RFA) donde mantiene, además, un Centro Internacional de Formación. Las propias características del desarrollo europeo marcan la agenda del Mandato Acción Local 21. Éste se articula a través de los siguientes focos temáticos: *Gobernanza Urbana y Agenda 21 Local, Gestión de la Sustentabilidad, Clima y Aire, Turismo Sostenible, Medio Ambiente y Salud, etc.*

También en Europa la utilidad del ICLEI, como institución instrumental que pretende influir y ayudar a los gobiernos locales a conseguir sus metas de desarrollo sostenible, está fuera de toda duda. Tal afirmación cobra especial sentido cuando se piensa en las situaciones tan diferentes que pueden encontrarse en los entes locales: el tamaño demográfico del municipio, los recursos económicos disponibles, los técnicos especializados en plantilla, el nivel de conciencia ciudadana respecto a los temas ambientales, etc.

Sólo un ejemplo: el libro de Nicola Hewitt, «*European Local Agenda 21 Planning Guide. How to engage in long-term environmental action planning towards sustainability*», publicado en 1995 por la Secretaría Europea del ICLEI, tenía como objeto orientar a los técnicos y políticos locales sobre el método⁴ para desarrollar una Agenda Local 21. Son muchos los municipios que se han inspirado en este modelo a la hora de diseñar su propia iniciativa local de desarrollo sostenible.

Apenas un año antes, en la ciudad danesa de Aalborg, se aprueba la «*Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sustentabilidad*». Ello supone un auténtico hito pues será referencia indispensable en el futuro para todas las ciudades europeas. El documento tiene tres partes bien diferenciadas que explican bastantes de las actuaciones ulteriores: 1) Declaración de consenso: las

³ El acrónimo WEHAB corresponde a las iniciales de las siguientes palabras inglesas: Water and Sanitation, Energy, Health, Agricultural Production, Biodiversity and ecosystem management.

⁴ Ello a pesar de haber sido criticado por concebir un modelo demasiado «avanzado y perfecto» de sociedad local democrática.



ciudades hacia la sostenibilidad, II) Campaña de ciudades europeas sostenibles, III) Participación en las iniciativas locales de la Agenda 21. Su influencia llega hasta tal grado que el programa andaluz, que más tarde será comentado, se denomina «*Ciudad 21*».

Cuadro 1.- Decálogo de Aalborg + 10

Nos hemos comprometido a:

1. Impulsar nuestros procedimientos de toma de decisiones a través de una mayor democracia participativa.
2. Elaborar programas eficaces de gestión, desde el diseño a la evaluación, pasando por la implementación.
3. Asumir completamente nuestra responsabilidad para proteger, preservar y garantizar un acceso equitativo a los bienes culturales comunes.
4. Adoptar y facilitar un uso prudente y eficiente de los recursos y a fomentar el consumo y producción sostenibles.
5. Asumir un papel estratégico en el diseño y planificación urbana y a enfocar los temas ambientales, sociales, económicos, de salud y culturales hacia el beneficio común.
6. Reconocemos la interdependencia del transporte, la salud y el medio ambiente y estamos comprometidos a promover firmemente los modelos de movilidad sostenibles.
7. Promover y proteger la salud y el bienestar de nuestra ciudadanía.
8. Crear y asegurar una economía local viva y que promueva el empleo sin dañar el medio ambiente.
9. Asegurar comunidades integradoras y solidarias.
10. Asumir nuestra responsabilidad global para la paz, la justicia, la igualdad, el desarrollo sostenible y la protección del clima.

Es en Aalborg donde se reconoce el sesgo urbano de la población europea (80%) y, por tanto, es en este ámbito donde se deben concentrar los esfuerzos. También la II Parte es fundamental debido a que significa el arranque de una ambiciosa campaña europea. La III Parte puede considerarse de corte metodológico ya que señala los principales hitos de un modelo de planificación participativa. Posteriormente se han celebrado otras reuniones y se han difundido acuerdos o documentos de interés: Carta de Lisboa (1996), de Sevilla (1999), de Vizcaya (1999), de Hannover (2000), Conferencia de Aalborg + 10 (donde se exponen una serie de compromisos en forma de decálogo).

Pero ¿qué sucede mientras tanto en la Europa real de los municipios en relación a las Agendas 21 Locales? El panorama, como señalan algunos autores⁵, es bien diferente dependiendo del grado de implicación antes y durante la «*Cumbre de la Tierra*». Pero siendo útil este factor explicativo no deja de ser coyuntural. Las principales razones que favorecen una especie de cultura ambiental local residen en la combinación, por una parte, de una considerable autonomía local y, por otra, del arraigo de políticas ambientales en esa escala.

Mezclando dichos factores, y para los diez países estudiados por Gomila (2000, pág. 55), aparecen, siguiendo el símil ciclista, los siguientes grupos:

⁵ Véase el artículo de GOMILA (2000) «La Agenda 21 Local en Europa: un análisis comparado», en «*Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*», Ed. Icaria.

Idea clave 7

Cuanto más explícito es el beneficio adicional de la iniciativa de DLS para el municipio, más amplia y fácilmente se difunde.

- Grupo de cabeza: Suecia, Holanda, Dinamarca, Reino Unido
- Pelotón: Noruega, Finlandia y Alemania
- Rezagados: Austria, Irlanda, Italia

Dicha autora (pág. 54-55) destaca algunos casos como el sueco «en el que el 100% de sus municipios ha desarrollado alguna iniciativa relacionada con la A21L, el 70% tiene destinado un fondo especial para la A21L, y el 60% de ellos había elaborado un Plan de Acción» (antes de 2000). Claro que en este ejemplo, además de las condiciones señaladas, el gobierno nacional ha apoyado financieramente a los municipios en campañas donde se vinculaba este tipo de instrumentos a claras y nuevas oportunidades de empleo. La coordinación entre la escala nacional y local en el ejemplo sueco ha permitido que las iniciativas de DSL broten por todo el territorio.

Pero el análisis detallado de los casos descritos facilita otras conclusiones para estos países europeos:

- Cuanto más explícito es el beneficio adicional de la iniciativa de DLS para el municipio más amplia y fácilmente se difunde.
- Se constata estrecha relación entre las iniciativas de DLS y los fondos específicos para tal menester puestos a disposición de los entes locales por parte de los gobiernos nacionales y regionales. Ello avala, una vez más, el carácter «institucional» que acompaña la difusión de una innovación de esta naturaleza.

2.2.4. El contexto nacional para las A21L

¿Que inventen otros?

Lo comentado en líneas precedentes puede ser de cierta utilidad a la hora de explicar lo sucedido en España. Por un lado, nuestra sociedad no ha gozado de una tradición de autonomía local. Por otro, los asuntos y políticas ambientales nos preocupan desde hace poco tiempo. Para colmo la cultura emprendedora tampoco es, precisamente, uno de los puntos fuertes de nuestra sociedad y economía; más bien todo lo contrario. Incluso nos atrevemos a afirmar que el nivel de concienciación general todavía no es el óptimo para abordar iniciativas de DLS con este tipo de instrumentos.

Y no es que las A21L sean herramientas demasiado sofisticadas. Lo que ocurre es que nuestra cultura participativa, por ejemplo, no es la misma que la que otros países europeos han adquirido y disfrutado a lo largo del Siglo XX. Además, no debe olvidarse que el grado de implicación en la toma de decisiones suele ser directamente proporcional a la disposición en adquirir responsabilidades. Y esto último es fundamental. Para asumir la financiación, pongamos por caso, de los costes ambientales del desarrollo desde nuestros bolsillos o, lo que es lo mismo, con nuestros impuestos, se precisa un nivel cultural y de vida considerable.

Este razonamiento explica el retraso de España, en comparación a otros países europeos, en lo que a iniciativas de DLS se refiere. También es cierto que durante los últimos años se han re-

Idea clave 8

Se constata estrecha relación entre las iniciativas de DLS y los fondos específicos para tal menester puestos a disposición de los entes locales por parte de los gobiernos nacionales y regionales. Ello avala, una vez más, el carácter «institucional» que acompaña la difusión de una innovación de esta naturaleza.

alzado loables esfuerzos y conseguido avances significativos al respecto. Y que éstos han ido paralelos a la consolidación de la autonomía y política ambiental local. De todas formas esta última aún se caracteriza por contar con pocos medios materiales y humanos; y nutrirse en bastantes ocasiones de fondos europeos. No en balde, y al menos durante las dos últimas décadas, el «locus decisorio» para bastantes aspectos de la política ambiental de nuestro país hay que situarlo en Bruselas.

En cualquier caso, y en comparación con otros países de Europa, llevamos un retraso que oscila entre diez y veinte años (Font y Subirats, 2000, pág. 94). Ello es atribuible, entre otras causas, a la tardía incorporación al sistema democrático, a la reciente descentralización de las estructuras del Estado, y al menor nivel de desarrollo social y económico. Lo anterior se manifiesta en un hecho clave para las A21L: nuestra cultura ambiental y participativa todavía son incipientes.

Y es que el derrotero de nuestro sistema democrático ha sido peculiar. El proceso de descentralización al que se ha aludido en el párrafo anterior, implica la creación de nuevos entes de gestión. Así, surgen las instituciones regionales o autonómicas en el panorama administrativo y político. La Constitución les otorga competencias y recursos muy considerables. El contexto institucional de las iniciativas de DS de los entes locales está, por tanto, muy limitado por las Comunidades Autónomas (CCAA), en cuanto a competencias, y resulta muy dependiente de éstas y del Estado en cuanto a recursos.

En consecuencia, la mayoría de los proyectos de DSL no tiene otra posibilidad de prosperar si no es contando con la cooperación del resto de escalas administrativas. Sobre el perfil de nuestra política ambiental no descubrimos nada nuevo si la definimos como reactiva, reglamentista y con escaso margen a la participación pública.

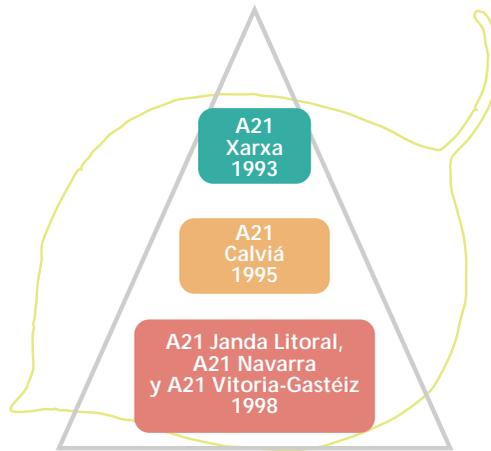
Por otra parte, el apoyo que la Administración General del Estado (AGE) ha prestado a las A21L ha sido escaso y tardío. A pesar de ello, en los últimos años se constatan iniciativas de interés. Así, en 2003 el Ministerio de Medio Ambiente (MIMAM) se comprometía a firmar un Convenio Marco con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para la implantación de las A21L. Las acciones pretendidas se encaminaban al apoyo técnico (creación de un Foro de intercambio de experiencias, de una web, de una Guía Práctica, etc.), y al seguimiento y evaluación de las acciones en marcha (Observatorio de Sostenibilidad, Guías de Buenas Prácticas, etc.).

Otros proyectos auspiciados desde el MIMAM relacionados con las A21L han sido los siguientes: estudio de viabilidad sobre la creación de un Sistema de Validación y Certificación, estudio para la aprobación de un marco regulador, creación de un registro, etc. En resumen: la AGE no ha asumido un papel protagonista en el impulso de las A21L. Es posible que no haya querido interferir en las competencias de otros entes territoriales. Pero también puede interpretarse como un desencuentro más entre escalas de gobierno.

Sea por una razón u otra, lo cierto es que hasta finales de los noventa el proceso de incorporación de los municipios a las A21L no se acelera. Hasta esa fecha sólo unos pocos de en-

Idea para la reflexión 3

El apoyo que la Administración General del Estado (AGE) ha prestado a las A21L ha sido escaso y tardío.



tre los más importantes de España, habían iniciado algún tipo de iniciativa formal. Calviá ha sido en cierta medida pionero de este proceso. Además, el ejemplo de Vitoria-Gasteiz y de la Diputación de Barcelona, con la difusión de sus experiencias, ha animado a otros entes locales a iniciar la andadura de un camino no exento de dificultades e incertidumbres. Es bastante probable que entre 2000 y 2005 empezaran buena parte de las A21L que están funcionando en la actualidad.

Asimismo es necesario destacar el papel que en nuestro país está teniendo la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en la impulsión de las A21L. Esta institución es, por ejemplo, la que difunde el «Código de buenas prácticas ambientales», el cual presta especial atención a los aspectos prácticos y metodológicos de las A21L⁶, y al que haremos referencia en páginas sucesivas. Su objetivo no es otro que el de proporcionar apoyo técnico y orientación a los municipios sobre la gestión local del medio ambiente.

También es preciso subrayar el interés mostrado por la FEMP a la hora de abordar los aspectos ligados a la participación ciudadana en este tipo de procesos. En Málaga, por ejemplo, se reunieron en 2005 responsables de más de 150 municipios españoles y expertos en materia de Participación Ciudadana, para establecer las pautas de la futura *Agenda Local de la Participación de la FEMP*. Su contenido tiene en cuenta cuestiones relativas a «la organización municipal, los instrumentos, canales y marco normativo de la participación ciudadana, la promoción de organizaciones ciudadanas, la construcción de la ciudad o los sistemas de evaluación de la calidad democrática».

⁶ Existe una tercera edición del texto revisada y actualizada que data de septiembre de 2004.

Buena práctica 1

En 2003 el Ministerio de Medio Ambiente (MIMAM) se comprometía a firmar un Convenio Marco con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para la implantación de las A21L. Las acciones pretendidas se encaminaban al apoyo técnico (creación de un Foro de intercambio de experiencias, de una web, de una Guía Práctica, etc.), y al seguimiento y evaluación de las acciones en marcha (Observatorio de Sostenibilidad, Guía de Buenas Prácticas, etc.).

Bases para la Agenda 21 Andalucía



Por último, conviene mencionar un hecho significativo: no hay demasiados trabajos que evalúen el proceso y los resultados obtenidos en España por la A21L. Entre los más destacados resulta imprescindible recordar al ya citado de Font y Subirats (2000), «*Local y Sostenible. La A21L en España*», y al realizado conjuntamente por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y la Diputación de Barcelona (2003), con el sugestivo título de «*Informe sobre el estado del arte de las A21L en España*».

No obstante, el interés por evaluar el avance conseguido en el DLS a partir de estos instrumentos crece de forma constante. La propia FEMP ha organizado en noviembre de 2005 cursos específicamente dirigidos a la formación de los empleados públicos de la Administración Local en «*Evaluación de A21L*». Y es que resulta lógico valorar la eficacia de las A21L. Durante años se han hecho considerables esfuerzos y empleado una cantidad notable de recursos. Y no sólo nos referimos a los materiales; también resulta imprescindible valorar qué se ha hecho con el crédito que los ciudadanos y representantes institucionales concedieron a estos procesos participativos.

2.2.5. De Río al lugar donde vivo... pasando por Andalucía. (Otro salto)

El apartado que se inicia a continuación no deja de ser otro peldaño en esa escalera figurada que facilita el tránsito de las ideas y de las iniciativas, desde una dimensión internacional (representada por Río de Janeiro) hasta el área geográfica objeto de estudio (municipios de la provincia de Cádiz). Pero si en la búsqueda de la concreción, la escala europea y nacional suponen hitos significativos del itinerario, la trascendencia del papel jugado por la Junta de Andalucía (JA) está fuera de toda duda razonable.

Ello es cierto, especialmente, si se piensa en el protagonismo asumido por la Consejería de Medio Ambiente (CMA). Con esta aseveración no pretendemos expresar, todavía, la opinión que merece el hecho de que sea, precisamente, el área ambiental la que se haya responsabilizado del liderazgo institucional en las tareas de un cambio en el modelo de desarrollo. No obstante, hay

Buena práctica 2

Es necesario destacar el papel que en nuestro país está teniendo la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en la impulsión de las A21L.

Su objetivo no es otro que el de proporcionar apoyo técnico y orientación a los municipios sobre la gestión local del medio ambiente.

algo poco cuestionable: la CMA ha conseguido impulsar las A21L en el seno de muchos municipios andaluces.

Lo anterior genera dudas y debates aún no cerrados sobre cuál es la mejor estrategia para promover el desarrollo sostenible en el ámbito local: ¿la que tiene su origen en las instituciones vinculadas al medio ambiente? o, por el contrario, ¿aquella que surge de los organismos relacionados con el fomento económico? o, quizá, ¿la responsable de los asuntos sociales? o, mejor aún, ¿una coalición de las anteriores? e incluso ¿la que proviene desde las más altas instancias de un gobierno? El problema no es tanto la escala territorial desde la que se aborda el cambio estructural; en esto sí estamos de acuerdo. La duda surge cuando pensamos en la fortaleza e influencia institucional que debe tener, en este caso, la administración ambiental respecto a los demás órganos de gobierno.

Debido a que el área de medio ambiente acogió en su seno el proceso de implantación de las A21L, es por lo que los instrumentos estratégicos de referencia se encuadran en este ámbito de actuación pública. La «Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible: Agenda 21 Andalucía», por ejemplo, fue liderada por la CMA gracias a un encargo del Consejo de Gobierno fechado el 27 de abril de 1999. El debate del primer borrador, elaborado por un Comité de la propia CMA, tiene lugar en el *Consejo Andaluz para el Desarrollo Sostenible de Andalucía en el Siglo XXI* (CADS). Dicho Consejo fue creado «ad hoc» en octubre de ese mismo año, y estaba compuesto por más de 70 expertos de diferentes disciplinas.

Lo que dicho Consejo propuso sirvió para elaborar un segundo documento denominado «Bases para la Agenda 21 de Andalucía». Dichas Bases fueron presentadas al *Comité de Acciones para el Desarrollo Sostenible* (representación de las Consejerías encargado de impulsar las medidas en lo que a las competencias autonómicas se refiere), y al *Consejo Andaluz de Medio Ambiente* (CAMA), máximo órgano de participación relacionado con la protección y conservación del medio ambiente. Éste ha sido el inicio de los trabajos que han permitido elaborar una Agenda 21 Andalucía que se identifica como *Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible*.

Para los debates posteriores se crea, en febrero de 2002, el *Foro de Desarrollo Sostenible* dentro del CAMA. Como máximo órgano de participación ciudadana, están representados los diferentes sectores productivos y sociales: empresarios, sindicatos, grupos ecologistas, asociaciones agrarias, de consumidores y usuarios, de vecinos, representantes de municipios, docentes e investigadores, etc. La organización de diferentes Comisiones fue el procedimiento elegido para la elaboración de propuestas. De esta forma se abrieron diferentes líneas de trabajo, estableciéndose las denominadas *Línea Verde*, *Línea Marrón* y *Línea Horizontal*. Cada una de ellas acogía diferentes temas de interés estratégico. En realidad las dos primeras asocian las tareas propias de cada uno de los dos grandes servicios administrativos de la CMA, Gestión del Medio Natural y Calidad Ambiental, a los temas de otras Consejerías más afines.

Por eso la *Mesa Verde* trató «Conservación y uso sostenible de la biodiversidad, conservación del mundo marino y costero y gestión sostenible de sus recursos, agricultura y ganadería sostenible, desarrollo rural, paisaje, planificación del territorio y aprovechamiento racional del suelo, etc.» Y la *Mesa Marrón* se ocupó de la «Gestión del agua, ciudades sostenibles, energía, trans-

Buena práctica 3

Hay algo poco cuestionable: la CMA ha conseguido impulsar las A21L en el seno de muchos municipios andaluces.

portes, protección atmosférica, desarrollo industrial y gestión racional de residuos». Por último, la *Mesa Horizontal* se hace cargo de temas que afectan a diferentes aspectos de la realidad ambiental, social, económica e institucional: «Desarrollo integral del litoral, turismo sostenible, participación ciudadana, información y educación ambiental, empleo y medio ambiente, coordinación institucional, lucha contra la desigualdad y la pobreza, etc.»

El proceso de elaboración de la A21 Andalucía contó con la asistencia de una Oficina Técnica, adscrita a la Dirección General de la Red de Espacios Naturales Protegidos y Servicios Ambientales de la CMA. Los hitos principales tuvieron lugar a mediados de 2002 (reuniones de las diferentes Mesas de Trabajo), en noviembre de ese mismo año (Mesa Plenaria) y el 5 de junio de 2003, cuando el Foro aprueba la «Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible: Agenda 21 Andalucía», y ésta es refrendada por el Pleno del Consejo Andaluz de Medio Ambiente. En la publicación del documento final se incluye una Declaración Consensuada. En ella aparecen los Principios Rectores que inspiran una determinada concepción del DS⁷. Se manifiesta así la importancia de algunos documentos surgidos en Río.

La influencia que irradia la Cumbre de la Tierra también consigue orientar las propuestas del Quinto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente y DS de la Unión Europea. Por descontento que estos dos últimos acaban permeando el texto del *Plan de Medio Ambiente* (PMA) de Andalucía 1997-2002⁸, otro de los instrumentos de naturaleza estratégica clave para entender el proceso de la A21L en nuestra región. En efecto, en el Quinto Programa aparece de forma expresa una línea de acción prioritaria relacionada con el «medio ambiente urbano».

Por tanto, no es casualidad que el PMA 1997-2002 recogiera, como primera línea estratégica, la señalada sobre «medio ambiente urbano». Su estructura se construyó a partir de algunos recursos o elementos del medio ambiente: aire, agua, ruido, residuos y entorno. Estos elementos o temas clave son, igualmente, de suma importancia para comprender el proceso ulterior. Entre otras razones porque la mayoría de las Agendas Locales en Andalucía están ligadas, en la actualidad, al *Programa Ciudad 21* de la CMA, al que se hará referencia en páginas sucesivas. Además, buena parte de su funcionamiento y control descansa también sobre indicadores de esos mismos elementos o temas clave: aire, agua, ruidos, residuos, etc.

Pero ¿qué sucedía en Andalucía con las A21L antes de 2001?, fecha en la que comienzan los trabajos previos del *Programa Ciudad 21*. La respuesta es sencilla: igual que había ocurrido en el resto



Para la reflexión 4

¿Cuál es la mejor estrategia para promover el desarrollo sostenible en el ámbito local? ¿La que tiene su origen en las instituciones vinculadas al medio ambiente? o, por el contrario, ¿aquella que surge de los organismos relacionados con el fomento económico? o, quizá, ¿la responsable de los asuntos sociales? o, mejor aún, ¿una coalición de las anteriores? e incluso ¿la que proviene desde las más altas instancias de un gobierno?

- 7 Si se ha detallado el procedimiento utilizado en la elaboración de la *A21 de Andalucía* es debido a que resulta interesante su arquitectura organizativa para una posterior comparación con las experiencias desarrolladas en municipios y comarcas de la provincia de Cádiz.
- 8 En uno de los Anexos del PMA se observa la similitud entre los objetivos de éste y los del V Programa Comunitario en materia de Medio Ambiente y DS.

del territorio nacional, el proceso se inicia de forma tardía con respecto a la Europa más desarrollada. Hasta entonces, muy pocos municipios de nuestra región respondían a los requerimientos de las A21L o tenían en marcha proyectos acogidos a este sello. Sólo algunos destacan por su carácter pionero: Plan de Medio Ambiente 1997-2000 de la Diputación de Córdoba, Carta Verde de Málaga, Agenda 21 del Litoral de La Janda (Cádiz) y Agenda 21 de la Costa Noroeste de la Provincia de Cádiz.

Es cierto que el *Programa Ciudad 21* significa el inicio de una etapa más constructiva en cuanto a DS bajo el formato de A21L. Además, este Programa refuerza su arropo institucional tras la aprobación de PMA 2004-2010. Y es que la transversalidad constituye uno de los objetivos generales más sobresalientes del nuevo PMA. Incluso en el resto de objetivos se trasluce la necesidad de abordar el uso sostenible del espacio y los recursos por parte de las actividades humanas. En el Área Estratégica 4, Sostenibilidad Urbana, aparece de forma explícita, como número 9, el *Programa Ciudad 21* en el que reza textualmente:

«El Plan de Medio Ambiente 2004-2010 se propone encauzar y apoyar todas las iniciativas en materia de sostenibilidad local mediante la ampliación y consolidación del Programa Ciudad 21 asumiendo los objetivos, estrategias y medidas que el programa incorpora para el conjunto de pueblos y ciudades andaluzas.»

Pero, ¿qué pretende el Programa Ciudad 21? En principio, y aunque se detallará mejor en páginas sucesivas, procura mejorar la calidad de medio ambiente en las ciudades de Andalucía. Y es que la necesidad de ese objetivo es difícil cuestionarla. Entre otras razones porque muchas ciudades andaluzas no disponían de instrumentos estratégicos para enfrentarse a los problemas ambientales y a su futuro de manera participativa. Incluso cabe la afirmación de que buena parte de ellas, todavía, no cuenta con una política que integre los requerimientos del crecimiento económico con las exigencias sociales y del medio ambiente.

No obstante, para nuestro trabajo la pregunta clave no es la enunciada en el párrafo anterior sino ¿qué relación existe entre el Programa y la A21L? La respuesta a esta última pregunta es sencilla: el primero ve en el segundo un instrumento de planificación de naturaleza estratégica, muy útil para afrontar algunos retos del desarrollo sostenible en ámbitos urbanos⁹. Para ello, y

⁹ El Programa Ciudad 21 contempla, de forma explícita, las siguientes líneas de acción entre sus principales metas y objetivos:

«Apoyo a la planificación y gestión ambiental municipal:

- Redacción de Planes Municipales de Medio Ambiente y Agendas 21 Locales.
- Redacción de otros instrumentos de planificación relacionados con el medio ambiente: Cartas Verdes, etc.
- Apoyo para la implantación de Sistemas de Gestión Ambiental en los Ayuntamientos».

«Apoyo a la cooperación ambiental:

- Creación de grupos o foros de cooperación en materia medioambiental entre las ciudades andaluzas.
- Participación de las ciudades andaluzas en grupos o foros de cooperación nacionales e internacionales en materia medioambiental.
- Realización de jornadas, seminarios, congresos, estudios e investigaciones, o publicaciones, por parte de grupos o foros de cooperación en materia medioambiental, constituidos por ciudades andaluzas.»

Buena práctica 4

El Programa Ciudad 21 significa el inicio de una etapa más constructiva en cuanto a DS bajo el formato de A21L.

Para la reflexión 5

Hay pocas dudas respecto a la necesidad del Programa Ciudad 21. Tampoco deberían existir respecto a la conveniencia de que el proceso que promueve estuviera presidido por un planteamiento de «*abajo hacia arriba*» («*botton-up*»). Pero esto último no sucede así. Hay que reconocer que, aunque la iniciativa esté patrocinada por la CMA, y auspiciada por ésta y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), la influencia del órgano regional es de tanta trascendencia que el proceso se invierte («*top-down*»). A pesar de lo anterior conviene subrayar que la adscripción al Programa es voluntaria.

desde el punto de vista operativo, se abre una atractiva línea de ayuda financiera, se crea un soporte de asistencia técnica y se organiza el trabajo utilizando el modelo de red.

En resumen: la A21L no constituye el objetivo principal del Programa Ciudad 21 pero, este instrumento estratégico, se convierte en una herramienta operativa que da cauce al progreso de la dimensión ambiental en el ámbito urbano.

Hay pocas dudas respecto a la necesidad del Programa. Tampoco deberían existir respecto a la conveniencia de que el proceso que promueve estuviera presidido por un planteamiento de «*abajo hacia arriba*» («*botton-up*»). Pero esto último no sucede así. Hay que reconocer que, aunque la iniciativa esté patrocinada por la CMA, y auspiciada por ésta y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), la influencia del órgano regional es de tanta trascendencia que el proceso se invierte («*top-down*»). A pesar de lo anterior conviene subrayar que la adscripción al Programa es voluntaria.

Es posible que, en estos momentos, la gran cuestión del debate no deba de ser si el modelo es de «*arriba hacia abajo*» o al contrario, o si el programa sesga demasiado hacia el «medio ambiente». Lo importante en este caso es que, gracias a los diferentes tipos de ayuda y a la creación de una corriente de pensamiento desde la Junta de Andalucía, muchos municipios andaluces están iniciando su A21L. Al socaire de esta iniciativa surgen oportunidades para el debate público sobre el futuro, pero también contribuye a cimentar estructuras sociales más democráticas. Conviene recordar que el mismo concepto de A21L se asocia, indefectiblemente, a un proceso de toma de decisiones basado en el consenso ciudadano; pensado para la adopción de unas metas y estrategias que implican a todos.

En el fondo, el *Programa Ciudad 21* también persigue reforzar a los órganos locales de gestión ambiental. Éstos, en comparación con los del planeamiento urbanístico o fomento económico del Ayuntamiento, por ejemplo, ocupan un lugar muy secundario en el sistema de relación de fuerzas. Dicha reflexión no es gratuita, sobre todo cuando se conozca el emplazamiento orgánico de las A21L dentro del esquema de gobierno local. En cualquier caso, el simple hecho de pretender consolidar la *Red de Ciudades Sostenibles de Andalucía*¹⁰, creada por la FAMP, constituye un elemento favorable a la integración y no al contrario.

Además, nuestra cultura de coordinación y cooperación institucional no está sobrada de ejemplos exitosos. Por esta razón, el hecho de que el *Programa Ciudad 21* haya conseguido el acuerdo para la firma de diferentes convenios de cooperación con 111 Ayuntamientos, Mancomunidades de Municipios, las 8 Diputaciones Provinciales y la FAMP, es, en sí mismo, motivo de congratulación.

¹⁰ La Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) constituyó en julio de 2001 la denominada «*Red de Ciudades Sostenibles de Andalucía*» (RECSA). Dicha red tiene entre sus principales objetivos «*promover el desarrollo e implantación de las Agendas 21 locales y provinciales en Andalucía*».

Como ya se comentó, aunque los trabajos previos comenzaron antes, desde el punto de vista operativo, el *Programa Ciudad 21* se inaugura oficialmente en enero de 2002; respaldado por un Convenio de Colaboración con la FAMP. Aunque el Programa estaba abierto a todos los miembros de la *Red de Ciudades Sostenibles de Andalucía*, los municipios a los que en principio favorecía eran aquellos que superaban los 10.000 habitantes, o se encontraban dentro de algún espacio natural protegido.

El requisito inicial consistía en la adhesión del Ayuntamiento a la Carta de Aalborg y a la *Red de Ciudades Sostenibles de Andalucía*. Una vez que la entidad local ha cumplido con el protocolo establecido, y se adscribe voluntariamente al Programa, aborda el paso siguiente. Éste consiste en la realización de un Diagnóstico Ambiental, dirigido a la elaboración de un Plan de Acción. Lo anterior debe enmarcarse en un proceso de planificación estratégica que asuma los postulados de la A21L.

De todo lo anterior se extraen dos importantes conclusiones: la primera de ellas es que, de forma explícita, tanto la Federación Andaluza de Municipios y Provincias como la Consejería de Medio Ambiente, utilizan sus recursos instrumentales (RECSA y Ciudad 21) para erigirse en plataformas de impulsión de las A21L en Andalucía. La segunda es que esto ocurre una década después de Río 92.

Para el desarrollo del Programa se crea la *Secretaría Técnica Ciudad 21*, que hace las veces de interlocutor con la CMA y asesora a los Ayuntamientos. La forma en la que llega la ayuda es diversa porque no sólo se trata de subvenciones. También la CMA organiza Reuniones Técnicas, jornadas y seminarios principalmente, en las que se debaten temas (energía, agua, etc.), o aspectos de interés para el proceso (metodología, participación pública, etc.).

La implantación se lleva a cabo en cuatro fases: a) Difusión del Programa, b) Compromiso de los municipios, c) Elaboración de los Diagnósticos Ambientales y d) Realización del Plan de Acción.

La segunda fase refleja el eco que tuvo la iniciativa de la CMA entre los municipios andaluces. La primera convocatoria (2002) arroja el siguiente resultado: de 131 municipios de más de 10.000 habitantes, 111 se adhieren al *Programa Ciudad 21*¹¹. También la elevada participación de los municipios en algunas Reuniones Técnicas (más del 70% en 2002) es un buen indicador del seguimiento del Programa.

La siguiente fase respondía a la necesidad de contar con Diagnósticos Ambientales en cada municipio. Para tal fin se abre una línea financiera y se concede nueve meses para la elaboración de dichos diagnósticos. Estos pueden hacerse desde el propio Ayuntamiento, a través de un asesoramiento externo (la propia EGMASA o una empresa de consultoría), o a través de una fórmula mixta. La disparidad de los resultados obtenidos aconsejó que la Secretaría Técnica elabo-

Para la reflexión 6

En el fondo, el *Programa Ciudad 21* también persigue reforzar a los órganos locales de gestión ambiental. Estos, en comparación con los del planeamiento urbanístico o fomento económico del Ayuntamiento, por ejemplo, ocupan un lugar muy secundario en el sistema de relación de fuerzas.

¹¹ La mayor parte de los municipios gaditanos que sirven como muestra al presente estudio fueron incluidos.

rara un modelo metodológico único que sirviera para todos los Diagnósticos Ambientales. En cualquier caso, había apartados de imprescindible abordaje: físico-biótico, socioeconómico, entorno urbano, sistemas naturales y marco territorial.

El Programa inicia el ejercicio de 2004 con la publicación, en el BOJA nº 31, de una Orden (28 de enero) por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a los 111 Ayuntamientos registrados. Con estos fondos deben financiar los trabajos o algunas actuaciones derivadas del Programa.

Los temas relacionados con el débil proceso de participación pública detectado, y el entronque hacia el Plan de Acción marcaron la agenda del Programa durante 2005. Por esta razón las Reuniones Técnicas se centraron en tales aspectos. De todas formas, la Convocatoria (BOJA nº 131, Orden de 30 de mayo) tiene, por primera vez, un carácter restringido y competitivo. Así, además de valorar la calidad del proyecto propuesto se hace énfasis en los temas prioritarios: residuos, agua, energía, paisaje, ruido, y una línea fundamental, a nuestro juicio: apoyo a la planificación, diagnóstico y gestión ambiental municipal.

En estos momentos un número considerable de los municipios andaluces adheridos al Programa ha finalizado, o está desarrollando las últimas fases de los Diagnósticos Ambientales. El Programa camina ahora hacia el Plan de Acción Local, después de haber enfatizado la necesidad de disponer de indicadores que permitan el seguimiento hacia formas más sostenibles de vida urbana (residuos, agua, energía, paisaje, flora-fauna, aire, ruidos, movilidad, educación-formación, participación). Para la próxima convocatoria del Programa hay ya más de 100 solicitudes de nueva adhesión.

La dotación presupuestaria del Programa se ha incrementado de forma considerable. Durante los primeros años se invirtieron apenas 1.374.000 € en toda Andalucía. Buena parte de ese dinero se empleó en la realización de los Diagnósticos Ambientales Municipales. Durante los años siguientes, y gracias a la Orden de 28 de enero de 2004, se pudieron atender las actuaciones ambientales de 84 municipios por valor de más de 4.622.558 €. En la última convocatoria resuelta, la cantidad total destinada al *Programa Ciudad 21* asciende a 4.366.000 €, y se espera responder a las propuestas de actuación de 99 municipios.

Con este dinero se afrontan necesidades de carácter ambiental. En principio deben estar en consonancia con las carencias surgidas de los procesos de Diagnóstico. Las «*actuaciones puntuales*» relacionadas con la «*Mejora del paisaje urbano y de dotación y mantenimiento de zonas verdes y espacios libres*» suponen más de la mitad de los compromisos de gasto. La «*gestión de los residuos urbanos*» constituye la segunda partida más importante del Programa.

La reflexión general que debe hacerse, más allá de los procedimientos, está relacionada con los vínculos que se establecen entre las *Agendas 21 Locales* y el *Programa Ciudad 21*. En primer lugar, no cabe duda de la conveniencia de la iniciativa. Muchos municipios andaluces han pasado de tener apenas un servicio de «recogida de basuras» o «de jardines», a contar con un Departamento de Medio Ambiente que engloba dichos servicios y otros muy diferentes

Buena práctica 5

El hecho de que el Programa Ciudad 21 haya conseguido el acuerdo para la firma de diferentes convenios de cooperación con 111 Ayuntamientos, Mancomunidades de Municipios, las 8 Diputaciones Provinciales y la FAMP, es, en sí mismo, motivo de congratulación.

Buena práctica 6

Tanto la Federación Andaluza de Municipios y Provincias como la Consejería de Medio Ambiente, utilizan sus recursos instrumentales (RECSA y Ciudad 21) para erigirse en plataformas de impulsión de las A21L en Andalucía.

(distribución, saneamiento y depuración de agua, playas en el caso de los municipios costeros, etc.). En ocasiones este proceso ha ocurrido sin afrontar un cambio estratégico de las estructuras de gestión.

En segundo lugar, ya no se trata sólo de más servicios. Ahora es preciso encarar una nueva filosofía de esa misma gestión en la que se combinan aspectos económicos (costos de esos servicios, eficiencia...), sociales (oportunidades de nuevos empleos, calidad de vida...) y ambientales (procesos de depuración y reutilización de aguas, reciclado de residuos...). Por último, hay que pensar en los beneficios añadidos que supone el hecho de trabajar en red; donde unos municipios pueden observar los avances, las innovaciones y las soluciones de otros. Incluso la existencia de un número crítico de entidades locales justifica la creación de servicios de asesoramiento y de formación.

Por todo lo anterior, la contribución del *Programa Ciudad 21* al tránsito de un modelo a otro de gestión ambiental municipal es positiva, y debe ser valorada como tal. No obstante, dado que el liderazgo y desarrollo es responsabilidad de la CMA, se aprecia un sesgo excesivo hacia esta dimensión en el marco de las A21L. Y es que a lo largo de las páginas anteriores, igual que resulta evidente la orientación ambiental, se echan en falta las referidas estrictamente al desarrollo económico y social.

2.3. Necesidad de valorar la experiencia de la Agenda 21 Local

(Pararse un momento y pensar)

De los antecedentes descritos se deduce, ante todo, que las A21L son instrumentos que han sido diseñados para construir un modelo alternativo de desarrollo humano. La extrema dificultad del propio objetivo, la novedad del instrumento, incluso del mismo concepto de desarrollo, obliga a encarar este cambio reconociendo que se trata de un verdadero reto. Asistimos a procesos colectivos de aprendizaje que, hasta la fecha, vienen de la mano de las instituciones públicas.

Pero como sucede con toda innovación, especialmente si es de tipo social, resulta necesario prestar especial atención a los éxitos y fracasos que se producen. Los primeros alumbran el camino consolidando un determinado itinerario; de los segundos es preciso obtener lecciones que impidan la zozobra de proyectos ilusionantes. Por las razones apuntadas, la experiencia que una sociedad pueda tener en dicho sentido debe valorarse de forma extraordinaria, como si de un patrimonio singular se tratara. El paso siguiente consiste en averiguar cuáles son las posibilidades metodológicas que pueden facilitar una tarea de esta naturaleza. La repuesta la encontramos en los ensayos realizados, con anterioridad, sobre procesos evaluadores.

Una primera orientación se encuentra en «*Local Evaluation 21*», que aparece en la hoja electrónica del ICLEI, y se ofrece a las autoridades locales europeas en diferentes idiomas. Su origen entronca con un proyecto de investigación denominado LASALA (*Local Authorities' Self Assessment of Local Agenda 21*), financiado por la Comisión Europea, DG Investigación, y realizado a través de un consorcio asociado formado por ICLEI (*Local Governments for Sustainability*); *The*

Buena práctica 7

El Programa Ciudad 21 camina ahora hacia el Plan de Acción Local, después de haber enfatizado la necesidad de disponer de indicadores que permitan el seguimiento hacia formas más sostenibles de vida urbana (residuos, agua, energía, paisaje, flora-fauna, aire, ruidos, movilidad, educación-formación, participación). Para la próxima convocatoria del Programa hay ya más de 100 solicitudes de nueva adhesión.

Sustainable Cities Research Institute, la Universidad de Northumbria (Reino Unido); la *Ábo Akademi* (Finlandia); la *Universidade Nova de Lisboa* (Portugal); el *REC* (Regional Environment Centre, Hungría); y *FocusLab* (Italia).

A la hora de diseñar el instrumento evaluador, este proyecto tuvo en cuenta los principales documentos sobre desarrollo local sostenible que ya han sido citados en páginas anteriores. Es de formato sencillo, en exceso quizá, pero eso tiene al menos la ventaja de que es muy fácil de utilizar por vía electrónica (*on-line*).

Cuadro 2.- Aspectos evaluados por «Local Evaluation 21»

1. Relevancia local
2. Compromiso político
3. Recursos
4. El Plan de Acción Local de Desarrollo Sostenible
5. Gestión de la aplicación
6. Participación
7. Colaboración
8. Concienciación + formación
9. Estabilidad
10. Planteamiento integrado
11. Progreso

A cada autoridad local que responde se le remite un informe de evaluación, y se anima a que los resultados se compartan con otras instituciones que pudieran estar interesadas. Este informe de evaluación se centra en los aspectos señalados en el Cuadro 2, e incluye las puntuaciones conseguidas para cada criterio conforme a los datos aportados. Su utilidad es doble ya que la ciudad que ha respondido recibe recomendaciones y sugerencias, y además estos resultados alimentan un proceso comparativo de escala internacional.

Una segunda fuente de interés que inspira nuestro análisis de las A21L es la que proporciona el *Código de Buenas Prácticas Ambientales* de la FEMP. No se trata específicamente de una guía para la evaluación. Sin embargo, su contenido es tan preciso¹² desde el punto de vista metodológico que resulta sencillo comparar, paso a paso, el modelo propuesto con el desarrollado en la realidad.

Este *Código* se ha podido redactar gracias a un proyecto europeo LIFE, donde participaron 30 cargos electos y técnicos de 12 Corporaciones Locales. Su estructura es muy sencilla y se presenta cuatro grandes apartados:

¹² En este sentido resulta más apropiada que la guía pionera de Nicola Hewitt, «European Local Agenda 21 Planning Guide. How to engage in long-term environmental action planning towards sustainability», que publicó la Secretaría Europea del ICLEI (Friburgo).

Para la reflexión 7

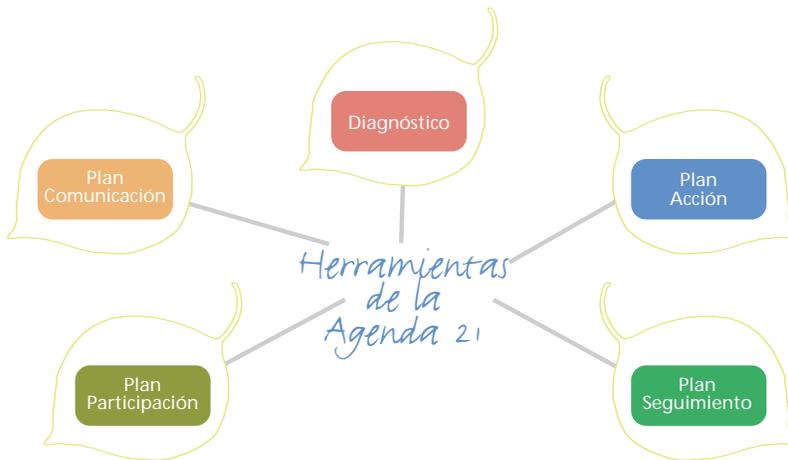
La contribución del Programa Ciudad 21 al tránsito de un modelo a otro de gestión ambiental municipal es positiva, y debe ser valorada como tal. No obstante, dado que el liderazgo y desarrollo es responsabilidad de la CMA, se aprecia un sesgo excesivo hacia esta dimensión en el marco de las A21L. Y es que a lo largo de las páginas anteriores, igual que resulta evidente la orientación ambiental, se echan en falta las referidas estrictamente al desarrollo económico y social.

- a) Agenda 21 Local.
- b) Sistema de Gestión Medioambiental.
- c) Anexos técnicos.
- d) Información complementaria.

Aunque todos son de gran utilidad¹³ el primer bloque es el más desarrollado y el más necesario, por tratarse la A21L de un instrumento nuevo y relativamente abierto en su concepción metodológica. Los temas que centran el análisis (Cuadro 3) son las claves del proceso.

Cuadro 3.- Principales herramientas de la A21L

-
1. Diagnóstico o Auditoría Ambiental
 2. Plan de Acción
 3. Plan de Seguimiento
 4. Plan de Participación Social
 5. Plan de Comunicación
-



¹³ El apartado segundo se centra en los aspectos metodológicos (planificación, implantación, seguimiento, revisión, certificación) de los Sistemas de Gestión Ambiental según la norma UNE-EN-ISO 14001 y el Reglamento Europeo 760-01 (EMAS). El apartado tercero es una loable difusión de los aspectos técnicos más necesarios en procesos de este tipo: perfil del equipo, plan de trabajo, cuestionario Delphi, encuesta ciudadana, presentación de un proyecto, sistema de indicadores municipales, etc. En el último apartado se reproducen los principales documentos internacionales que tratan sobre el DS y el DLS. Éste también nos parece de utilidad, ya que los técnicos municipales pueden encontrar aquí las referencias que marcan la filosofía y el camino para el DLS.

Como se afirmaba en anteriores párrafos, el detalle y enfoque práctico a la hora de describir el itinerario metodológico y las herramientas de planificación mencionadas, facilitan las claves para un hipotético proceso de valoración.

Una tercera obligada referencia es el ya mencionado «Informe sobre el Estado del Arte de las Agendas 21 Locales en España», realizado por la Junta de Andalucía y la Diputación Provincial de Barcelona en marzo de 2003. Este Informe sí pretende «analizar y estudiar la evolución del desarrollo e implantación de Agendas 21 locales en los municipios españoles». Su estructura muestra los apartados que mayor interés ofrece en la evaluación pretendida:

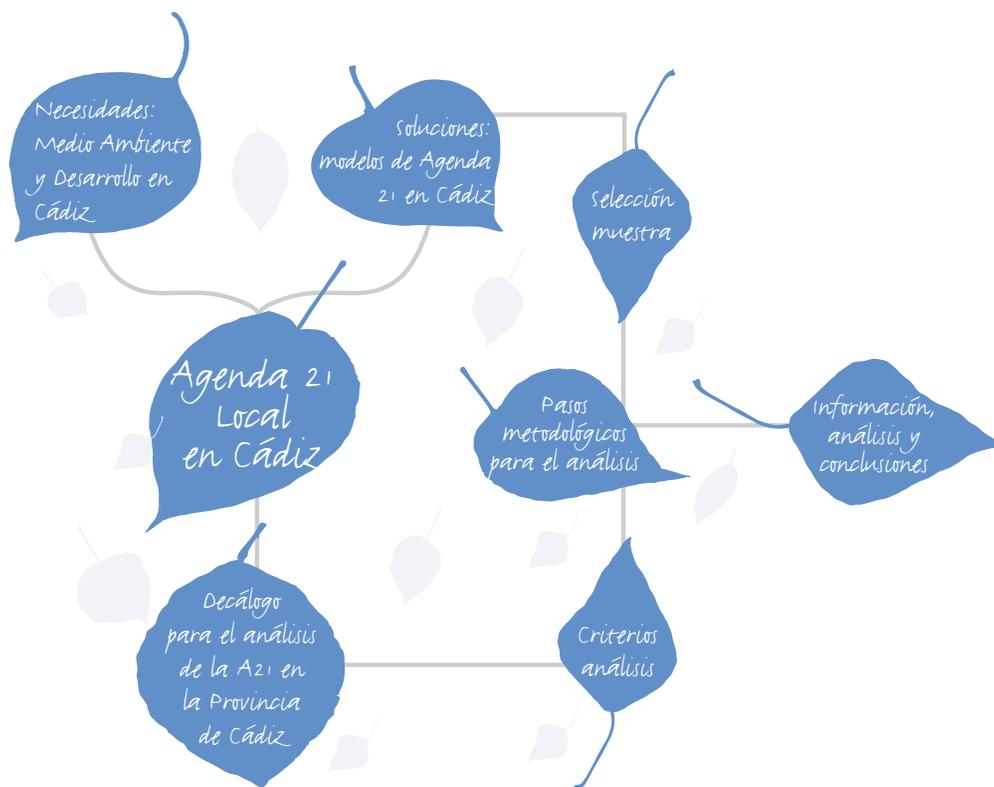
Cuadro 4.- Aspectos clave tratados en «Informe sobre el Estado del Arte...»

1. Planificación de las A21L
 2. Auditorías Ambientales
 3. Participación y Transversalidad
 4. Plan de Acción Local
 5. Planes de Seguimiento y Control
 6. Comunicación
-

Cada uno de los apartados señalados se resuelve a través de unas pocas preguntas. Las respuestas a estas cuestiones, en su conjunto, orientan sobre el tema de interés. A continuación se sintetiza, a modo de ejemplo, el primer apartado. En él se interroga sobre el proceso de planificación: ¿Cómo realizan las autoridades locales españolas sus procesos de A21L: de forma unilateral o de forma coordinada?, ¿cuáles son los principales impulsores de las A21L en España por instituciones?, ¿cuáles son los factores iniciadores de las A21L?, ¿cuál es el origen de la financiación?, ¿qué origen tienen los medios humanos y técnicos empleados en el desarrollo de las A21L: propios, externos o conjuntos?, ¿cuál es el carácter jurídico de las organizaciones que desarrollan A21L: público, privado o mixto? Al final de cada apartado, las respuestas son interpretadas de forma global con objeto de obtener unas conclusiones generales al respecto.

3. En torno a la experiencia gaditana de la Agenda 21 Local

(A la hora de la verdad)



En la primera parte se realizaron algunas consideraciones, muy generales, sobre los antecedentes del desarrollo sostenible. Éstos iniciaron su ruta como preocupación de carácter internacional pero acabaron recalando en el ámbito local. En la segunda parte se ha expuesto un proceso que hemos dado en llamar de «institucionalización» de las iniciativas de A21L. Al final de ese mismo capítulo se citaron algunos ensayos metodológicos que pretendían valorar ciertas experiencias.

Y éste es el mismo objetivo nuestro pero para las experiencias que sobre A21L se han desarrollado en la provincia de Cádiz. En efecto, el análisis de dichas experiencias debe buscar lo que de positivo hay en ellas, y realizarlo. También las situaciones fallidas deben ser interpretadas como lecciones a aprender. Seguimos, por lo tanto, reflexionando en torno al desarrollo sostenible en ámbitos locales.

Los pasos que, desde un punto de vista metodológico, es preciso dar a continuación son los siguientes:

- a) Seleccionar, de entre los que estructuran y organizan una A21L, aquellos temas que son más importantes para entender su éxito o fracaso.
- b) Definir la muestra de la que se obtendrá la información necesaria para el análisis de los temas referidos en el párrafo anterior, siguiendo criterios de oportunidad.
- c) Diseñar y elegir el método apropiado para la búsqueda de información.
- d) Recopilar y analizar la información obtenida.
- e) Obtener las correspondientes conclusiones.

3.1. Entramado de la Agenda 21 Local

(Un decálogo para el análisis)

El modelo de análisis por el que se ha optado en este trabajo se fundamenta, por una parte, en las publicaciones reseñadas anteriormente¹⁴. Por otra, en la experiencia adquirida durante varios años en la dirección de las dos Agendas 21 Comarcales y en la Guía de Buenas Prácticas del Litoral Gaditano¹⁵. También nuestros ensayos sobre gestión integrada de áreas litorales (GIAL) pueden facilitar orientaciones metodológicas¹⁶ de gran utilidad. No olvidemos que, en realidad, la GIAL aspira a un desarrollo más sostenible en estos ámbitos geográficos; muy complejos desde el punto de vista físico natural y extraordinariamente dinámicos en lo socioeconómico.

¹⁴ Recordemos: a) «*Local Evaluation 21*» de ICLEI Europa, b) «*Código de Buenas Prácticas Ambientales*» de la FEMP y c) «*Estado del Arte de las A21L en España*» de la CMA-JA y la Diputación Provincial de Barcelona.

¹⁵ *Agenda 21 Litoral de La Janda* (1998-1999), *Agenda 21 de la Costa Noroeste de la Provincia de Cádiz* (2001-2002), «*Guía de Buenas Prácticas del Litoral Gaditano*» (2002).

¹⁶ *Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales: Introducción a la planificación y gestión integradas* (2003), *Las áreas litorales en España: del análisis geográfico a la gestión* (2004).

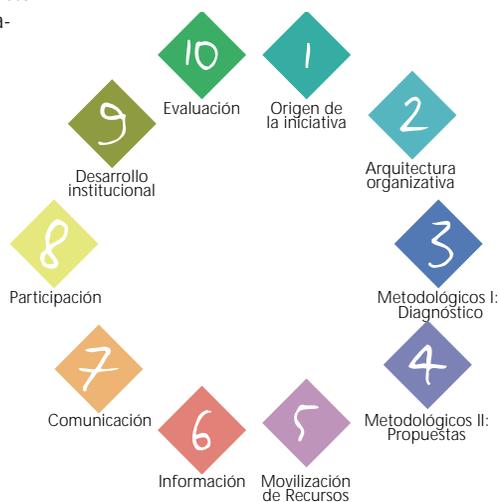
Cuadro 5.- Decálogo para las A21L de la provincia de Cádiz

- Aspectos de análisis
1. Origen de la iniciativa
 2. Arquitectura organizativa
 3. Método I: Diagnóstico
 4. Método II: Propuestas
 5. Movilización recursos
 6. Información
 7. Comunicación
 8. Participación
 9. Desarrollo institucional
 10. Evaluación

Por tanto, no debe extrañar que ajustemos nuestro «decálogo de la GIAL» al caso específico de las A21L en la provincia de Cádiz. Dicho decálogo, que en realidad es sólo un recurso de carácter didáctico, pretende analizar la estructura de gestión de un determinado ámbito geográfico en relación a la búsqueda de modelos más sostenibles de desarrollo. El resultado de la mencionada adaptación puede observarse en el Cuadro 5.

Desde la perspectiva de la gestión de las A21L, estos diez apartados parecen ser los que cobran mayor protagonismo. Cada uno de ellos tendrá un tratamiento detallado en páginas sucesivas. Con dicha intención se ha buscado información en diferentes A21L de la provincia de Cádiz que servirán de muestra elegida como veremos más adelante. Es decir, el cruce entre cada uno de los aspectos del «decálogo» y la información obtenida de las A21L gaditanas, constituye la materia prima que permite obtener algunas conclusiones de carácter más general.

No obstante, conviene adelantar algunas orientaciones breves sobre cada uno de los aspectos del «decálogo». Dichas orientaciones resultan imprescindibles para entender el contenido de la entrevista que ha sido diseñada, en exclusiva, para obtener la correspondiente información de las A21L de la provincia.





1. Origen de la iniciativa. Se interesa por los antecedentes de la A21L, cómo ha llegado la idea al municipio, qué instituciones han asumido el liderazgo, qué personas o departamentos la han auspiciado, las razones que mueven a adoptar e impulsar este nuevo instrumento, la fórmula institucional para ponerla en marcha, el compromiso político, el abordaje de los trabajos técnicos, etc.

2. Arquitectura organizativa.

Pretende conocer el modelo de organización utilizado para abordar las tareas propias de una A21L: si existía un plan de trabajo previo, el papel jugado por los órganos colegiados que ya existían, los que fueron creados en el proceso de desarrollo de la A21L, los mecanismos de funcionamiento del proceso, el origen del equipo técnico y sus capacidades, etc.



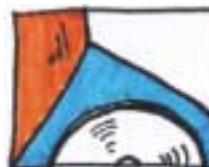
3. Método I: Diagnóstico. Se identifica con la situación en la que se encuentra el municipio descrita en el momento de iniciar la A21L. Las dimensiones inherentes al desarrollo sostenible (ambiental, social y económica), así como la capacidad de gestión local, constituyen algunos de sus puntos clave.

4. Método II: Propuestas. Este apartado surge de las respuestas que la comunidad local cree conveniente dar a los problemas que afloran en el apartado anterior. Es lógico pensar que haya una especie de correspondencia entre este punto y el precedente. En cualquier caso, los temas clave deben ayudar a configurar las líneas maestras del futuro Plan de Acción.



5. Movilización de recursos. En este caso el interés se centra en conocer de qué manera las autoridades e instituciones apoyan el proceso con recursos propios. Ello puede resultar expresivo del grado de compromiso real que han adquirido con la A21L. También resulta conveniente saber cuál es el conjunto de actores sociales e institucionales que aportan recursos financieros, personal o equipamientos; incluso hasta qué punto está garantizada la continuidad del proceso.

6. Información. Se considera un aspecto de enorme trascendencia pues, por un lado, resulta necesario conocer qué ocurre en el municipio para encontrar soluciones a los hipotéticos problemas. Pero en el caso de procesos participativos la importancia es aún mayor. Y es que la información hace las veces de cordón umbilical entre los participantes y la iniciativa. Por esa razón conviene saber algunas cuestiones elementales: si la información era



Idea clave 9

El cruce entre cada uno de los aspectos del «decálogo» y la información obtenida de las A21L gaditanas, constituye la materia prima que permite obtener algunas conclusiones de carácter más general.

suficiente, sintética, accesible, fácilmente comprensible, si respondía a los problemas del municipio, etc. También es necesaria aquella información relacionada con el proceso de la propia A21L: fechas, sedes, etapas, resultados, mecanismos de participación, etc.



7. Comunicación. Resulta imprescindible saber si existía un Plan preconcebido de Comunicación que divulgara la iniciativa, que solicitara información a los participantes, que invitara a la participación, etc. Del mismo modo interesa conocer los principales canales de comunicación utilizados para establecer contacto entre aquellos (técnicos y políticos) que lideran el proceso de la A21L y los participantes: tanto en un sentido como en otro.

8. Participación. Es difícil concebir un instrumento de tipo estratégico, que afecte a la gestión de los asuntos públicos, que no cuente con alguna fórmula participativa. La propia filosofía de la Agenda 21 está impregnada de ese mismo pensamiento. Las dos premisas anteriores no hacen sino reforzar la naturaleza democrática que debe asumir toda A21L. Por estas importantes razones, su éxito o fracaso puede medirse, también, por el grado de participación pública e implicación de la sociedad local. Los aspectos sobre los que se ha recabado información son aquellos que terminan definiendo la calidad de un proceso participativo: planificación previa, representatividad, transparencia, mecanismos, procedimientos, recursos disponibles, etc.



Idea clave 10

En el aprendizaje colectivo las experiencias desarrolladas por una sociedad organizada adquieren un inusitado valor. Es como si se tratara de un valor patrimonial absolutamente singular. Ahora se trata de examinar estas experiencias y valorar sus buenas prácticas, sopesar el grado de avance que ellas suponen, su utilidad, las necesidades de mejora, etc.



9. Desarrollo Institucional. Este apartado se centra en algunos aspectos del proceso institucional. Se presupone que el papel jugado por las diferentes instituciones públicas que auspician la iniciativa, los partidos políticos locales, la concejalía que ha liderado el proceso y el de otras concejalías, tiene que ser analizado a la luz de la coordinación y cooperación. También interesa la evolución sufrida por el calendario de los trabajos técnicos, si se ha creado un órgano «ad hoc» para hacerse cargo del Plan de

Acción, si se ha establecido un reparto de tareas entre las instituciones participantes, etc. En resumen, se pretende saber qué grado de implicación han tenido entre sí, y cómo han funcionado las instituciones que asumieron mayor protagonismo.

10. Evaluación. Por último, se intenta acceder a los procedimientos e indicadores establecidos para evaluar la iniciativa. En este sentido se desglosa la búsqueda de información según los dos aspectos principales de la A21L: evaluación del propio proceso y evaluación de sus resultados. El conocimiento de ambos por parte de los participantes se nos antoja de sumo interés. Al final de la entrevista se propone al interlocutor una reflexión general, evidentemente, de carácter abierto.



No hace falta recalcar que existe otra posibilidad de análisis que será abordada en cada posible oportunidad. Nos referimos a la que se obtiene de relacionar dos o más de los aspectos mencionados en el decálogo anterior. Un ejemplo: la relación entre información, comunicación y participación es más que evidente en los instrumentos de planificación estratégica.

3.2. Medio ambiente y desarrollo en la provincia de Cádiz

(El vértigo litoral)

En el aprendizaje colectivo las experiencias desarrolladas por una sociedad organizada adquieren un inusitado valor. Es como si se tratara de un valor patrimonial absolutamente singular. Ahora se trata de examinar estas experiencias y valorar sus buenas prácticas, sopesar el grado de avance que ellas suponen, su utilidad, las necesidades de mejora, etc.

El siguiente paso consiste en definir el modelo de análisis que mejor se adapta a la situación específica de una provincia como la nuestra. De lo anterior se deduce que, tanto la muestra elegida como el esquema metodológico propuesto deben responder a la originalidad de la situación estudiada.

Y es que la estructura social y económica de la provincia presenta coincidencias nada casuales, o desdeñables, en relación con sus características geográficas. El contraste entre el territorio serrano y el de campiña con respecto al litoral resulta evidente. Durante el Siglo XX el proceso de ocupación humana se hace en dicho ámbito más intenso y rápido¹⁷. La provincia de Cádiz se «litoraliza» con celeridad inusitada. En la actualidad existe una auténtica red urbana costera que responde a una evidente concentración de la población. Algunas cifras muy elementales lo demuestran: los 17 municipios litorales (de un total de 44) tienen casi el 70% de la población provincial y apenas la tercera parte del territorio.

Esto, a su vez, justifica la concentración de infraestructuras productivas (portuarias y viarias en las dos bahías, de distribución energética, etc.), y la construcción de equipamientos (sanitarios y de depuración). Además, la tradicional función defensiva del litoral se ha hiperdesarrollado y soporta, tanto en tierra como en el mar, una de las mayores servidumbres militares de España: base naval de grandes dimensiones (Rota), numerosos acuartelamientos, campos de tiro y astilleros (San Fernando y Cádiz), campo de adiestra-



¹⁷ En este sentido la evolución es muy similar a la que se observa en el resto de países de la cuenca del Mediterráneo, incluidos los del norte de África.



miento (El Retín en Barbate), baterías de costa repartidas en torno al Estrecho de Gibraltar, etc.

Este complejo cuadro se completa cuando se enumeran las actividades económicas realizadas. Así, la pesca extractiva de la amplia plataforma litoral de la provincia tiene tanto arraigo, como vocación marinera sus pueblos. Los diferentes tipos de pesca artesanal se suceden desde Trebujena (riacheros), en pleno estuario del Guadalquivir, hasta La Línea de la Concepción, ya en aguas mediterráneas. Se observan modalidades muy sofisticadas, como las almadrabas (de Barbate, Conil, Tarifa o La Línea). Y también más sencillas, como el trasmallo de muchos pescadores de la costa atlántica.

Otras actividades económicas han contribuido a cambiar bastante la faz de nuestro litoral. La producción de sal y la acuicultura tradicionales, por ejemplo, convivieron sin grandes dificultades con la conservación del paisaje y los valores naturales de la desembocadura del Guadalquivir y de la Bahía de Cádiz. En la actualidad, el modelo tan intensivo de producción de sal y de pescado explica conflictos y grandes transformaciones en ese mismo paisaje.

De igual modo, la agricultura que utiliza plástico para homogeneizar o forzar los ciclos vegetativos (Sanlúcar y Chipiona), ha incorporado importantes cambios en el medio rural. Además, en los últimos años aparecen nuevos cultivos (arroz en la antigua laguna de La Janda), o se intensifica aún más la tradicional horticultura (Conil).

También el litoral gaditano se caracteriza por concentrar buena parte de la capacidad industrial de la provincia, especialmente en sus dos bahías. La construcción de buques y de artefactos marinos, las grandes industrias químicas y petroquímicas, las automovilísticas y aeronáuticas, las de producción energética y metalúrgica, etc. encuentran aquí las condiciones necesarias para su implantación (materias primas, mano de obra cualificada o facilidades de transporte). Las décadas de los años setenta y ochenta del siglo anterior, constituyen el marco cronológico que afianza un determinado modelo industrial: también costero y concentrado.

Por último, han sido las actividades relacionadas con el ocio y el turismo las que han demostrado mayor capacidad para ocupar y transformar el espacio litoral. Este proceso ha sido especialmente intenso en los últimos veinte años. El espectacular aumento en la demanda de segundas residencias y complejos hoteleros, explica ritmos





de desarrollo inéditos en la industria de la construcción. Municipios como El Puerto de Santa María o Chiclana de la Frontera, por ejemplo, han urbanizado casi todo el borde costero disponible.

El efecto conjunto producido por las actividades humanas mencionadas tiene varias consecuencias. Una de ellas es que acentúa el contraste entre el interior de la provincia y el litoral en cuanto a oportunidades de empleo, nivel de renta, dotación de servicios, etc. Por otra parte, la degradación del medio ambiente litoral que provoca este mayor vigor demográfico y económico, justifica que los retos más urgentes y difíciles para el desarrollo sostenible se encuentren en el ámbito costero. Y es que la rapidez de los cambios descritos es otra de las características principales que acompaña a nuestro modelo de desarrollo.

En trabajos precedentes¹⁸ se han expresado reflexiones de carácter general sobre este ámbito geográfico, y conviene tenerlas en cuenta: a) que todavía existe un importante patrimonio natural y cultural en el litoral de la provincia de Cádiz, b) que en este mismo espacio, el modelo de desarrollo ha producido una concentración excepcional de actividades humanas y c) que la buena administración de las áreas litorales no es un asunto nada fácil. Las consecuencias derivadas de estos apartados hacen pensar que el litoral es un espacio problema; un lugar donde los conflictos entre usuarios privados, o entre administraciones públicas, o entre éstas y aquellos, son demasiado frecuentes.

Tales problemas y conflictos, o simplemente la falta de conciencia sobre el valor de los recursos y la necesidad de respetar los procesos naturales, se traducen en una merma progresiva del patrimonio litoral. Y es que los recursos naturales que hoy existen apenas constituyen una pequeña parte del inventario original. Sobre todo a lo largo de la anterior centuria se constata un rápido deterioro de estas áreas. Es el costo ambiental de nuestro modelo de desarrollo. Algunas expresiones de dicho deterioro son las siguientes:

- Degradación o crisis en la calidad y cantidad de ciertos recursos naturales, que suelen ser públicos (pesquerías del golfo de Cádiz y del Estrecho de Gibraltar, aguas y fangos de los caños interiores de la Bahía de Cádiz, algunos acuíferos litorales, etc.).
- Disminución de la superficie de hábitats críticos y fragmentación de ecosistemas. Especialmente pueden citarse las áreas marismas y estuarinas (Guadalquivir, Guadalete, Bahía de Cá-



¹⁸ Véase el trabajo de J.M. Barragán titulado «El litoral de la provincia de Cádiz: un patrimonio de todos», «Las costas de Cádiz desde el cielo», Diputación Provincial de Cádiz, Catálogo de la Exposición, 2003, págs. 19 a 28.

diz, Barbate, Guadiaro, etc.) y los humedales costeros (laguna de La Janda). Otros ecosistemas singulares como las dunas han desaparecido en buena parte de la provincia (campos dunares de Valdelagrana en El Puerto de Santa María, por ejemplo).

- Deterioro del patrimonio arquitectónico costero (casas salineras y molinos de marea de la Bahía de Cádiz, un buen número de torres de almenara), y expolio del patrimonio sumergido (aguas litorales desde Tarifa a Sanlúcar).

- Incremento de los niveles de erosión costera; fácilmente observable en ciertas playas (algunas de Cádiz, San Fernando, Chiclana, Sanlúcar, Rota, Chipiona, etc.).

- La pérdida de la diversidad biológica y de los paisajes naturales es otra de las consecuencias de nuestro modelo de desarrollo; y afecta a buena parte de los municipios de la provincia de Cádiz.

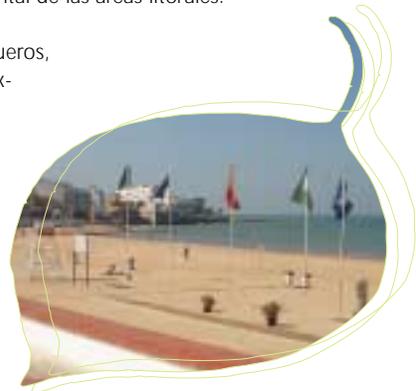
Resulta imprescindible conocer los problemas que se presentan en las áreas litorales. Pero la solución a estos problemas exige adentrarse en sus causas. Una síntesis de la diversidad de situaciones que originan tales problemas en la provincia de Cádiz puede ser la siguiente:

- Excesiva urbanización¹⁹ del espacio litoral, legal e ilegal, ya sea con fines de expansión de las ciudades consolidadas, o para la implantación de las nuevas actividades vinculadas al turismo y al ocio. Especialmente este último fenómeno constituye una de las amenazas más serias para los recursos y la calidad ambiental de las áreas litorales.

- La sobreexplotación de ciertos recursos (pesqueros, marisqueros...), y la utilización de técnicas de explotación inapropiadas o no discriminatorias.

- Progresiva artificialización del borde costero con obras de ingeniería (puertos comerciales, pesqueros y deportivos, espigones o diques para la contención de arenas...).

- Regresión de ciertas actividades tradicionales compatibles con la conservación del medio y sus recursos (agricultura y ganadería,



¹⁹ El inadecuado diseño o emplazamiento de las construcciones residenciales (edificios que forman auténticas barreras arquitectónicas respecto al régimen de vientos), que a veces hacen desaparecer incluso los cordones dunares, originan episodios crónicos de erosión frente a las playas. La aparición de basuras, escombros, etc. también son manifestaciones que acompañan a menudo a este proceso de urbanización generalizado. El fenómeno de las segundas residencias es otro de los vectores importantes de ocupación y transformación del espacio litoral.

pesca artesanal), y aparición de otras en rápida expansión que, a veces, no son tan compatibles (agricultura y acuicultura intensiva, turismo...).

- Utilización de productos nocivos, para los organismos vivos o sus hábitats, procedentes de la agricultura.

- Construcción de determinadas infraestructuras y equipamientos para satisfacer ciertas necesidades humanas. Los embalses de agua, por ejemplo, retienen el aporte sedimentario de las cuencas hidrográficas que antes alimentaban, de forma natural, a las playas. De igual modo, un considerable número de instalaciones industriales ocupan en la actualidad lo que en otro tiempo eran humedales costeros.

- Vertidos de residuos sólidos y líquidos, urbanos o industriales, que no se llegan a depurar o gestionar de forma adecuada.

Una o más de estas causas suelen originar los problemas descritos. Como resumen puede afirmarse que la provincia de Cádiz ha perdido gran parte de su superficie marismeña, de sus lagunas costeras, de sus campos dunares, se han visto afectadas algunas playas, y han desaparecido o disminuido bastantes de los recursos pesqueros, marisqueros y forestales.

Lo expuesto puede ayudar a definir algunos de los objetivos, o asuntos críticos, que tiene encomendada la gestión del desarrollo en el litoral gaditano. Y conviene no ver en esta exposición planteamientos exclusivos de corte conservacionista. Pero incluso reconociendo que opiniones de esta índole serían absolutamente legítimas, conviene recordar que los recursos naturales y culturales cumplen un papel muy relevante en nuestra estructura productiva.

Así, las dunas-playas son fundamentales para el ocio y el turismo, las marismas para los recursos pesqueros que permiten faenar a la flota artesanal en mar abierto, la calidad de las aguas litorales para la acuicultura y usos balnearios, etc. Otros recursos, como el patrimonio cultural, el paisaje, etc. son simple-



mente indispensables para considerar que una sociedad ha alcanzado un umbral de calidad de vida. Y a esto último no sería sensato renunciar; menos aún cuando las A21L deben vigilar la dimensión ambiental y social del desarrollo económico.

Las razones apuntadas justifican que el futuro esté marcado por la búsqueda de soluciones. También cabe aducir que unas actividades son simplemente incompatibles con el desarrollo de otras. Por tanto, la necesidad y los beneficios de encontrar un equilibrio entre conservación y desarrollo son evidentes. A dicha búsqueda deben contribuir los diferentes agentes sociales e institucionales, unos más que otros claro está.

Y no se parte de cero. En el último cuarto de siglo las diferentes administraciones públicas han ensayado políticas que han tenido mayor o menor éxito. Estas iniciativas se han encauzado a través de las correspondientes normativas, de proyectos concretos, de planes, de programas. Algunas han evidenciado resultados modestos e incluso pobres: las de recuperación de los ecosistemas degradados, la pesquera, la urbanística, la territorial, la del patrimonio cultural costero, etc.

Sin embargo, otras avanzan hacia sus objetivos aunque sea de forma lenta: depuración de aguas residuales, gestión de residuos sólidos urbanos e industriales, la relacionada con los Espacios Naturales Protegidos²⁰, etc. También es preciso mencionar el hecho de que se haya deslindado la mayor parte del DPMT de la provincia de Cádiz al amparo de los nuevos criterios establecidos en la vigente Ley de Costas. O que se consolida la recuperación de más de 1.500 Km. de vías pecuarias en los municipios litorales. O que la Diputación Provincial haya puesto en marcha proyectos pioneros e innovadores como las Agendas 21 del Litoral de La Janda y de la Costa Noroeste.

Pero aún reconociendo el valor y los resultados de algunas de estas iniciativas no es menos cierto que lo hecho es, todavía, insuficiente. Quedan muchas cosas por hacer. Y si aspiramos a que nuestras actuaciones sean más eficientes habría que estar juntos en este difícil reto. Esa unión es la de todas las administraciones públicas. Por descontado que

²⁰ En los últimos quince años se han declarado 5 Parques Naturales que afectan a la provincia de Cádiz (Bahía de Cádiz, Breña y Marismas de Barbate, y del Estrecho, se encuentran en su totalidad dentro de la provincia, y Doñana y Los Alcornocales sólo parcialmente). En total, los municipios litorales tienen cerca de 183.000 hectáreas protegidas. Además, hay 5 Parajes Naturales, 3 Monumentos Naturales, 1 Reserva Natural, 2 Parques Periurbanos, 2 Zonas de Especial Protección de Aves (ZEPA).

el camino hacia el desarrollo sostenible exige mayor participación ciudadana, y colaboración de otros agentes privados y organizaciones no gubernamentales.

En algunos países hace tiempo que se ensayan nuevas fórmulas de administración para las áreas litorales. La denominada «Gestión integrada de áreas litorales» intenta conciliar el desarrollo a que toda sociedad aspira, con la conservación del patrimonio natural y cultural. Para ello se diseñan nuevos mecanismos de coordinación y cooperación institucional, se facilita la participación de la sociedad civil organizada y de los usuarios de los recursos, se fomenta la investigación de los procesos naturales y sociales, se difunden los resultados de este conocimiento adquirido entre quienes toman las decisiones, etc.



Antes se aludió a la necesidad y al beneficio que supondría encontrar modelos más sostenibles de desarrollo. Pero además de ser necesario y beneficioso también es urgente. La urgencia es un criterio que debe acompañar a cualquier iniciativa en el litoral por dos razones. Por una parte, el deterioro observado ocurre en períodos de tiempo que son cada vez más cortos. Por otra, los resultados positivos de las iniciativas correctoras suelen manifestarse en el largo plazo, sobre todo si se compara con la duración del ciclo vital de algunos procesos naturales.

Ahora sólo falta relacionar algunos de los elementos o circunstancias citados: población y estructura productiva muy dinámicas y concentradas en el litoral, ritmo vertiginoso de los cambios, actividades ligadas al ocio y turismo que siguen demandando recursos y suelo, Ayuntamientos que fomentan en exceso estas actividades facilitando su implantación o crecimiento... De esta manera, y sólo así, se puede entender mejor el paso siguiente que afecta a la elección de la muestra.

3.3. La muestra elegida para el análisis de las A21L en la provincia de Cádiz (Algo se mueve en la costa)

En consecuencia, la muestra de nuestro estudio no puede obviar la situación antes descrita. Analizaremos lo que ocurre en el litoral por ser aquí donde están los municipios cuyo medio am-



biente soporta mayor presión y deterioro. También cabe advertir, en relación a las A21L, un considerable interés institucional en este ámbito geográfico, comparado con el que se observa en el interior de la provincia (Cuadro 6).

Cuadro 6.- Distribución territorial de las iniciativas vinculadas a la A21L

Iniciativas A21L	Inicio	Municipios litorales	Municipios interiores
Agenda 21 Litoral de la Janda	1998	Conil, Vejer y Barbate	
Agenda 21 Costa Noroeste	2001	Rota, Chipiona, Sanlúcar de Barrameda, Trebujena	
Convocatoria Primera Programa Ciudad 21	2003	Chiclana, Vejer, San Fernando, Puerto Real, Rota, Sanlúcar de Barrameda, El Puerto de Santa María, San Roque, La Línea	Ubrique, Jerez de la Frontera, Villamartin
Presentados a la Convocatoria Segunda Programa Ciudad 21	2006	Tarifa, Chipiona, Cádiz, Algeciras, Conil de la Frontera	Bornos, San José del Valle, Arcos

Existe, además, otro criterio de selección: que las iniciativas analizadas sean las que ostenten mayores avances en sus procesos de desarrollo. Por esa razón incluimos, por un lado, las dos Agendas 21 pioneras de ámbito comarcal, Litoral de La Janda y Costa Noroeste, que comprendían siete municipios costeros: Vejer, Conil y Barbate más Rota, Chipiona, Sanlúcar de Barrameda, Trebujena, respectivamente²¹. Y por otro, los municipios del Programa Ciudad 21 que, en su primera convocatoria²², y para el litoral centro y norte de la provincia, añade a la muestra: Vejer, Chiclana, San Fernando, Puerto Real, El Puerto de Santa María, Rota y Sanlúcar de Barrameda.

Cuadro 7.- Muestra elegida para el análisis de las A21L en la provincia de Cádiz

Agenda 21 Comarcal: **Litoral de La Janda**
 Agenda 21 Comarcal: **Costa Noroeste** (municipios gaditanos del Bajo Guadalquivir)
 Agenda 21 Local de: **Sanlúcar de Barrameda, de Rota, El Puerto de Santa María, Puerto Real, San Fernando, Chiclana, Vejer**

²¹ De estos municipios, Vejer, Sanlúcar y Rota también se integraron más tarde en el *Programa Ciudad 21*.

²² También aquí se observa que de los doce municipios adscritos, sólo tres eran interiores.

Idea clave 11

Analizaremos lo que ocurre en el litoral por ser aquí donde están los municipios cuyo medio ambiente soporta mayor presión y deterioro.

También cabe advertir, en relación a las A21L, un considerable interés institucional en este ámbito geográfico, comparado con el que se observa en el interior de la provincia.

Como se afirmaba en páginas precedentes, nuestro estudio utiliza para elegir la muestra criterios de oportunidad antes que de representación. En cualquier caso, en los municipios seleccionados aparecen todos los partidos políticos de implantación regional que han concurrido a las últimas elecciones locales. En ese sentido encontramos al Partido Socialista Obrero Español, Partido Popular, Partido Andalucista e Izquierda Unida. De igual modo, los partidos políticos de alcance local están bien representados; incluso ostentando la responsabilidad del gobierno local: Roteños Unidos e Independientes Portuenses. También el tamaño de las poblaciones es importante ya que interesa incluir ciudades medianas y pequeñas; muy representativas de la red urbana provincial (Cuadro 8).

Cuadro 8.- Población y orientación productiva de la muestra seleccionada

Municipio	Habitantes	Estructura productiva
Litoral de La Janda	52.412	Agricultura, pesca, turismo
Comarca Noroeste	109.036	Agricultura, turismo
Sanlúcar de Barrameda	60.254	Pesca, Rural, Servicios
Rota	25.053	Servicios
El Puerto Santa María	76.236	Turismo, Servicios
Puerto Real	35.783	Industrial
San Fernando	88.073	Servicios
Chiclana de la Frontera	61.028	Turismo, Servicios
Vejer de la Frontera	12.540	Agricultura, ganadería, turismo
7 municipios muestra	358.967	
Provincia de Cádiz	1.116.491	

A modo de resumen se realizan algunas observaciones previas que, aún siendo de carácter general, ayudan a valorar de forma más precisa los resultados de las páginas que a continuación se suceden:

1. La muestra analizada utiliza dos modelos escalares y generacionales de A21L distintos. Por una parte, están las comarcales auspiciadas por la Diputación Provincial de Cádiz y la CMA cuyos trabajos técnicos fueron realizados por la Universidad de Cádiz entre 1998 y 2002. Por otro, aparecen las de ámbito local patrocinadas por el *Programa Ciudad 21* de la CMA, que se inician en 2003 cuya ejecución fue autoría de empresas consultoras o de la propia EGMASA.

Cuadro 9. Comparación de la muestra

Aspectos	A21 Litoral de La Janda y Comarca Noroeste	A21 Sanlúcar, Rota, PSM, PR, SF, Chiclana, Vejer
Escala	Comarcal	Municipal
Ámbito	Territorio completo	Énfasis en Áreas Urbanas
Cronología	1998-1999 y 2002-2003	2003-2006
Proceso elaboración	Continuo en el tiempo	Discontinuo en el tiempo
Ejecución	UCA	Empresas consultoras, EGMASA
Desarrollo Etapas	Hasta Plan de Acción	Diagnósticos Ambientales
Sesgo contenido	Económico + ambiental	Ambiental
Contenido Diagnóstico	Decidido por ASI	Decidido por CMA
Difusión Diagnósticos	Internet + publicación	Internet sólo Chiclana, no se publica
Participación	Considerable	Escasa-Irregular
Participación AA. PP.	Estado, CAA, Diputación Provincial, Ayuntamientos, Mancomunidades	Ayuntamiento
Consenso alcanzado	Considerable	Escaso
Estado actual	Abandonadas	Avanzando

- Las dos primeras casi completaron la etapa de planificación; incluso llegando a definir, de forma consensuada, una serie de propuestas que podían cimentar el Plan de Acción. Por el contrario, las más recientes, las siete municipales de Sanlúcar, Rota, El Puerto de Santa María, Puerto Real, San Fernando, Chiclana y Vejer han terminado sus Diagnósticos y apenas han comenzado a definir el Plan de Acción.
- El contenido de las dos primeras mostraba preocupación evidente hacia temas ambientales; pero también hacia actividades económicas que implicaban desarrollo local. Por el contrario, las siete municipales centran sus objetivos en aspectos y temas relacionados con el medio ambiente urbano.
- Las primeras supusieron un auténtico esfuerzo de participación pública; las segundas, hasta la fecha, no tanto.
- Mientras las dos comarcales se abandonaron al cabo de un año de haberse publicado las propuestas consensuadas, a las siete municipales se les sigue «alimentando» a través de las «Acciones Puntuales» financiadas por la CMA.
- A pesar de tan notables diferencias entre un modelo de Agenda 21 y otro, cualquier reflexión estratégica proveniente de estas experiencias resulta necesaria para avanzar en este tipo de instrumentos; sobre todo si se piensa que lo hecho hasta ahora es muy poco en comparación con lo que queda por hacer.

Buena práctica 8

A pesar de tan notables diferencias entre un modelo de Agenda 21 y otro, cualquier reflexión estratégica proveniente de estas experiencias resulta necesaria para avanzar en este tipo de instrumentos; sobre todo si se piensa que lo hecho hasta ahora es muy poco en comparación con lo que queda por hacer.

3.4. La búsqueda de información

(Investigando)

Los anteriores epígrafes han descrito, en lo esencial, el esquema metodológico utilizado. Los tres pasos detallados, «decálogo» para una A21L, ámbito geográfico de interés y elección de la muestra, constituyen la antesala del ulterior proceso de búsqueda de información. Dicho proceso ha consistido en añadir a las fuentes escritas (informes y documentos técnicos disponibles), la información obtenida a través de la entrevista diseñada especialmente para este proyecto.

La entrevista fue pensada para los técnicos municipales que más directamente han estado implicados en la A21L. La mayoría ostenta cargos de cierta responsabilidad (Jefatura de Servicio, de Área o de Sección), y casi todos tienen en común su pertenencia a la delegación o concejala que ha estado al frente de la A21L; casi siempre la de Medio Ambiente.

Con la entrevista se intenta recabar información sobre los diferentes apartados del «decálogo». A los anteriores encuentros hay que añadir otros complementarios pero que son de gran interés para interpretar mejor la información obtenida en los municipios: técnicos del Programa Ciudad 21 de EGMASA en Sevilla, responsable de la Oficina Técnica del mismo programa en la provincia de Cádiz, Jefe de Servicio del área de Medio Ambiente de la Diputación Provincial de Cádiz, técnico responsable del área de Desarrollo Comarcal de la Diputación Provincial durante el período en que se desarrollaron los trabajos de las A21 Comarcales.

Cuadro 10. Estructura formal del método utilizado

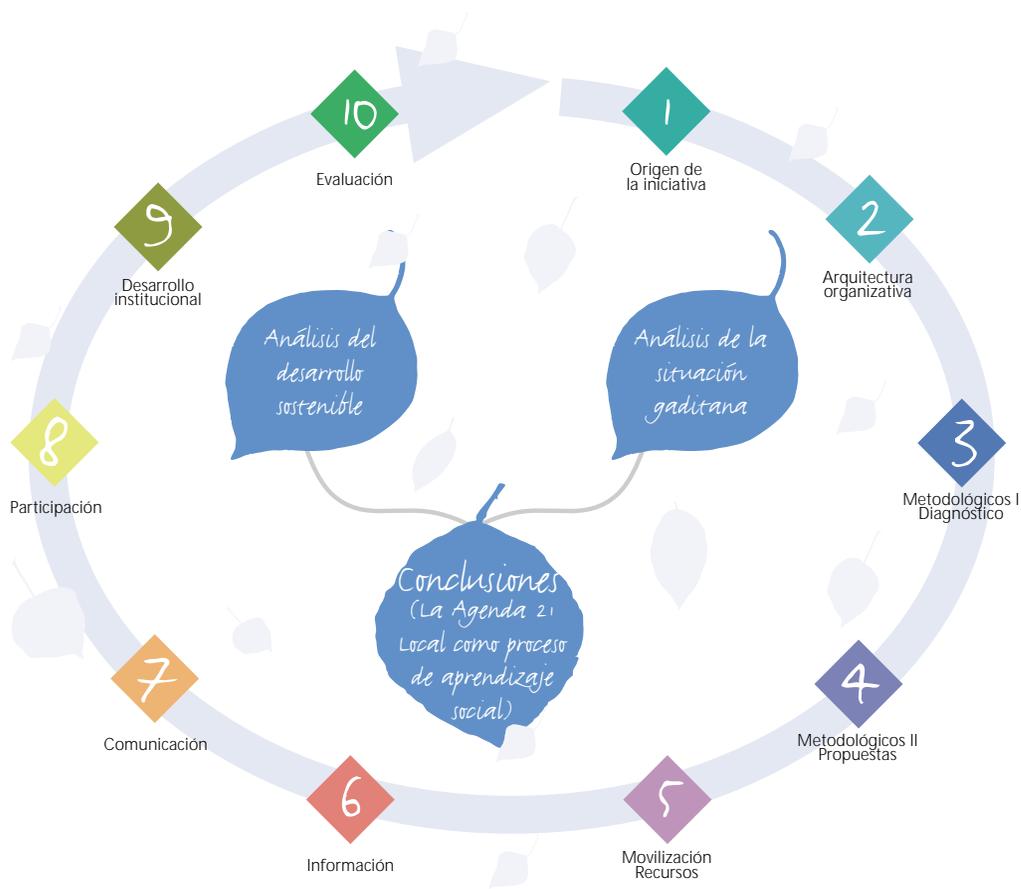
AGENDAS 21 DECÁLOGO	Litoral Janda	Costa NW	Sanlúcar	Rota	El Puerto Stª. Mª.	Puerto Real	San Fernando	Chiclana	Vejer
Organización	Origen								
Diagnóstico									
Propuestas									
Recursos									
Información									
Comunicación									
Participación									
Desarrollo									
Evaluación									

Durante el mes de febrero y primeras semanas de marzo de 2006 se realizaron las visitas técnicas en las ciudades objeto de la muestra. Antes de confeccionar la versión definitiva se ensayó la entrevista en dos municipios (Chiclana y El Puerto de Santa María). Con los primeros resultados obtenidos (indicaban que era demasiado extensa), se procedió a redactar la versión que aparece en el Anexo I.

La entrevista persigue la profundidad habida cuenta de que la muestra es reducida en cuanto a número de casos (siete en total). Consta de preguntas abiertas y cerradas. El resultado puede considerarse satisfactorio ya que, después del análisis de la información obtenida, es posible obtener ciertas conclusiones respecto a las buenas prácticas realizadas y las lecciones que deben aprenderse.

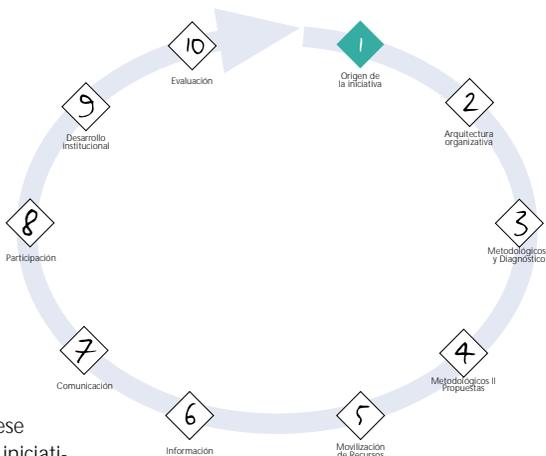
4. La Agenda 21 Local como proceso de aprendizaje social

(Nuestro decálogo)



4.1. Origen de la iniciativa (Al principio)

El objetivo de este apartado es conocer ciertos detalles acerca del origen de la A21L: de qué instituciones, nivel administrativo o personas surge la idea, del liderazgo de la iniciativa, de los motivos que la justificaron, de los compromisos y de la voluntad política, etc. El interés de tales aspectos es indudable porque puede reflejar el grado de conciencia social y política (en ese sentido pueden interpretarse las iniciativas «top-down» o «botton-up»).



Pero también pueden aportar indicios de que el proyecto se ha abordado porque: se reconoce la necesidad de contar con políticas ambientales en el municipio (proactivo), se intenta responder a una determinada situación crítica (reactivo), se interpreta como una posibilidad de captación de fondos (oportunidad), se participa de una determinada política institucional (acompañamiento), etc.

No cabe duda que abordar un proyecto de este alcance significa un esfuerzo considerable. En primer lugar hay que vencer ciertas resistencias. La primera de ellas está relacionada con el hecho de que se trate de una nueva herramienta estratégica, posiblemente una más a la que anteceden otras. En segundo lugar, supone enfrentarse a conceptos también innovadores, ya que el desarrollo sostenible, desde un punto de vista cultural, lo es. Hay que superar la formidable inercia multiseccular de un determinado modelo de producción y consumo.

Por otra parte, el marco operativo no siempre es el más adecuado. Pensemos, por ejemplo, que una A21L necesita del máximo consenso y apoyo político. Si no existe este tipo de liderazgo y voluntad para la búsqueda de nuevos caminos hacia el desarrollo sostenible, los cambios sociales sufrirán retrasos considerables. De igual modo, se requiere hacer una inversión económica para financiar el proceso. Y ello puede suponer para una entidad local un gasto considerable. Además, no todos los municipios, en especial los pequeños, tienen disponible personal técnico, y mucho menos especializado.

Como puede verse, el simple inicio de una A21L no es algo sencillo; deben superarse barreras culturales, sociológicas, políticas y económicas. Y no se desprende de la experiencia nacional una tradición cooperativa entre municipios a la hora de enfrentarse a una iniciativa de desarrollo sostenible local. Según el *Informe sobre el estado del arte de las A21L*, «una amplia mayoría

Para la reflexión 8

La búsqueda de soluciones a ciertos problemas desde la Diputación Provincial desembocó en el ensayo de las correspondientes Agendas 21. Es decir, las causas principales que justifican el comienzo de estas experiencias radicaban en la necesidad de dar respuestas institucionales a una situación social y económica degradada. Como veremos más adelante, las cuestiones ambientales también estuvieron presentes, pero no constituían las razones fundamentales que impulsaron la iniciativa.

de ayuntamientos prefiere realizar su A21L de manera unilateral» (casi el 70%). Una actitud de mayor cooperación no sólo redundaría en el lógico descenso de los costes de elaboración; también supondría una mejor plataforma reivindicativa y de interlocución a la hora de buscar financiación para el Plan de Acción.

La experiencia de los municipios elegidos en la provincia de Cádiz presenta dos modelos bien diferenciados en cuanto a desarrollo de la iniciativa se refiere. El primero de ellos, empleado para las Agendas 21 de ámbito comarcal, surge como contestación de la Universidad de Cádiz a la propuesta de los responsables políticos de la Diputación Provincial. Estos últimos manifestaron su preocupación por la degradada situación económico social de Barbate y Sanlúcar de Barrameda; y pretendían la realización de alguna iniciativa que paliara los efectos de circunstancias tan adversas.

En Barbate, a la crisis pesquera derivada de la prohibición de faenar en el caladero marroquí, se añadía la existencia de servidumbres relacionadas con la Defensa Nacional (Campo de maniobras militares de El Retín) y con espacios naturales protegidos (Parque Natural de la Breña y Marismas del río Barbate). La pérdida continua de empleo en Sanlúcar y su comarca, originada también por la crisis pesquera y por la de algunos subsectores de la actividad agrícola, justificaban la inquietud en el segundo de los casos mencionados.

La búsqueda de soluciones a estos problemas desde la Diputación Provincial desembocó en el ensayo de las correspondientes Agendas 21. Es decir, las causas principales que justifican el comienzo de estas experiencias radicaban en la necesidad de dar respuestas institucionales a una situación social y económica degradada. Como veremos más adelante, las cuestiones ambientales también estuvieron presentes (Cuadro 11), pero no constituían las razones fundamentales que impulsaron la iniciativa.

Buena práctica 9

Han sido las instituciones de otra escala territorial, en este caso autonómica y provincial, las que han propuesto a los entes locales el abordaje y desarrollo del proyecto.

Buena práctica 10

La estrecha colaboración entre políticos y técnicos municipales facilita el acceso a instrumentos de determinadas políticas públicas.

Cuadro 11.- Objetivos de las A21

A21 Litoral de La Janda

Contribuir a regenerar la degradada situación social y económica de algunos municipios. Fomentar y acelerar, en lo posible, el desarrollo de actividades económicas sostenibles basadas en los recursos litorales de la zona. Contribuir a ampliar y diversificar la estructura productiva de la comarca, o consolidar dicha diversificación. Conciliar los intereses entre la conservación de espacios y recursos naturales y las necesidades del desarrollo. Búsqueda de vías de acuerdo que permitan compensar las servidumbres y afecciones que se presentan en algunos recursos territoriales. Ofrecer directrices de planificación y gestión (económicas, ambientales, urbanas, territoriales...) que favorezcan políticas de desarrollo sostenible. Ofrecer guías para el desarrollo económico y social basadas en los recursos litorales propios. Incrementar la concienciación sobre las cuestiones ambientales del desarrollo.

A21 de la Costa Noroeste

Aumentar la capacidad de los municipios ante las necesidades del desarrollo sostenible a través de una estrategia que refuerce la integración comarcal. Permitir una mejor comprensión de los problemas del medio ambiente costero. Desarrollar procedimientos políticos y administrativos adecuados, así como potenciar la participación ciudadana. Aplicar de manera eficiente los instrumentos para la gestión integrada de las áreas litorales. Hacer de la comarca un ejemplo de práctica ambiental sostenible para sus ciudadanos y para otros ámbitos geográficos de características similares. Adecuarse a las recomendaciones del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa sobre la aplicación de la gestión integrada de zonas costeras.

Agendas del Programa Ciudad 21

- Servir como pieza que impulse la aún insuficiente integración de la variable ambiental en el diseño y puesta en marcha de otras políticas municipales (entre ellas, la económica).
- Contribuir a dicho objetivo mediante el diseño de estrategias de actuación conjuntas e integrales que contribuyan al bienestar de los ciudadanos en espacios urbanos más eficientes energéticamente, menos generadores de residuos o ruidos, que integren la naturaleza en la ciudad e inciten a una participación informada y activa.
- Mejorar sustancialmente la calidad del medio ambiente urbano, en el marco de las iniciativas que fomentan un desarrollo sostenible de las ciudades andaluzas, sobre la base de la evolución de unos indicadores ambientales previamente definidos por las entidades participantes en el Programa, con objetivos concretos y medibles, dentro de un marco de actuaciones y orientaciones compatibles con una adecuada conservación de los recursos naturales y una mejora progresiva de la calidad ambiental.

El modelo de las Agendas Locales del Programa Ciudad 21 presenta ciertas semejanzas con el anterior pero también algunas diferencias significativas. Entre las primeras hay que destacar su origen: se localiza en un programa institucional auspiciado por la CMA. Ello significa que en ambos modelos la iniciativa dibuja un camino de «*arriba hacia abajo*». Han sido las instituciones de otra escala territorial, en este caso autonómica y provincial, las que han propuesto a los entes locales el abordaje y desarrollo del proyecto. En este aspecto siguen la pauta establecida por más de la mitad de las A21L de España.

En los municipios, las personas que proponen la idea de abordar los trabajos de una A21L refleja algo que, por sabido, no deja de ser muy importante: la estrecha colaboración entre políticos y técnicos municipales facilita el acceso a instrumentos de determinadas políticas públicas. Según el resultado de las entrevistas, el modelo de los municipios acogidos al Programa Ciudad 21

Para la reflexión 9

En este sentido puede afirmarse que, visto desde la escala local, las A21 se interpretan como iniciativas de oportunidad que brotan desde una plataforma municipal técnico-política.

evidencia que, en unos casos, por iniciativa de los políticos y, en otros, por iniciativa de los técnicos locales, la A21L se vislumbra como una oportunidad para el municipio.

En este sentido puede afirmarse que, visto desde la escala local, las A21 se interpretan como iniciativas de oportunidad que brotan desde una plataforma municipal técnico-política.

También en la mayoría de los casos se observa un liderazgo claro por parte de las instituciones públicas: Consejería de Medio Ambiente, Diputación Provincial y Ayuntamientos. Las dos primeras porque financian total o parcialmente los trabajos técnicos, controlan la organización, tienen la capacidad técnica, la iniciativa rebasa los límites municipales, etc. Dentro del municipio, excepto en dos de los casos analizados, el liderazgo del Ayuntamiento está fuera de toda duda.

Pero hay diferencias muy notables en las razones del inicio; ello conducirá también a contenidos muy distintos. Si las A21 comarcales respondían a un intento institucional de paliar una crisis social y económica, las municipales sesgan de forma clara hacia aspectos más relacionados con el medio ambiente. Es lógico si se piensa que la iniciativa surge en el seno de la propia CMA. Y éste no debería considerarse como un aspecto de menor entidad. Todo lo contrario. El hecho de que las A21L se circunscriban a determinados elementos ambientales hace que el centro de atención de los trabajos se desplace desde el principio. Así, el concepto de «desarrollo sostenible» puede derivar hasta desenfocarse, y conseguir la hegemonía de una sola dimensión. Lo anterior significa su pérdida de identidad y una dificultad añadida a la transversalidad de los contenidos.

Entre las razones aducidas para el inicio de las A21L de ámbito municipal se menciona, y de manera muy destacada, la ayuda financiera proveniente de otra institución pública. En efecto, seis de los siete municipios analizados corroboran tal hipótesis de trabajo. Otras dos razones importantes se citan en las entrevistas para justificar la A21L: la necesidad de contar con una política ambiental, por un lado, y la de mejorar el grado de participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales, por otro.

El resto de motivos que pueden servir de argumento para el comienzo de la A21L no son muy bien valorados en las entrevistas. Así, el apoyo técnico de otra institución, el hecho de que otros municipios han comenzado procesos similares, la crisis de algún recurso natural, la conciencia social sobre la degradación del medio ambiente local, la necesidad de integrar la política ambiental con otras políticas sectoriales, complementar o desarrollar proyectos, planes o programas ya existentes, posicionar al municipio como un ejemplo de buenas prácticas ambientales, etc., se consideran razones de menor entidad para acogerse al proyecto de la Junta de Andalucía.

Si el fundamento que justifica la iniciativa es distinto no lo es tanto la forma utilizada para manifestar, de forma pública, un determinado compromiso político. En las comarcales se optó por asumir, en el Pleno Municipal o ante los medios de comunicación según los casos, una Declaración de intenciones; parecida a la expresada en al Cumbre de la Tierra pero adaptada a las circunstancias locales. En las asociadas al Programa Ciudad 21 sucedió algo parecido. No obstante, según el análisis del resultado de las entrevistas, cundió el ejemplo

Para la reflexión 10

El concepto de «desarrollo sostenible» puede derivar hasta desenfocarse, y conseguir la hegemonía de una sola dimensión. Lo anterior significa su pérdida de identidad y una dificultad añadida a la transversalidad de los contenidos.

de incluir en el discurso político algunas ideas que patrocinaba la A21. En el Cuadro 12 se han reproducido algunas cláusulas del Protocolo General de Intenciones firmado entre la CMA y los Ayuntamientos.

La conclusión al respecto es bien sencilla: en los dos modelos de Agendas 21 queda patente, al menos en su origen, el compromiso político por la sustentabilidad, y su raíz institucional. Este mensaje es primordial porque conviene que la ciudadanía identifique el liderazgo que ostentan sus representantes democráticamente elegidos en relación a los retos que plantea un nuevo concepto de desarrollo.

Cuadro 12.- Declaración de intenciones para la puesta en marcha de la Agenda 21

Declaración de Barbate en apoyo del desarrollo sostenible del litoral de La Janda

Habiéndose reunido en Barbate el día 22 de julio de 1998, los representantes democráticamente elegidos de las instituciones abajo firmantes,

CON EL OBJETIVO de impulsar los trabajos conducentes a la redacción de la Agenda 21 Litoral de La Janda y,

ADVIRTIENDO de la importancia que para el presente y futuro de los pueblos de Barbate, Conil y Vejer tienen sus recursos litorales y su espacio litoral,

RECONOCEN:

Primero.- La existencia de considerables problemas en relación con el desarrollo social y económico del litoral de La Janda,

Segundo.- La constatación de importantes recursos naturales y culturales aptos para un desarrollo sostenible,

Tercero.- La trascendencia que las afecciones territoriales vinculadas a la Defensa Nacional y al Sistema Andaluz de Espacios Naturales Protegidos tienen respecto al desarrollo del litoral de La Janda,

Quinto.- La necesidad de explorar nuevas fórmulas de desarrollo social y económico que permitan incrementar el nivel de vida de la población actual sin merma del patrimonio que deben heredar las generaciones futuras,

Sexto.- La conveniencia de vincular dichas posibilidades de desarrollo a la explotación sostenible de los recursos litorales, naturales y culturales, propios de la zona,

Octavo.- La necesidad de coordinación de las políticas públicas en este área litoral, independientemente del sector de que se trate y su escala administrativa, así como los desarrollos privados,

Noveno.- La obligación que tienen todas las administraciones públicas y agentes sociales e institucionales, sin excepción, de colaborar en beneficio de un desarrollo sostenible para la ciudadanía de Barbate, Conil y Vejer,

Décimo.- La exigencia de que el proceso de planificación de dicho desarrollo sostenible sea lo más democrático y participativo posible,

Decimoprimer.- Las ventajas derivadas de la realización de una Agenda 21 para el litoral de La Janda en la que se respete la singularidad de esta zona costera y sus recursos,

Decimocuarto.- La conveniencia de que las propuestas concretas que surjan al amparo de la presente iniciativa deberían ser socialmente equitativas, ecológicamente compatibles, económicamente viables y territorialmente coherentes,

Decimosexto.- El deseo expreso de colaboración entre las instituciones abajo firmantes y, entre éstas y aquellas que participen en la redacción de la Agenda 21 Litoral de La Janda,

Para la reflexión 11

Entre las razones aducidas para el inicio de las A21L de ámbito municipal se menciona, y de manera muy destacada, la ayuda financiera proveniente de otra institución pública. En efecto, seis de los siete municipios analizados corroboran tal hipótesis de trabajo.

POR TODAS LAS RAZONES ANTERIORMENTE SEÑALADAS DECLARAN

Decimoséptimo.- Su apoyo institucional a los trabajos conducentes a la redacción de la denominada **AGENDA 21 LITORAL DE LA JANDA.**

Protocolo general de intenciones entre la CMA y el Ayuntamiento de ... para el desarrollo del programa de sostenibilidad ambiental «Ciudad 21»

...

TERCERO.- Que en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de Río) de 1992 surge el concepto de desarrollo sostenible y las Agendas 21 locales como instrumento estratégico para su consecución, mediante la redacción y ejecución de planes de acción para el desarrollo sostenible con la máxima participación de la comunidad local. En la Carta de Aalborg (Dinamarca, 1994), redactada por el «Grupo de Ciudades europeas hacia la sostenibilidad», se destaca la necesidad de desarrollar las Agendas 21 locales, diseñando acciones adecuadas a los problemas particulares de cada territorio, dependiendo de los particulares perfiles geográficos, tendencias demográficas y características económicas.

...

CUARTO.- Que la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) con objeto de promover el desarrollo e implantación de las Agendas 21 locales y provinciales en Andalucía, y establecer un espacio común de encuentro que fomente la coordinación, el intercambio de experiencias, y la racionalización y eficacia de esfuerzos desde la Administración Local andaluza, ha constituido en su seno la «Red de Ciudades Sostenibles de Andalucía» (en adelante RECSA) compuesta por las Corporaciones Locales andaluzas que voluntariamente acuerden su adscripción a la misma y suscriban la Carta de Aalborg.

...

OCTAVO.- Por lo que ambas partes, en ejercicio de sus respectivas competencias y finalidades, consideran del máximo interés establecer ese compromiso público inicial, que permita implementar un proceso de colaboración mutua para que el municipio pueda adherirse al Programa de Sostenibilidad Ambiental CIUDAD 21, con el fin de contribuir al desarrollo sostenible de su territorio.

Otra cuestión de gran interés es cómo se aborda la iniciativa desde el punto de vista procedimental. Tanto en un modelo como en otro ha existido un acuerdo previo de cooperación entre instituciones. En el primero, la Diputación Provincial logra un compromiso con los diferentes Ayuntamientos, Mancomunidad de Municipios, Universidad de Cádiz y Consejería de Medio Ambiente. En el caso de la Costa Noroeste, por ejemplo, se realiza a través de la firma de una serie de convenios en cascada (Cuadro 13). Es un sistema muy parecido al empleado por las A21L del Programa de la Junta de Andalucía.

Buena práctica 11

En los dos modelos de Agendas 21 queda patente, al menos en su origen, el compromiso político por la sustentabilidad, y su raíz institucional.

Este mensaje es primordial porque conviene que la ciudadanía identifique el liderazgo que ostentan sus representantes democráticamente elegidos en relación a los retos que plantea un nuevo concepto de desarrollo.

Cuadro 13.- Aspectos formales para el inicio de las Agendas 21

Comarcal: Costa Noroeste

- 1- Convenio de colaboración entre la Diputación Provincial de Cádiz y la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía en el que acuerdan la cofinanciación de la Agenda 21 de la Costa Noroeste.
- 2- Convenio de colaboración entre la Diputación Provincial de Cádiz y los Ayuntamientos de Sanlúcar de Barrameda, Rota, Chipiona y Trebujena y Mancomunidad de Municipios del Bajo Guadalquivir para abordar los trabajos conducentes a la elaboración de la Agenda 21 de la Costa Noroeste.
- 3- Convenio específico de colaboración entre la Diputación Provincial de Cádiz y la UCA para que el Grupo de Investigación «Planificación y Gestión de Áreas Litorales» se hiciera cargo de los trabajos técnicos.

Municipales del Programa Ciudad 21

- 1- Convenio de Colaboración entre la Consejería de Medio Ambiente y la FAMP para establecer las líneas básicas de colaboración del Programa «Ciudad 21».
- 2- Los Ayuntamientos solicitan formalmente la adhesión al Programa firmando un protocolo general de intenciones con la Consejería de Medio Ambiente para el desarrollo del Programa de «Ciudad 21».
- 3- Los Ayuntamientos firman la Carta de Aalborg y se adhieren a la RECSA.
- 5- Acuerdo Específico entre la CMA y el Ayuntamiento para el apoyo técnico y financiero del proceso de elaboración de la Agenda 21.

En este último caso el procedimiento es un poco más complejo porque consigue integrar al Ayuntamiento interesado en varias redes: la del propio Programa Ciudad 21, la de la RECSA y la Europea signataria de Aalborg. El desarrollo de los trabajos también se aborda a través de un Convenio específico.

En términos generales puede decirse que el procedimiento utilizado para el inicio de la A21L se acoge a la fórmula del Convenio. Se trata de un instrumento, descrito en nuestra Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, que prima la cooperación institucional y pretende fomentar el trabajo en común entre administraciones que gozan de plena autonomía.

Cuadro 14.- Iniciativa en las Agendas 21 Locales

Aspecto	A21 Comarcales	Programa Ciudad 21	Ideas generales
Idea origen	Diputación/Universidad	Programa institucional	Modelo «Top-down»
Impulsión	Diputación/CMA	CMA	Supralocal
Liderazgo	Diputación	CMA	Claro
Motivos	Reactivo	Oportunidad/acompañamiento	Diferenciados
Compromiso político	Declaración intenciones	Carta Aalborg, Programa Ciudad 21, RECSA	Acuerdo institucional
Desarrollo Trabajos A21	Convenio Específico	Convenio Especifico	Convenio Especifico

Buena práctica 12

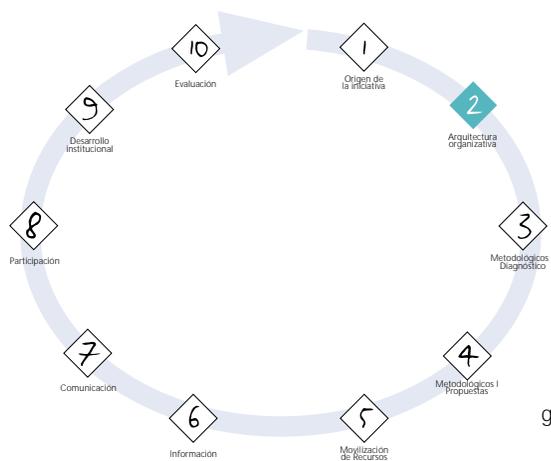
Cabe destacar que la mayor parte de las Agendas 21 en la provincia de Cádiz sobreviven por el interés de las instituciones públicas, provinciales y regionales.

Para la reflexión 12

Resulta paradójico el hecho de que las A21L no se han derivado de decisiones o iniciativas de órganos colegiados preexistentes, como pueden ser los Consejos Locales de Medio Ambiente.

A modo de resumen cabe destacar que la mayor parte de las Agendas 21 en la provincia de Cádiz sobreviven por el interés de las instituciones públicas, provinciales y regionales. Resulta paradójico el hecho de que no se han derivado de decisiones o iniciativas de órganos colegiados preexistentes, como pueden ser los Consejos Locales de Medio Ambiente.

4.2. Arquitectura organizativa. (Construyendo un nuevo edificio)



El modelo organizativo utilizado es otro de los aspectos estructurales de cualquier A21L. La organización interna debe reflejar la lógica democrática en la que hunde sus raíces el proceso. Al mismo tiempo resulta imprescindible un adecuado engarce entre los principios de la toma de decisiones (representatividad, transparencia, participación ciudadana, etc.), y el conocimiento técnico-científico vinculado a los procesos naturales y a la gestión integrada.

Por eso es importante analizar la relación que se establece entre las tres partes implicadas: políticos, participantes y técnicos que desarrollan el trabajo de la A21L. Todos trabajan dentro de un determinado sistema organizativo que puede facilitar, o entorpecer, la fluidez necesaria en su relación, aumentar o disminuir la transparencia del proceso, acelerar o lastrar la búsqueda de consenso. Lo anterior parece especialmente cierto si se tiene en cuenta la naturaleza participativa de cualquier A21L.

Entre los tres grupos de actores sociales deben establecerse condiciones adecuadas para la toma de decisiones. Y ello implica un método de trabajo, información, mecanismos de participación, procedimientos para conseguir acuerdos, su difusión, etc. Todo lo mencionado será tratado de forma profusa en páginas sucesivas. En este momento lo que interesa es la manera en que se lleva a cabo la organización de la Agenda 21.

Las comarcales ofrecen un modelo basado en:

- Instituir los correspondientes órganos colegiados (Foro, Grupos de Trabajo, Comisión Ejecutiva, Secretaría Técnica, Equipo de la UCA) para cada una de las funciones que se estimen pertinentes (Cuadro 15).
- Proponer criterios de adscripción para los agentes sociales e institucionales.

Buena práctica 13

El modelo descrito implica tener muy en cuenta que cualquier avance debe responder a la voluntad de los principales órganos colegiados.

- Establecer un organigrama donde se establece la relación entre ellos.
- Organizar el proceso de la A21 teniendo en cuenta lo anterior dentro del itinerario metodológico.

El modelo descrito implica tener muy en cuenta que cualquier avance debe responder a la voluntad de los principales órganos colegiados. Así, por ejemplo, la aprobación del diagnóstico o de las propuestas de un Grupo de Trabajo (participación más restringida) depende de que el Foro (participación más amplia) también lo estime conveniente. Otro ejemplo: cuando una Etapa del proceso termina, la Comisión Ejecutiva debe acordar continuar el avance hacia la siguiente. La lógica democrática que sigue este tipo de organización de dependencia, está en consonancia con las posibilidades reales que la gobernabilidad de un lugar ofrece. Es difícil que el Plan de Acción de una A21L se lleve a cabo en contra de la opinión mayoritaria de los políticos que ostentan el poder ejecutivo.

Cuadro 15.- Arquitectura organizativa de las Agendas 21 Comarcales

UNIDAD	FUNCIONES	COMPOSICIÓN
Foro	Debatir y aprobar documentos básicos: Diagnósticos, Propuestas, Documento Final	Personas vinculadas a recursos costeros y desarrollo sostenible
Comisión Ejecutiva	Impulsar, orientar y seguimiento de los trabajos. Apoyo institucional	Agentes con capacidad decisoria, políticos más relevantes
Secretaría Técnica	Colaboración en trabajos técnicos, apoyo logístico y de organización	Técnicos de instituciones implicadas + Equipo UCA
Asesores Externos	Ofrecen su opinión sobre el proceso y su contenido	Sólo en la A21 Litoral de la Janda
Grupos de Trabajo	Profundizar en temas estratégicos, proponer objetivos y líneas de actuación	Agentes sociales clave
Equipo Asesor UCA	Asistencia técnica, organización, asesoramiento, búsqueda de información, metodología del proceso, redacción Documento Final	Equipo multidisciplinar

Además de los órganos colegiados mencionados, las A21 Comarcales estructuraron su proceso de desarrollo gracias a los denominados «*Temas clave*». Éstos se corresponden con las líneas estratégicas. Es decir, se alude más a un aspecto de contenido que de organización. No obstante, facilita en extremo la organización del proceso participativo.

Además de la participación y de los contenidos las A21 Comarcales organizaron el tiempo y los trabajos en el espacio comarcal. Sobre el primero cabe decir que, desde el principio del proceso, todos los agentes sociales implicados conocían el calendario de actividades. Éste llegaba hasta el momento de consensuar las propuestas o Plan de Acción, y fue confeccionado incluyendo las tareas correspondientes al año o año y medio que duraron estas Agendas 21.

Para la reflexión 13

Hay que reconocer que antes de la irrupción de las Agendas 21, tanto en el litoral de La Janda como en la Comarca Noroeste, las estructuras organizativas vinculadas al medio ambiente o al DS eran muy precarias, inexistentes o su funcionamiento dejaba que desear. Para la mayoría de los Consejos Municipales, cuando los había, estos temas no estaban clasificados como prioritarios.

La organización de los trabajos en el espacio se refiere al reparto en los diferentes municipios participantes de reuniones, talleres o actividades relacionadas con la A21. No puede olvidarse que estas A21 eran de ámbito comarcal. Ello aconsejaba distribuir las tareas entre los núcleos de población más importantes. De este modo cada uno de ellos se identificaba como parte sustancial de la A21.

Como ha podido verse la estructura organizativa (que además incluía a los sistemas de comunicación para que el contacto entre las partes fuera fluido) afectaba, en primer lugar, a los participantes. Estos fueron incluidos en órganos colegiados creados a tal efecto; estableciendo entre sí vínculos de interdependencia. En un paso posterior la organización intentaba encajar los trabajos en el tiempo y en el espacio.

Hay que reconocer que antes de la irrupción de las Agendas 21, tanto en el litoral de La Janda como en la Comarca Noroeste, las estructuras organizativas vinculadas al medio ambiente o al DS eran muy precarias, inexistentes o su funcionamiento dejaba que desear. Para la mayoría de los Consejos Municipales, cuando los había, estos temas no estaban clasificados como prioritarios. En ese sentido puede decirse que las Agendas 21 influyeron (de forma positiva) más en ellos que al contrario.

En el caso de las A21 adscritas al Programa Ciudad 21 la situación de partida era algo diferente. El quinquenio que media entre 1997, fecha en que se inician los trabajos de las A21 comarcales, y 2003, año de comienzo de las locales, es de claro desarrollo institucional para los órganos colegiados locales vinculados al medio ambiente. De todas formas, resulta paradójico que la influencia de dichos órganos colegiados en las A21L no haya sido considerable en la mayor parte de los casos. En algunas ocasiones, como ocurría también en las comarcales, incluso se constata cierta desvinculación entre el proceso de la A21 y dichos órganos colegiados municipales.

El aspecto positivo, sin embargo, radica en que estas estructuras previas ya creadas, y con cierto bagaje (Consejos Municipales de Medio Ambiente, Económico y Social, de Participación Ciudadana, etc.), constituyen la cantera participativa de la que se nutren los diferentes órganos de las A21L. Se observa, en consecuencia, un acercamiento lento pero progresivo entre los distintos órganos colegiados del municipio y de la A21L.

La estructura organizativa de las A21 municipales sigue un patrón muy parecido al descrito para las comarcales: Secretaría Técnica, Foro, Mesas de Trabajo y dos Comisiones de Coordinación (una para la relación con la CMA y otra para la coordinación interna). Lo que sucede es que a menudo su funcionamiento es considerado por los entrevistados más formal que operativo.

Buena práctica 14

Puede decirse que las Agendas 21 influyeron (de forma positiva) más en los Consejos Municipales de Medio Ambiente que al contrario.

Cuadro 16.- Arquitectura organizativa de la A21L de El Puerto de Santa María

UNIDAD	FUNCIONES	COMPOSICIÓN
Comisión Mixta	Seguimiento	Ayuntamiento (técnicos y políticos) / C.M.A./ Egmasa
Secretaría Técnica	Seguimiento de los trabajos	Técnicos municipales + técnicos consultora
Comisión Coordinación Áreas del Ayuntamiento	Todavía no existen, previstas para la etapa de gestión	Técnicos de diferentes áreas
Foro	Participa en diagnóstico Aporta sugerencias	Agentes sociales e institucionales, ciudadanos
3 Mesas de Trabajo	Documento definitivo Analizan problemas en profundidad Elevan propuestas	Proviene del foro

En las entrevistas sale a relucir una opinión favorable respecto a la incidencia que estas estructuras organizativas han tenido en la fluidez de la relación entre políticos, técnicos y ciudadanos. Sin embargo, el matiz es que dicha relación, aún teniendo una evolución positiva, dista de ser la adecuada para un instrumento de esta naturaleza. En cualquier caso, en la mayoría de los municipios se subraya, en mayor o menor medida, la incidencia positiva de las A21L en la comunicación de estos tres grupos de actores. Ello induce a pensar que las A21L han constituido, con la modestia que se quiera, un aporte de indudable valor a la vitalidad de la democracia local. La aseveración anterior la hacemos conscientes de que algunos municipios identifican la A21L sólo como uno más de los proyectos que tienen en marcha.

Otro tema importante relacionado con la organización es cómo se afrontan los trabajos técnicos. Un dato revelador para el conjunto de nuestro país es que, sólo el 18% de las A21L se llevan a cabo con medios propios. Es decir, la capacidad técnica de los entes locales, aunque con excepciones, suele ser limitada. De ahí la cálida bienvenida que ha recibido la ayuda de las administraciones supralocales.

Las diferentes opciones posibles para afrontar una A21L varían desde contar sólo con los técnicos municipales hasta proceder a la contratación de una firma consultora. Entre ambos extremos se sitúa la organización de un equipo técnico mixto, que cuente con funcionarios locales y especialistas externos.

Las ventajas de unos y otros se conocen. A favor o en contra cabe sopesar: el conocimiento del lugar y su gente, el acceso a la información municipal, la disponibilidad, la actualización respecto a los nuevos instrumentos y métodos de trabajo, las habilidades sociales y destrezas personales, el coste financiero de los trabajos, la independencia a la hora de dictar opinión, los compromisos previamente adquiridos, las posibles interferencias de otras funciones o proyectos, etc.

Buena práctica 15

El aspecto positivo radica en que las estructuras previas ya creadas, y con cierto bagaje (Consejos Municipales de Medio Ambiente, Económico y Social, de Participación Ciudadana, etc.), constituyen la cantera participativa de la que se nutren los diferentes órganos de las A21L.

En el caso de las comarcales, por ejemplo, la Universidad de Cádiz se hizo cargo de los trabajos técnicos. El Grupo de Investigación «Planificación y gestión de áreas litorales», interpretó las Agendas 21 Comarcales como una oportunidad de experimentar con nuevas herramientas de planificación, al tiempo que beneficiaba a la propia comarca.

En las dos Agendas 21 el equipo de la UCA tuvo una comunicación muy fluida con responsables políticos, con técnicos de otras administraciones y con los participantes. En este sentido la experiencia fue exitosa. No sólo no hubo recelos sino que el marco de trabajo se caracterizó por la confianza y libertad de iniciativa.

El perfil del equipo técnico se puede definir como multidisciplinar (geógrafos, economistas, arqueólogos, biólogos y licenciados en Ciencias del Mar dado que todos los municipios eran costeros). No había demasiada experiencia en Agendas 21 pero sí en proyectos de Gestión Integrada de Áreas Litorales por parte del coordinador o director del proyecto. Esto ayudó, sin duda, al progreso de ambas iniciativas, dado que la GIAL está enfocada al desarrollo sostenible en dichos ámbitos geográficos. A lo anterior es preciso añadir la naturaleza netamente participativa de la mencionada disciplina. Todo en conjunto hacia que, desde un punto de vista metodológico, apenas hubiera que adaptar las experiencias previas a la singularidad de las Agendas 21.

La ausencia de conflictos o abandonos significativos de los participantes, así como el resultado obtenido por consenso²³, hace pensar en la correcta aplicación de las destrezas o habilidades necesarias para este tipo de proyectos.

Las entrevistas en los siete municipios acogidos al Programa Ciudad 21 permiten definir un modelo de equipo técnico municipal interno reducido y con perfiles muy diferentes (licenciados en Ciencias del Mar, Derecho, Biología, Bioquímica, etc.), que hacen las funciones de engarce con las empresas consultoras. Estas últimas conforman equipos multidisciplinarios, con perfiles profesionales también variados, pero en el que sobresalen licenciados en Ciencias Ambientales, con poca experiencia previa en A21L aunque con alguna formación específica.

Otro hecho de cierto interés que conviene destacar es que en varios municipios no existe, todavía, la figura del director o coordinador de la A21L. En otros, el técnico contratado ha renunciado a su cargo y éste se encuentra vacante, y en otros casos dichas funciones las realiza un concejal. Parece que éste es un aspecto que precisa atención.

Además de necesario, el director o coordinador debe tener unos conocimientos en planificación y gestión integrada adecuados a un instrumento de esta naturaleza. Ello cobra especial relevancia cuando se tienen en cuenta lecciones de anteriores experiencias que, como veremos más adelante, demuestran que la falta de pericia técnica en la dirección puede llegar a convertirse en un serio obstáculo para una Agenda 21. Además de tiempo suficiente, y como mínimo,

²³ Un documento propositivo que, a modo de Plan de Acción, fue acordado por cerca de 200 agentes sociales e institucionales en cada paso.

Para la reflexión 14

La estructura organizativa de las A21 municipales sigue un patrón muy parecido al descrito para las comarcales: Secretaría Técnica, Foro, Mesas de Trabajo y dos Comisiones de Coordinación (una para la relación con la CMA y otra para la coordinación interna). Lo que sucede es que a menudo su funcionamiento es considerado por los entrevistados más formal que operativo.

las destrezas que debe aportar a un proceso de este tipo están estrechamente vinculadas con el trabajo y la relación entre grupos y personas.

Del análisis de las entrevistas se desprende que los técnicos municipales valoran positivamente la capacidad de organización y coordinación de los equipos consultores. Pero no ocurre lo mismo con el resto de habilidades sociales, muy necesarias para el desarrollo de una A21L: liderazgo, actitud motivadora, de comunicación, de negociación, de dinamización de grupos, para la resolución de conflictos, etc.

Por último es preciso comentar la creación, en ambos modelos de A21, de las denominadas Secretarías Técnicas. A todas luces deben interpretarse como una buena práctica. Implantadas para apoyar a las Agendas 21; en el caso de las Comarcas, la UCA y en el caso del Programa Ciudad 21, EGMASA, desarrollaron funciones relacionadas con la organización, asesoramiento, formación básica de técnicos municipales, etc. (Cuadro 17).

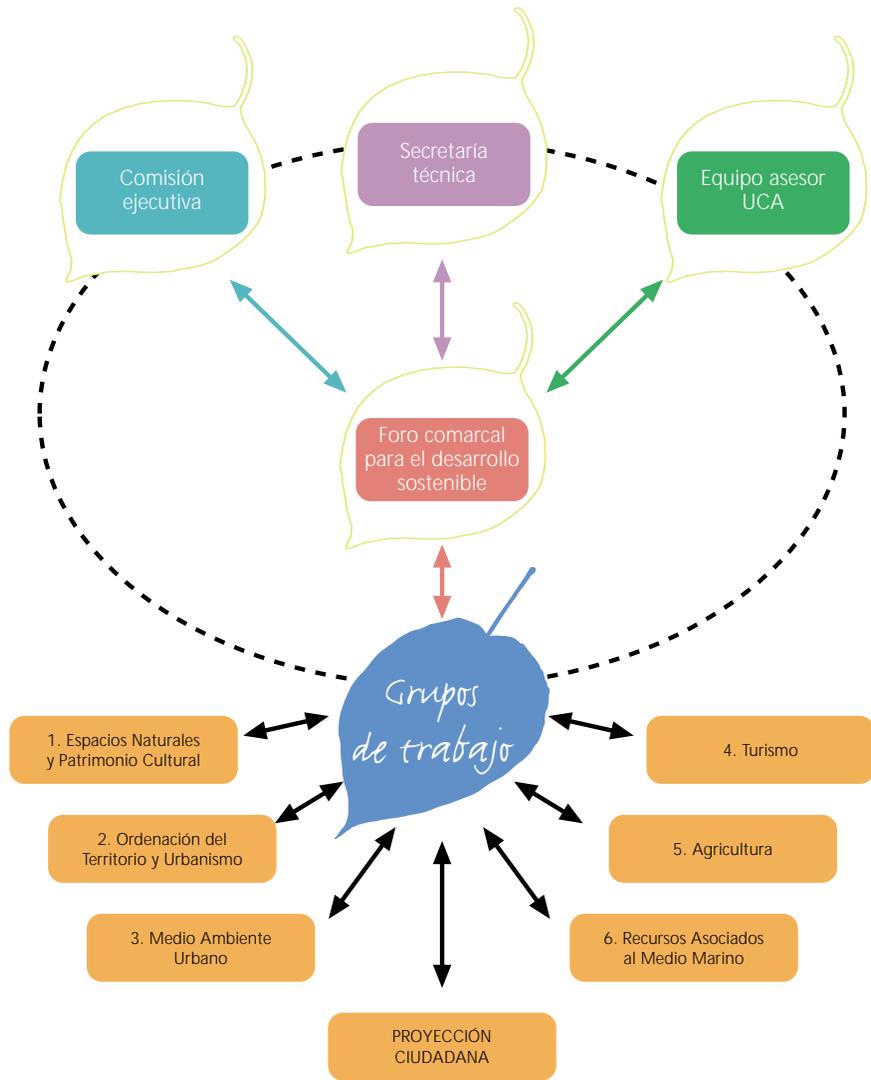
Cuadro 17.- Principales tareas de la Secretaría Técnica del Programa Ciudad 21

- Elaborar el Protocolo de Intenciones entre la Consejería de Medio Ambiente y los Ayuntamientos.
- Proporcionar información de los requisitos mínimos exigidos a los Ayuntamientos para la suscripción a la Carta de Aalborg y la incorporación a la Red de Ciudades Sostenibles de Andalucía (RECSA) inscrita a la FAMP.
- Controlar las solicitudes y justificaciones de las subvenciones concedidas por la Consejería de Medio Ambiente.
- Asesorar e informar de forma personalizada de todos los aspectos y pasos a seguir respecto a la adhesión, solicitud y justificación de subvenciones.
- Involucrar sistemáticamente en la dinámica de trabajo al resto de departamentos de la Junta de Andalucía implicados en los procesos de sostenibilidad urbana favoreciendo la coordinación entre éstos.
- Informar a los Ayuntamientos de la realización de jornadas, cursos, mesas de trabajo... en relación con el Medio Ambiente.
- Establecer un sistema de indicadores de sostenibilidad ambiental urbana homogéneo y creación de específicos, en función de las características del municipio.
- Desarrollar estudios sobre indicadores ambientales que sirvan a los Ayuntamientos para mejorar sus condiciones ambientales.
- Crear, poner en funcionamiento y mantener una página Web.
- Coordinar y organizar campañas divulgativas y de educación ambiental.
- Preparar la documentación necesaria para la tramitación de las subvenciones a que puedan acogerse los municipios dentro del Programa Ciudad 21.
- Favorecer el establecimiento de redes de cooperación municipal en problemáticas ambientales concretas al objeto de preparar proyectos susceptibles de obtener financiación europea.
- Organizar jornadas y seminarios de carácter temático sobre el contenido de los indicadores ambientales.
- Organización de Reuniones periódicas con las Comisiones Mixtas.
- Búsqueda de líneas de ayuda y otros cauces de financiación encaminados a dar soluciones y poder acometer las necesidades planteadas respecto a los diferentes indicadores ambientales municipales.

Buena práctica 16

En la mayoría de los municipios se subraya, en mayor o menor medida, la incidencia positiva de las A21L en la comunicación de políticos, técnicos y ciudadanos. Ello induce a pensar que las A21L han constituido, con la modestia que se quiera, un aporte de indudable valor a la vitalidad de la democracia local.

Figura 1: Arquitectura organizativa de la Agenda 21 de la Costa Noroeste



Idea clave 12

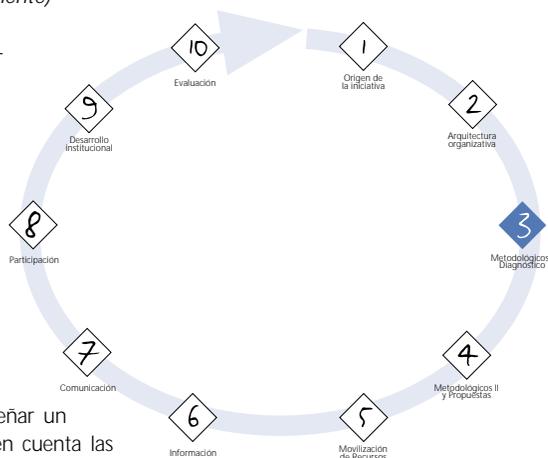
La capacidad técnica de los entes locales, aunque con excepciones, suele ser limitada. De ahí la cálida bienvenida que ha recibido la ayuda de las administraciones supralocales.

4.3. Aspectos metodológicos I: Diagnóstico.

(lo precedente engendra lo subsiguiente)

Cuando se analizaban los pormenores de la iniciativa surgieron las inquietudes institucionales que motivaban el abordaje de la A21. Resulta lógico pensar que dichas inquietudes marquen la filosofía del proyecto. Y es precisamente esta filosofía la que determina la visión con la que se interpretan los problemas y los retos del municipio o la comarca.

El paso siguiente consiste en diseñar un método de trabajo que, teniendo en cuenta las características de una A21L, se adapte a las necesidades del lugar. Sobre los aspectos metodológicos conviene aclarar que en la mayor parte de las publicaciones citadas, se describen los hitos más significativos. Es probable que la Guía Europea para la Planificación de las A21L de N. Hewitt (1998), y el Código de Buenas Prácticas Ambientales de la FEMP (2004) sean referencias obligadas.



Buena práctica 17

En las dos Agendas 21 comarcales el equipo de la UCA tuvo una comunicación muy fluida con responsables políticos, técnicos de otras administraciones y participantes. En este sentido la experiencia fue exitosa. No sólo no hubo recelos sino que el marco de trabajo se caracterizó por la confianza y libertad de iniciativa.

Cuadro 18.- Esquema metodológico de las Agendas 21 Comarcales

ETAPA	FASE	OBJETIVOS	TAREAS TÉCNICAS	ACTIVIDAD POLÍTICA	PROCESO PARTICIPATIVO	RESULTADOS ESPERADOS
PREVIA INSTITUCIONAL	Exploratoria Compromiso Impulsión Organizativa					
ANALÍTICA Y DE DIAGNÓSTICO	Analítica Diagnosis					
PROPOSITIVA	Inicial Intermedia Avanzada					
EJECUTIVA	Preparatoria Ejecutiva					
DE CONTROL	Seguimiento Valoración					
DE MEJORA	Mejora					

En los casos de las A21 Comarcales se adaptó el método de la GIAL que distintos organismos internacionales habían propuesto, a lo largo de la década de los noventa²⁴, para estos ámbitos geográficos (Cuadro 18). El detalle que ofrece, desde la perspectiva metodológica, resulta necesario a la hora de explicar a políticos y participantes cómo se va a desarrollar el trabajo desde un punto de vista técnico; pero también qué resultados deben esperarse de cada etapa, cuáles son las actividades que deben asumir los representantes políticos, cuál es el papel de la participación pública, etc. Cada una de las etapas se descompone en diferentes fases, y dentro de éstas se detallan: objetivos, actividad técnica, actividad política, proceso participativo, resultados esperados.

El esquema metodológico de las A21L adscritas al Programa Ciudad 21 es similar aunque no ofrece el mismo detalle. Además de una bien organizada Etapa Institucional, las etapas básicas del Programa se estructuran alrededor de:

- La Evaluación de la situación ambiental de partida (Auditoría o Diagnóstico).
- El Plan de Acción Ambiental.
- El Plan de Seguimiento y Control.

La ausencia de detalle metodológico señalada permite a cada municipio desarrollar los trabajos de una forma más libre y, por tanto, adaptarla mejor a sus necesidades. No obstante, tiene un gran inconveniente: resta homogeneidad a los resultados de un programa de ámbito regional. La prueba de ello es que, ante la comparación de los primeros Diagnósticos Ambientales (DAM), EGMASA tuvo que confeccionar un modelo metodológico, un guión de contenidos mínimos, que los hiciera más uniformes. Por la razón apuntada, es probable que convenga adelantarse a los acontecimientos en el sentido descrito para las siguientes etapas.

Después de las etapas que se encargan de impulsar y organizar los trabajos, el Diagnóstico es el primer gran objetivo. El método empleado para abordarlo puede optar por utilizar listas de elementos del medio ambiente, de recursos, de medios geográficos de actividades humanas, incluso de problemas. Pero también cabe la posibilidad de explorar la percepción que tiene la población sobre sus propios problemas y retos. Respecto al instrumento concreto existen dos opciones: la Auditoría Ambiental²⁵ y el Diagnóstico Socioambiental (un diagnóstico que profundiza en la relación medio ambiente y sociedad).

En todo caso se trata de conocer la situación del territorio, su gente, actividades y sus recursos. Debe constituir el punto de partida antes de iniciar cualquier debate y, por supuesto, tomar decisiones respecto al camino para alcanzar un desarrollo más sostenible. Es preciso saber qué ocurre en el municipio desde varios puntos de vista: físico y natural, social, económico, capacidad de gestión, etc. Además, es posible que el diagnóstico sirva para realizar el primer contac-

²⁴ Para más detalle véanse los capítulos 6 y 7 de «Medio Ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción a la planificación y gestión integradas», J.M. Barragán, Servicio de Publicaciones de la UCA, 2003.

²⁵ El propio Programa C21 la define como un «instrumento de gestión que comprende una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva de la eficacia de la organización (empresa o institución), el sistema de gestión y los procedimientos destinados a la protección del medio ambiente».

Buena práctica 18

La ausencia de conflictos o abandonos significativos de los participantes de las A21 Comarcales, así como el resultado obtenido por consenso, hace pensar en la necesidad de aplicar determinadas destrezas o habilidades sociales en este tipo de proyectos.

to con los agentes sociales e institucionales. Pero lo más importante de todo es que el diagnóstico es la base en la que se sustenta el apartado propositivo, o Plan de Acción.

En casi todas las Agendas 21 de la provincia se optó por el Diagnóstico. En el caso de las comarcas fue de tipo Socioambiental. El método utilizado fue relativamente complejo desde el punto de vista técnico pero permitió que el diagnóstico fuera participativo y debatido. Además, este *modus operandi* permitió que los participantes contaran con suficiente información antes de las sesiones deliberatorias.

El método seguido fue el siguiente:

- En todos los municipios de la comarca se realizan entrevistas y encuestas sobre la percepción que la población tiene respecto a los problemas desarrollo-medio ambiente; se organizan charlas taller con objeto de comentar los resultados.
- Se recopila información y se redacta, por parte del equipo técnico, un informe breve y sintético, que se denomina «Prediagnóstico»; éste servirá de documento base para los primeros debates.
- Se elabora una ficha, también breve y resumida, del estado de conservación de cada uno de los principales recursos naturales y culturales de la comarca.
- Los participantes, en un Foro, debaten y deciden los temas que les preocupan. Esos mismos temas clave permiten organizar los Grupos de Trabajo.
- Los Grupos de Trabajo, con ayuda y orientación del equipo técnico, acuerdan por consenso su propio Diagnóstico, para ello utilizan las mencionadas Fichas de Recursos pero también las Fichas de Orientación Temática (de las cuales se hablará en próximos capítulos).
- Un Foro debate todos los Diagnósticos de cada Grupo de Trabajo y aprueba, también por consenso, el Diagnóstico definitivo.

En las A21 municipales el Diagnóstico Ambiental (DAM) fue realizado por empresas consultoras²⁶. El método utilizado sigue los cánones formales de los informes y estudios de nuestro país; confeccionados, en cuanto a formato, redacción y extensión, para ser utilizados por técnicos especializados y no por ciudadanos. En la mayoría de los casos se consigue la adecuada factura técnica, pero no ayuda demasiado en la implicación de los agentes sociales e institucionales.

La participación pública en el diagnóstico, especialmente en lo que a problemas del municipio se refiere, queda relegada a encuestas directas o telefónicas. No hay lugar, por tanto, al debate de ideas o percepciones. Un aspecto muy positivo es el hecho de contar con resúmenes de cada diagnóstico. La conclusión general que se extrae de lo comentado es que en los DAM predomina, de forma excesiva quizá, la interpretación técnica respecto de la social.

Hasta el momento se han analizado sólo algunos aspectos metodológicos de los diagnósticos de las diferentes A21. No obstante, también resulta imprescindible analizar su contenido. Es ló-

Para la reflexión 15

En varios municipios no existe, todavía, la figura del director o coordinador de la A21L. En otros, el técnico contratado ha renunciado a su cargo y éste se encuentra vacante, y en otros casos dichas funciones las realiza un concejal. Parece que este es un aspecto que precisa atención.

²⁶ Hemos tenido acceso a los de Chiclana (Internet), Puerto Real, Rota, San Fernando y El Puerto de Santa María. En el momento de redactar estas líneas el DAM de Sanlúcar aún no había sido finalizado.

gico pensar que estarán condicionados por el método pero, además y especialmente, por la filosofía del proyecto. Y esto último, claro, tiene mucho que ver con la institución que financia la iniciativa. De todas formas, en los diagnósticos de las A21L de España aparecen problemas comunes. Los relacionados con el planeamiento urbanístico y territorial, la ausencia de concienciación ambiental y participación, la conservación y gestión de los recursos naturales, la contaminación acústica, los residuos, etc. se repiten en bastantes ocasiones.

En los casos estudiados se observa que los contenidos obedecen a dos concepciones distintas de A21. En las comarcales, tanto el esquema del diagnóstico como su desarrollo han sido elaborados y discutidos por los participantes. Ellos han expresado su percepción de la realidad social, económica y ambiental; el equipo técnico ha dado cuerpo literario y trasladado esas mismas ideas a un texto que forma parte de la futura A21.

Cuadro 19- Temas clave de las Agendas 21

Litoral de La Janda	Programa Ciudad 21
<p>Integración socioambiental: Gestión integrada, educación ambiental, formación de capacidades, integración territorial, ciclo integral del agua,</p> <p>Desarrollo económico sostenible: turismo, industrialización de los recursos costeros, pesca artesanal, agricultura intensiva</p>	<p>Ciclo del agua, gestión integral de los residuos, energía y telecomunicaciones, calidad de aire contaminación acústica, suelos, entorno natural riesgos ambientales, accesibilidad y transporte sistema verde, educación ambiental</p>

En el Cuadro 20 se expone un ejemplo que puede ser ilustrativo. En este caso se ha utilizado el tema clave denominado «Formación de capacidades». Es importante resaltar que la columna izquierda, «temas tratados», tiene como función estructurar el contenido de lo decidido en cada sesión.

Además, para evitar que aspectos importantes se olvidaran e impedir divagaciones innecesarias, el equipo técnico ofreció a los participantes, antes de comenzar cada reunión, un guión. En él se enunciaban algunos contenidos que podrían interesar y, por tanto, tratarse en cada tema clave. La utilización de estos guiones era voluntaria; y se insistía en la posibilidad de empezar por cualquiera de los temas propuestos o por otro que no estuviera en la lista. A estos guiones orientativos para cada tema se les denominó «Ficha de Orientación Temática». La utilización de estas Fichas demostró ser de gran utilidad en la elaboración de los diagnósticos.

En las A21 de escala local los temas clave vienen marcados por las indicaciones del Programa Ciudad 21. Por esa razón, en lo fundamental, son aspectos ambientales los que casi protagonizan el diagnóstico (Cuadro 19). Al final de cada DAM se reseñan los problemas del municipio y se ofrece, aunque no siempre completa, una matriz DAFO²⁷.

²⁷ Acrónimo que se identifica con un instrumento descriptivo ampliamente utilizado en los diagnósticos de corte estratégico (Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades).

Buena práctica 19

Es preciso comentar la creación, en ambos modelos de A21, de las denominadas Secretarías Técnicas. A todas luces deben interpretarse como una buena práctica. Implantadas para apoyar a las Agendas 21; en el caso de las Comarcales, la UCA y en el caso del Programa Ciudad 21, EGMASA, desarrollaron funciones relacionadas con la organización, asesoramiento, formación básica de técnicos municipales, etc.

Cuadro 20.- Síntesis del Diagnóstico sobre «Formación de capacidades»

Temas tratados	Diagnóstico
1.- Capacidad de los agentes locales para la gestión pública	- Insuficiente debido, entre otras causas, a la ausencia de herramientas, medios y motivación
2.- Formación de recursos humanos para una economía litoral sostenible	- Deficiente en general. No existe un nivel mínimo con este enfoque
3.- Formación de recursos humanos para actividades vinculadas al medio ambiente costero	- Todavía no existe ya que en la zona es muy incipiente la conciencia ambiental y su relación con el desarrollo. Es importante por las características naturales de la zona y la probable evolución del turismo
4.- Participación ciudadana en la planificación y gestión del desarrollo litoral	- Es escasa ya que además de un nivel bajo de formación general se añade en ocasiones la falta de información y difusión de las iniciativas de formación
5.- Capacidad local de organización: entidades sociales (sindicatos, cofradías, ONG's, ...) y económicas (empresariales y de fomento económico)	- Insuficiente coordinación entre los principales agentes sociales e institucionales (empresarios, sindicatos y Administración Pública). Existe coordinación al menos entre la Administración Pública. - Se detectan dificultades para trabajar en grupo en ciertas localidades. Problemas para la selección del acceso a los cursos de formación. Se valora positivamente la función de la Mancomunidad como institución coordinadora
6.- Capacitación técnica y científica en temas costeros	- Existe en la zona pero en ocasiones no se puede utilizar debido a la carencia de requisitos administrativos (titulación de formación metodológica para «formador»)
7.- Integración de las consideraciones ecológicas en todos los niveles sociales: Admón. Pública, empresarios, fuerzas sindicales, organizaciones profesionales, usuarios recursos...	- Nivel de concienciación general muy bajo. Carácter esporádico de las campañas públicas realizadas. Mayor calado entre ciudadanos de poblaciones «rurales» que «costeras».
8.- Capacitación de los grupos clave para una economía litoral y desarrollo sostenible: agricultores, pescadores, silvicultores, hosteleros...	- La formación existente para los usuarios de los recursos costeros es tradicional y de corte «productivista» aunque empiezan a existir iniciativas novedosas (agricultura intensiva-medio ambiente). Existe una gran laguna formativa entre el empresariado.
9.- Capacidad de dinamización social y económica	- La mujer tiene mayor capacidad de dinamización social. Las pocas iniciativas y escasa capacidad de dinamización económica, entre otras razones, pueden ser debidas a la falta de motivación y al clima de desánimo. Estos a su vez están relacionados con el bajo nivel de formación. Se aprovechan las oportunidades de dinamización (PRODER)
10.- Formación para la integración de ciertos grupos sociales en la nueva economía sostenible: mujer, jóvenes...	- Existe una especial preocupación por la formación de la mujer. Mayor número de iniciativas y acciones.

Idea clave 13

El detalle que ofrece, desde la perspectiva metodológica, resulta necesario a la hora de explicar a políticos y participantes cómo se va a desarrollar el trabajo desde un punto de vista técnico; pero también qué resultados deben esperarse de cada etapa, cuáles son las actividades que deben asumir los representantes políticos, cuál es el papel de la participación pública, etc.

11.- Otros temas tratados	- Ausencia de seguimiento del resultado de la inserción laboral de los cursos de formación. Oferta formativa variada pero no hay acuerdo sobre si está dispersa o no.
12. CONCLUSIÓN GENERAL	- DEFICIENTE NIVEL DE FORMACIÓN DE CAPACIDADES. INSUFICIENTE COORDINACIÓN ENTRE LOS PRINCIPALES AGENTES SOCIALES E INSTITUCIONALES (EMPRESARIOS, SINDICATOS, ADMÓN. PÚBLICA)

Fuente: *Agenda 21 Litoral de La Janda, 25-11-1998*

Pero el DAM de la Agenda 21 Local también debe considerarse como una magnífica oportunidad para pulsar la opinión ciudadana al tiempo que se revisan las carencias del municipio. Algunos, Puerto Real por ejemplo, lo relacionan como aparece en el Cuadro 21. Otros, como Chiclana de la Frontera, Rota, etc. lo expresan a través de una encuesta (se le denomina Diagnóstico Social para diferenciarlo del Técnico). En este último caso, resulta interesante conocer que los ciudadanos relacionan la calidad de vida con aspectos tales como: sanidad, empleo, vivienda-urbanismo y medio ambiente.

Cuadro 21.- Problemas señalados en la A21L de Puerto Real

Revisión Plan Emergencia Municipal. Falta de coordinación entre las áreas de la Entidad Local. Necesidad de Ordenanzas Municipales. Zonas de alta intensidad de tráfico. Carencias en el transporte público. Barreras Arquitectónicas. Vías del ferrocarril actúan como barrera. Ausencia de criterios ambientales en las zonas industriales. Riesgo de inundaciones en determinadas zonas de la localidad. Riesgos erosivos y de sedimentación en zonas costeras. Ausencia de programas de educación ambiental a diversos sectores de la población. Carencias en el sistema de participación ciudadana. Deficiencias en la gestión de las zonas verdes. Inexistencia de Punto Limpio. Ausencia de un sistema de gestión de residuos de automóviles. Vertido incontrolado de residuos. Carencias en la recogida de residuos en polígonos industriales. Falta de inversión en energías alternativas. Zonas rurales no conectadas a la red de saneamiento. Carencias en la gestión del agua. Contaminación atmosférica. Elevados niveles de ruido. Existencia de suelos contaminados.

Fuente: *DAM de Puerto Real*

Una de las cuestiones más importantes de los diagnósticos se relaciona con la integración observada entre los aspectos sociales, económicos y ambientales. En efecto, en los casos estudiados, la denominada transversalidad no siempre aparece en esta etapa. Ello implica, con cierta probabilidad, que tampoco se producirá la integración de las tres dimensiones en el apartado propositivo.

De los tres posibles enfoques que pueden encontrarse en las A21L, las comarcales de la provincia de Cádiz entrarían en el apartado «holístico»²⁸ y las del Programa Ciudad 21 en las de-

²⁸ Contemplan las tres dimensiones pero tratadas de forma independiente. De todas formas la dimensión social fue menos tratada que la ambiental y económica.

Para la reflexión 16

La ausencia de detalle metodológico señalada permite a cada municipio desarrollar los trabajos de una forma más libre y, por tanto, adaptarla mejor a sus necesidades. No obstante, tiene un gran inconveniente: resta homogeneidad a los resultados de un programa de ámbito regional.

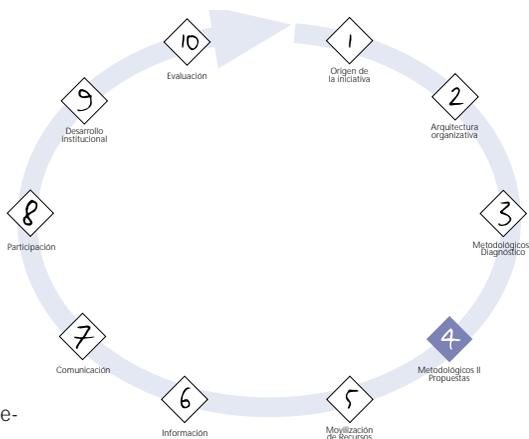
nominadas «ambientalistas»²⁹. No hay ninguna en la provincia de Cádiz, de la que tengamos conocimiento al menos, que se haya planteado con un tratamiento integrado³⁰.

En las entrevistas nos interesamos por conocer si se había aprobado formalmente el DAM una vez terminado; ya fuera en los órganos colegiados de la A21L, ya en los del propio municipio. Casi todas las respuestas fueron negativas. Esta situación contrasta con lo ocurrido en las A21 Comarcales, cuyos diagnósticos fueron aprobados, con un amplio consenso, en Foros reunidos de forma exclusiva para tal menester.

Cuando nuestro interés radicaba en saber si los DAM respondían a la realidad local, a sus necesidades y prioridades, etc., todos los entrevistados, excepto uno, afirmaron de forma enérgica tal concordancia. Otras cuestiones muy bien valoradas del DAM era su carácter comprensible, por un lado, y el reconocimiento de que constituía un documento imprescindible para el Plan de Acción, por otro. El resto de preguntas sobre el diagnóstico, como la accesibilidad de los ciudadanos al texto, su difusión, la calidad técnica de su ejecución, el papel que ha jugado la participación pública, etc. fueron respondidas en tono bastante menos complaciente, incluso crítico.

4.4. Aspectos metodológicos II: Plan de Acción (Las Propuestas)

En el diagnóstico los Agentes Sociales e Institucionales (ASI), con ayuda del equipo técnico, deberían haber expuesto los problemas del municipio de cara a hacerlo más sostenible. En la etapa propositiva se trata de encontrar respuestas, en forma de actuaciones concretas, a los desafíos que el DS plantea. Es lógico pensar, por tanto, que corresponde cierta cohe-



²⁹ En las entrevistas mantenidas sobre los DAM casi siempre es destacada la profundidad en el tratamiento que han recibido los temas ambientales. En algunos municipios se resalta la insuficiencia de la relación establecida entre los temas ambientales, socioculturales y económicos. Otro incluso llega a mencionar la escasa atención prestada a los temas sociales.

³⁰ Las tres dimensiones son tratadas de manera conjunta y la A21L es considerada como un instrumento estratégico de gran alcance.

Buena práctica 20

EGMASA tuvo que confeccionar un modelo metodológico, un guión de contenidos mínimos, que hiciera los diagnósticos más uniformes.

Buena práctica 21

El método utilizado en las A21 Comarcales fue relativamente complejo desde el punto de vista técnico, pero permitió que el diagnóstico fuera participativo y debatido.

rencia entre esta etapa y la anterior. El Plan de Acción es simplemente la formalización de una serie de actuaciones que, persiguiendo unos objetivos, han sido establecidas utilizando determinados criterios.

En ninguna de las A21L de la provincia de Cádiz acogidas al Programa Ciudad 21, se ha llegado aún a esta parte del proceso. De todas formas la CMA lo tiene previsto desde un punto de vista institucional:

«Tomando como base los resultados del diagnóstico ambiental existente o, en su caso, del que hubiere de llevarse a cabo, la Comisión tendrá además como finalidad elaborar un Convenio Específico que recoja el compromiso de mejora ambiental concreta a suscribir por las partes con su correspondiente Plan de Acción, así como los indicadores de sostenibilidad ambiental que medirán el grado de cumplimiento de este compromiso en el futuro.

Inicialmente, la Consejería manifiesta su intención de colaborar en el proceso de dinamización social, participación pública y educación ambiental que el Ayuntamiento promueva en el marco de la ejecución de este Programa CIUDAD 21. De manera adicional, y como está previsto en el seno de las líneas de acción de este programa de medio ambiente urbano (Apoyo a la planificación y gestión ambiental municipal), la Consejería, por medio del correspondiente Acuerdo Específico, puede apoyar técnica y económicamente, en función de las disponibilidades presupuestarias, todo el proceso de elaboración de la Agenda 21 de la localidad, si así se estima en el marco de la Comisión Técnica a propuesta del Ayuntamiento, y sin perjuicio de la colaboración de otros Organismos.»

Por el contrario, en las A21 Comarcales el proceso avanzó algo más. Para esta etapa, y desde el punto de vista metodológico, la A21 de la Costa Noroeste presenta tres fases claramente definidas. Cada una de ellas tenía un cometido muy bien establecido.

- Fase Inicial: determinar qué hay que conseguir para alcanzar un modelo más sostenible de desarrollo.
- Fase Intermedia: encontrar la manera de hacerlo.
- Fase Avanzada: concretar las propuestas de actuación.

De lo anterior es fácil deducir que se trata respectivamente de: determinar los objetivos, señalar las estrategias y concretar las actuaciones. Con el resultado obtenido ya se pueden organizar los correspondientes Programas de Actuación. Cada una de estas tres fases fue sometida a debate y aprobación por parte de los participantes de la A21. La información proporcionada a la que se hizo referencia, y sobre la que se detallará aún más en capítulos sucesivos, así como la utilización de las siete líneas estratégicas utilizadas en la etapa de diagnóstico (7 temas clave) sirvieron para organizar y estructurar las propuestas.

Recordemos que en esta Agenda 21 las Líneas Estratégicas o Temas Clave fueron: Espacios Naturales y Patrimonio Cultural, Ordenación del Territorio y Urbanismo, Medio Ambiente Urbano, Turismo, Agricultura, Recursos Asociados al Medio marino, Proyección Ciudadana. Teniendo

Para la reflexión 17

En las A21 municipales el Diagnóstico Ambiental (DAM) fue realizado por empresas consultoras. El método utilizado sigue los cánones formales de los informes y estudios de nuestro país: confeccionados, en cuanto a formato, redacción y extensión, para ser utilizados por técnicos especializados y no por ciudadanos. En la mayoría de los casos se consigue la adecuada factura técnica, pero no ayuda demasiado en la implicación de los agentes sociales e institucionales.

en cuenta los temas elegidos es posible reconocer en este tipo de A21 un serio intento de abordar un modelo integrado y estratégico de instrumento para el DS.

Pero ¿cuál fue la estrategia de la propia A21 Comarcal de cara a implicar a los ciudadanos en el DS? Muy sencilla: emparejar dialécticamente las actividades humanas con los recursos naturales y culturales. De esta manera el razonamiento encadena la calidad de vida y las posibilidades de desarrollo actual y futuro, a la gestión y uso de sus recursos. Desde una perspectiva metodológica se procedió de la forma siguiente:

1. La caracterización socioeconómica sirvió para detectar qué actividades económicas eran las más importantes en el presente de la comarca.
2. El Plan Estratégico sugería las actividades económicas más cargadas de futuro.
3. Se asociaron las actividades económicas de los apartados anteriores a los recursos naturales y culturales necesarios para poder desarrollar estas mismas actividades a largo plazo (estableciendo dependencias directas e indirectas).
4. Se evaluó el estado cualitativo de conservación de todos esos recursos y del ambiente.
5. El cruce de los resultados anteriores ofrecía una panorámica muy interesante: la situación de los recursos y del ambiente para cada una de las actividades económicas.

PROPUESTAS

Espacios Naturales y Patrimonio Cultural

Grupo de Trabajo 1

OBJETIVO ESTRATÉGICO A Recuperar y conservar el patrimonio natural y cultural, fomentando un uso sostenible en dichos espacios

- 1.A.1 Recuperar, regenerar, aumentar y delimitar el dominio público y los espacios libres, así como proteger los espacios arbóreos de la comarca (pinas litorales), promoviendo los 200 metros de servidumbre.
- 1.A.2 Elaborar un plan de restauración de los espacios libres
- 1.A.3 Elaborar un plan general de ordenación de espacios naturales y rurales
- 1.A.4 Dar a conocer la normativa a los principales usuarios en formato y lenguaje asequibles al tiempo de enviar el mensaje de la necesidad de ser rigurosos en su aplicación
- 1.A.5 Coordinar las Administraciones con mecanismos permanentes potenciando los medios disponibles y los proyectos existentes
- 1.A.6 Tomar medidas para conservar el patrimonio cultural distintivo y exclusivo de la comarca (navazos, mayetos, chozas marismeñas, etc.)
- 1.A.7 Elaborar un plan de prevención de vertidos a escala comarcal

OBJETIVO ESTRATÉGICO B Puesta en valor y fomento del uso sostenible del patrimonio integrándolo en la oferta turística de la comarca, informando y concienciando de su valor

- 1.B.1 Elaborar un inventario del patrimonio natural y cultural junto a un programa para darlo a conocer a la población y a los turistas
- 1.B.2 Incluir en el currículum de los centros educativos itinerarios de conocimiento de la comarca y realizar cursos de formación o jornadas para profesores sobre el patrimonio de la Costa Noroeste
- 1.B.3 Fomentar las iniciativas empresariales de carácter productivo en relación con el patrimonio
- 1.B.4 Crear una oferta museística comarcal con objeto de favorecer la difusión y puesta en valor del patrimonio natural y cultural

Buena práctica 22

En las A21 Comarcales, se ofreció a los participantes, antes de comenzar cada reunión, un guión. En ellos se enunciaban algunos contenidos que podrían interesar y, por tanto, tratarse en cada tema clave. La utilización de estos guiones, denominados «Ficha de Orientación Temática», aunque voluntaria fue de gran utilidad.

Todo lo anterior se hizo con la intención de que el DS no se asociara sólo a la conservación del ambiente y de los recursos; es decir, se pretendía superar la interpretación ambientalista de la sostenibilidad. De esta manera se proponía a la sociedad local el inicio de un camino para mejorar el modelo de desarrollo vigente: aquel que comienza por valorar los recursos y el ambiente por sí mismo pero también por su función dentro del aparato productivo.

El siguiente paso consiste en facilitar guías y orientaciones a los participantes para que sus propuestas fueran concretas y tuvieran coherencia. La técnica utilizada fue muy parecida a la de las Fichas de Orientación Temáticas ya descritas. En este caso se proponían los posibles Objetivos Estratégicos que se derivaban de los Diagnósticos ya aprobados.

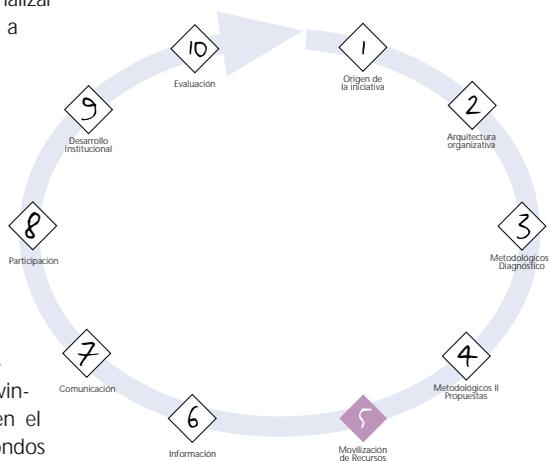
A modo de ejemplo, se reproducen las propuestas del Grupo de Trabajo 1 (Espacios naturales y Patrimonio Cultural) de la Agenda 21 de la Costa Noroeste. Éste es uno de los resultados que, siguiendo el procedimiento descrito, se consiguió con métodos participativos. En realidad cuando los participantes han llegado a un consenso, como sucedió en los casos de las dos Agendas 21 Comarcales, sobre qué hacer y cómo hacerlo, se están definiendo los cimientos del propio Plan de Acción. Éste se publicó en soporte convencional de papel y se colgó en Internet en la hoja electrónica que la UCA había reservado para la Agenda 21.

Los pasos siguientes sobrepasan el proceso de Planificación y se introducen en el de Gestión a través de las etapas: Ejecutiva, de Control y Mejora. Con objeto de ayudar en el futuro a decidir la forma de proceder en las A21L se ofrecen algunas guías metodológicas en el Anexo II.

4.5. Movilización de recursos (Obras son amores y no buenas razones)

El objetivo de este apartado es analizar los recursos que han sido puestos a disposición del proceso de elaboración e implantación de las A21. Podría decirse que es un indicador que orienta sobre la importancia que conceden a este nuevo instrumento las autoridades e instituciones públicas; incluso del compromiso adquirido.

De la información obtenida se concluye, en primer lugar, que todos los procesos de A21 en la provincia de Cádiz, igual que ocurre en el resto de España, dependen de fondos



Para la reflexión 18

En las A21 de escala local los temas clave vienen marcados por las indicaciones del Programa Ciudad 21. Por esa razón, en lo fundamental, son aspectos ambientales los que casi protagonizan el diagnóstico.

Buena práctica 23

El DAM de la Agenda 21 Local también debe considerarse como una magnífica oportunidad para pulsar la opinión ciudadana al tiempo que se revisan las carencias del municipio.

públicos. Por tanto y hasta la fecha, su origen está ligado de manera indefectible, y en exclusiva, a las Administraciones Públicas. Dentro de éstas la Junta de Andalucía destaca, con diferencia, como la institución que más estimula y apoya este tipo de iniciativas. La Diputación Provincial de Cádiz, las Mancomunidades de Municipios y los propios Ayuntamientos se sitúan a bastante distancia de la CMA.

La primera A21, Litoral de La Janda, fue financiada con cargo al presupuesto de la Diputación Provincial de Cádiz. El montante del Convenio suscrito con la UCA para la ejecución de los trabajos fue de 7.000.000 de pesetas. Una vez finalizada la etapa propositiva se creó la Oficina Técnica de la A21, en la sede de la Mancomunidad de Municipios de La Janda, y se contrató a un Director. Para el pago de los gastos generados durante un año, entre las dos instituciones, Diputación Provincial de Cádiz y CMA, aportaron 5.000.000 de pesetas, por una única vez que sepamos.

Con la A21 de la Costa Noroeste el montante se incrementó hasta los 10.000.000 de pesetas porque se constató la necesidad de contratar a más especialistas y que los trabajos duraran al menos 18 meses ininterrumpidos. En este último caso la CMA aportó el 50%; el resto lo financió la Diputación Provincial, los cuatro Ayuntamientos implicados y la Mancomunidad de Municipios del Bajo Guadalquivir.

Los recursos humanos puestos a disposición de estas dos A21, aparte claro está de los técnicos de la UCA, provenían de los municipios, de la Diputación Provincial, de la Mancomunidad y de la Delegación Provincial de la CMA. A cada una de estas instituciones se le solicitó un técnico que, a tiempo parcial, colaborara en el desarrollo de los trabajos. La experiencia resultó ser muy positiva ya que, además de ayuda logística, conocimiento detallado sobre el municipio, etc. se conseguía vincular a algún funcionario al proceso. Esto último es fundamental, sobre todo pensando en la finalización de la asesoría técnica, uno de los momentos más críticos de todo el proceso.

En los Cuadros 22 y 23 se exponen las diferentes partidas destinadas al Programa Ciudad 21 en los municipios objeto de la muestra. El primero de ellos muestra los recursos destinados al pago de los DAM.

Cuadro 22.- Diagnósticos Ambientales en el Programa Ciudad 21

A21L	Resolución o Convenio	Subvención CMA	Subvención DIPUTACIÓN	CONSULTORA
El Puerto de Stª. Mª	17/12/2002	30.000		IBERMAD
Puerto Real	17/12/2002	30.000		ITSMO'94
San Fernando	17/12/2002	30.000		EGMASA
Chiclana de la Fra.	17/12/2002	30.000		EGMASA
Rota	11/02/2004	15.000	15.000	ITSMO'94
Vejer de la Frontera	11/02/2004	9.000	9.000	IBERMAD

Fuente: EGMASA, 2006

Para la reflexión 19

En los casos estudiados, la denominada transversalidad no siempre aparece en el diagnóstico. Es probable que tampoco se produzca la integración de las tres dimensiones del DS en el apartado propositivo.

Idea clave 14

La mayor parte de los entrevistados corroboraron que los DAM responden a la realidad local, a sus necesidades y a sus prioridades.

En la actualidad, algunos de aquellos mismos técnicos continúan trabajando pero ya dentro del Programa Ciudad 21. Ello constituye un elemento diferencial positivo respecto a las A21L cuyos técnicos no tienen experiencia previa.

Precisamente ha sido el Programa de la CMA el que ha reactivado el proceso de implantación de las A21L. En primer lugar dotándolo con una considerable cantidad de recursos económicos disponibles. Esta dotación se reparte utilizando determinados criterios³¹, pero en cualquier caso supone una cuantía que superó los 570.000 € anuales en las dos últimas convocatorias para los municipios de la provincia de Cádiz.

Pero el Programa Ciudad 21 basa su estrategia en la financiación de determinados proyectos vinculados, en teoría al menos, a las propuestas de la A21L. Como podrá verse en capítulos sucesivos, tales proyectos denominados «Actuaciones Puntuales», son de muy variada naturaleza. Algunos, posiblemente, podrían ser financiados sin tener que estar bajo el amparo de una A21L. No obstante otros costean (en 2005) ciertos gastos de las A21L de gran interés: Plan de Participación Ciudadana en Chiclana, Plan de Acción, Comunicación y Seguimiento en Sanlúcar, Proyecto de Estrategia Integral de Sostenibilidad en Vejer, etc. Sólo las actuaciones citadas superan los 183.000 €, de los cuales la CMA financia alrededor del 50%.

Idea clave 15

Teniendo en cuenta los temas elegidos es posible reconocer en las A21 Comarcales un serio intento de abordar un modelo integrado y estratégico de instrumento para el DS.

Buena práctica 24

La estrategia utilizada por la A21 Comarcal con objeto de implicar a los ciudadanos en el DS fue muy sencilla: emparejar dialécticamente el desarrollo de las actividades humanas con la conservación de los recursos naturales y culturales.

Cuadro 23.- «Actuaciones puntuales» (Programa Ciudad 21, Convocatoria 2005)

MUNICIPIO	PRESUPUESTO	SUBVENCIÓN
Rota	75.130,92 €	41.277,61 €
La Línea de la Concepción	781.000,00 €	213.397,29 €
San Roque	178.125,23 €	56.807,29 €
Total DGP y CA	1.034.256,15 €	311.482,19 €
Puerto Real	57.000,00 €	26.169,72 €
CHICLANA DE LA FRONTERA	20.271,00 €	13.511,15 €
SANLÚCAR DE BARRAMEDA	93.100,00 €	48.434,65 €
VEJER DE LA FRONTERA	69.800,00 €	31.289,72 €
El Puerto de Santa María	102.172,05 €	33.178,91 €
Jerez de la Frontera	60.000,00 €	26.712,15 €
Ubrique	119.143,60 €	48.295,28 €
San Fernando	83.683,83 €	35.369,72 €
REMPA	605.170,48 €	262.961,30 €

Fuente: EGMASA, 2006

³¹ Orden de 30 de mayo de 2005, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a Ayuntamientos para la financiación de gastos derivados de la aplicación del Programa de Sostenibilidad Ambiental Ciudad 21, y se convocan ayudas para el año 2005.

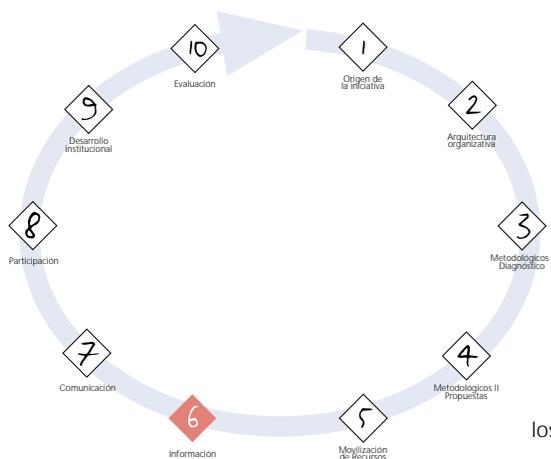
A modo de conclusión cabe resaltar la labor que las Administraciones Públicas han llevado a cabo en lo que a movilización de recursos se refiere. También hay que reconocer que ha sido la CMA la institución que ha soportado el mayor esfuerzo económico. Y es que este aspecto resulta clave por una razón muy sencilla: se comprueba que cuando los fondos dejan de afluir a los entes locales, los trabajos relacionados con las A21L disminuyen de forma considerable o cesan.

Ello confirma, por un lado, que estamos ante proyectos con trayectoria «desde arriba hacia abajo» y, por otro, que todavía no ha calado suficientemente en los municipios la necesidad y conveniencia de instrumentos de este tipo. Tan sólo en El Puerto de Santa María parece haberse aprobado una partida presupuestaria relacionada con los trabajos de la A21L. Tanto por el volumen de los recursos financieros empleados como por el personal puesto a su disposición, cabe afirmar que las A21L todavía se interpretan como un proyecto más de los que cada municipio desarrolla. En ese sentido no se interpreta la A21L como una iniciativa de tipo estratégico.

4.6. Información

(Conocer para participar y decidir)

La importancia de la información en los procesos de planificación estratégica nadie la pone en duda. También resultaría difícil cuestionar la estrecha relación que se establece entre información y participación³². Las dos aseveraciones anteriores marcan la función asignada a un aspecto tan fundamental de cualquier A21L.



El presente epígrafe tratará sobre qué información resulta necesaria y para qué. En el siguiente apartado nos ocuparemos de cómo se hace llegar a los interesados dicha información. Los dos epígrafes juntos pueden facilitar algunas claves del relativo éxito o fracaso de la participación pública. Piénsese, por ejemplo, que la información es fundamental en el inicio del proceso de una A21L para interesar y atraer a los ciudadanos.

Idea clave 16

Se pretendió superar la interpretación ambientalista de la sostenibilidad. Se proponía a la sociedad local el inicio de un camino para mejorar el modelo de desarrollo vigente: aquel que comienza por valorar los recursos y el ambiente por sí mismos pero también por su función dentro del aparato productivo.

³² Véase en el BOE del 16 de febrero de 2005 el texto sobre la *Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca)*, el 25 de junio de 1998.

A la pregunta sobre qué información resulta necesaria en una A21L hay respuestas relativamente sencillas. En términos muy generales: aquella que facilite el conocimiento del municipio y sus problemas relacionados con el DS. Aunque parece una contestación algo obvia no deben olvidarse los objetivos básicos de las A21L. Además, para tener opinión y tomar decisiones sobre cualquier tema resulta imprescindible un conocimiento básico.

En principio lo anterior casi implica información de todo tipo. En cualquier caso el Diagnóstico constituye el principal instrumento para hacer llegar a todos los interesados la información necesaria; además hace las veces de filtro natural para discriminar la importante de la accesoria. Por eso el formato de redacción y la accesibilidad son muy importantes.

En las A21 Comarcales se optó por organizar un Sistema de Información que tenía dos cometidos bien diferenciados:

- 1. Respecto a la comarca:** para recopilar, organizar, generar y difundir la información sobre los recursos, así como sobre las actividades humanas que afectaban a aquellos y a sus procesos naturales. Aquí se incluían las diferentes versiones sobre el Diagnóstico, sobre los resultados de las encuestas a los ciudadanos, etc.
- 2. Respecto al proceso de la A21L:** para recopilar, organizar, generar y difundir la información sobre los participantes, sedes, calendario para las reuniones, resultados obtenidos, etc.

Para el desarrollo del primer apartado se estudiaron, con cierto detalle, los principales recursos naturales y culturales de la comarca. La razón es bien sencilla: el proceso de toma de decisiones para un desarrollo sostenible debe descansar en un conocimiento elemental de los recursos. Sobre estos últimos no existía información suficiente, o dicha información estaba dispersa, o se encontraba en un formato inadecuado para que pudiera alimentar a dicho proceso.

A lo largo de los primeros meses de trabajo se realizó un concienzudo trabajo de campo, se mantuvieron numerosas entrevistas con los usuarios de los recursos y se realizaron visitas a las administraciones competentes en su gestión. El resultado se expresó en las denominadas «Fichas de Recursos» (Cuadro 24). De esta forma, cada uno de los recursos considerados más importantes contaba con su ficha correspondiente.

La estructura de cada «Ficha de Recursos» presenta un diseño bastante homogéneo y sencillo. Consta de cinco apartados principales:

- A. Descripción básica
- B. Utilización
- C. Gestión
- D. Valoración general
- E. Ficha técnica

Cada apartado, a su vez, se resuelve con un número determinado de cuestiones que exige una respuesta muy breve y concisa, de forma cualitativa o cuantitativa:

Para la reflexión 20

El origen de todos los procesos de A21 en la provincia de Cádiz, está ligado de manera exclusiva a las Administraciones Públicas. Dentro de éstas la Junta de Andalucía destaca, con diferencia, como la institución que más estimula y apoya este tipo de iniciativas.

- A. Descripción básica:** denominación del recurso, nivel general de su conocimiento, tipología (renovable o no), localización, cuantificación (Has, Tm...), estado cualitativo de conservación, interés de restauración, ¿hábitat crítico?, relación con otros recursos de la zona, funciones ambientales básicas.

Cuadro 24.- Ficha de recursos. Ejemplo de recursos geológicos: playas y dunas

DESCRIPCIÓN BÁSICA

Denominación del recurso	PLAYAS Y DUNAS
Nivel general de conocimiento del recurso (MA, A, M, B, MB)	Alto
Tipología (renovable, no renovable)	Renovable
Localización	A lo largo de toda la franja costera (Rota, Chipiona, Sanlúcar)
Cuantificación	26,5 km. aproximadamente (11 playas en total)
Estado cualitativo de conservación (MA, A, M, B, MB)	Bajo, aunque las playas tienen un fuerte carácter regresivo
Interés de restauración (MA, A, M, B, MB)	Muy alto
¿Hábitat crítico?	No
Relación con otros recursos	Acantilados. Aguas costeras. Espacio costero terrestre. Paisaje. Corrales de pesca. Árboles y plantas silvestres. Bosque litoral
Funciones ambientales básicas	Barrera de protección de las aguas costeras. Hábitat de distintas especies. Entre ellas el camaleón (especie protegida y en peligro de extinción)

UTILIZACIÓN

Usos o actividades más importantes para los que se utiliza	Recreativo y turístico. Construcción de viviendas y residencial
Otros usos o actividades secundarios	Actividades estivales (chiringuitos, quioscos, carrera de caballos...), uso deportivo, recogida de frutos (piñones)
Principales usuarios	Población local. Turistas y visitantes
Cuantificación de los principales usuarios	---
Técnicas de explotación y administrativas más utilizadas	Autorizaciones y concesiones
¿Ritmo sostenible de utilización?	No
Indicadores de uso	Nº viviendas; nº turistas; kg. Basura; nº 2ª residencia / vivienda principal
Afecciones y Servidumbre que soporta	DPMT, afección a defensa nacional
Oportunidades de nuevos usos	Uso científico. Instalaciones deportivas y recreativas. Turismo rural
Amenazas derivadas de su actual o futura utilización	Deterioro de la calidad ambiental, del paisaje litoral. Pérdida de estabilidad de las playas y vertidos de residuos sólidos (escombros)
Posibilidades de actuación por parte de los usuarios	Respetar el medio natural (especies vegetales y animales) Controlar el tránsito de visitantes. Evitar vertidos de residuos sólidos

Idea clave 17

A lo largo de los primeros meses de trabajo se realizó un concienzudo trabajo de campo, se mantuvieron numerosas entrevistas con los usuarios de los recursos y se realizaron visitas a las administraciones competentes en su gestión.

GESTIÓN

Relación por orden de prioridad con el resto de los Temas-Clave de la Agenda 21 de la Costa Noroeste	Espacios Naturales y Patrimonio Cultural, Turismo, Ordenación del Territorio y Urbanismo
Indicadores de control (licencias, actas de inspección...)	Nº autorizaciones y nº concesiones
Administraciones competentes	Dirección General de Costas. Consejería de Medio Ambiente. Ministerio de Defensa. Servicio Andaluz de Salud. Ayuntamientos
Actuaciones más importantes de la Administración Pública	Deslinde del DPMT. Limpieza y regeneración de playas. Vigilancia. Afección a Defensa. Estudio sobre la regresión del tramo de costa comprendido entre Sanlúcar y Rota
Planes vinculados al recurso	Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de la Provincia de Cádiz. Plan General de Ordenación Urbana. Plan de Costas. Planes de playas locales (mantenimiento, limpieza, etc.)
¿Figura de Protección?	Bien de DPMT. SNUEP
Deficiencias de gestión más acusadas	Descontrol urbanístico
Otras posibilidades de intervención de la Administración Pública	Control de la presión antrópica y desarrollo controlado de la actividad turística
Institución vinculada al conocimiento o investigación del recurso	Universidad de Cádiz. Demarcación de Costas Andalucía-Atlántico. Consejería de Medio Ambiente
Aspectos más importantes para el conocimiento del recurso	Dinámica de la playa. Calidad de la arena. Vegetación dunar
Oportunidades para la mejora del conocimiento del recurso	Mejor gestión del recurso playa y educación ambiental. Coast-Watch

VALORACIÓN GENERAL

CONFLICTOS Y PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES	Presión humana y urbanística. Carácter regresivo de las playas en general. Continua invasión del DPMT. Degradación del sistema dunar
DIAGNÓSTICO GENERAL	En general los usos y actividades no cumplen las condiciones para un desarrollo sostenible de las playas y las dunas, existe un problema de gestión
ESCENARIO TENDENCIAL	Disminución del valor paisajístico de la zona y degradación del recurso que afectará al sector turístico de la zona
IMPORTANCIA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (MA, A, M, B, MB)	Muy Alta
SUGERENCIAS	Actuar de acuerdo a la Ley de Costas

ENTREVISTAS

- Juan Manuel Abarca- Demarcación de Costas Andalucía-Atlántico.
- Miguel Rodríguez- Concejal-Delegado de Agricultura, Pesca y Muelle, Ayuntamiento de Rota.
- Ángel Barroso- Ecologistas en Acción Sanlúcar.
- José Manuel Esquivel- Ecologistas en Acción Rota.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO (1987). *Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Cádiz*. Junta de Andalucía.
- *Plan General de Ordenación Urbana*. Rota (1994). (Modificado en el 2000)
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1997). *Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de Cádiz*. Junta de Andalucía.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (1997). *Guía de playas de Andalucía*.
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (s/f). *Problemas y oportunidades del litoral de Andalucía. Bases de actuación*. Junta de Andalucía.

- B. Utilización:** usos o actividades más importantes que soporta, otros usos secundarios, principales usuarios, cuantificación de los principales usuarios, técnicas de explotación más utilizadas, ¿ritmo sostenible de utilización?, indicadores de uso, afecciones y servidumbres, oportunidades de nuevos usos, amenazas derivadas de su actual o futura utilización, posibilidades de actuación por parte de los usuarios.
- C. Indicadores de control:** (licencias, actas, inspección...), administraciones competentes, actuaciones más importantes de la administración pública, planes vinculados al recurso, ¿figura de protección?, deficiencias de gestión más acusadas, otras posibilidades de intervención de la administración pública, institución vinculada al conocimiento o investigación del recurso, aspectos más importantes para el mejor conocimiento del recurso, oportunidades para su conocimiento.
- D. Valoración general:** conflictos y problemas más importantes detectados, diagnóstico general, escenario tendencial, importancia para el desarrollo sostenible, sugerencias.
- E. Ficha técnica:** personas y cargos entrevistados, fechas, dirección y temas tratados, principales fuentes de información.

A los participantes e instituciones invitadas a cada reunión se enviaban de forma previa, y por correo postal, las fichas relacionadas con el tema que centraba la atención de ese Grupo de Trabajo. De esta forma la discusión, y la toma de decisiones en su caso, se sustentaba por un conocimiento mínimo de la cuestión tratada. Cabe advertir que la *Ficha de Recursos* no puede considerarse un sustitutivo del Diagnóstico.

Varias ideas fueron asumidas por el equipo técnico de la UCA antes del inicio del proceso de recopilación:

1. Las Fichas debían ser consideradas un instrumento de trabajo, no un objetivo o un fin en sí mismo.
2. El término recurso había que entenderlo en sentido amplio (natural y cultural).
3. El formato tenía que ser breve, sintético, que invitara a una rápida lectura de los participantes.
4. Dicho formato no podía hacerse en detrimento de la calidad de la información suministrada.

Idea clave 18

Es posible que todo el caudal de información descrito y transmitido a los participantes, contribuyera a que estas A21 Comarcales destacaran como procesos muy transparentes y democráticos. Sobre todo porque la información se vincula directamente al proceso participativo a través de la comunicación.

La información que generó el Equipo de la UCA sobre las actividades humanas se centró, como ya se mencionó cuando tratamos el Diagnóstico, en aspectos del territorio, de la sociedad y la economía. Por desgracia que no faltó información sobre infraestructuras, comunicaciones y servicios. El cruce entre la información referida a los recursos y la de las actividades humanas se hizo mediante tablas de fácil interpretación.

Toda la información mencionada se transmitió en un formato breve en cuanto a extensión, y sencillo en la forma de redacción. Al final se hacía hincapié en la propia opinión que los ciudadanos encuestados tenían respecto de los problemas comarcales.

En cuanto al segundo apartado en que fue clasificada la información, sobre el proceso de la A21, los participantes disponían de la suficiente para saber con cierto detalle y antelación:

- Método, etapas y fases del propio proceso completo.
- Modalidades de participación.
- Calendario, horario y sedes de las reuniones.
- Criterios para la selección de participantes.
- Temas elegidos para ser tratados y Orden del Día.

En resumen, antes de cada reunión, los Grupos de Trabajo o los miembros del Foro, tenían una información sucinta, pero suficiente, sobre los recursos, las actividades humanas y las tareas a realizar en esa sesión. Una vez finalizadas éstas los resultados, que fueron recogidos en sus correspondientes Actas, también fueron difundidos a través de varios medios de comunicación.

Es posible que todo el caudal de información descrito y transmitido a los participantes, contribuyera a que estas A21 Comarcales destacaran como procesos muy transparentes y democráticos. Sobre todo porque la información se vincula directamente al proceso participativo a través de la comunicación.

Las preguntas que se plantearon en la entrevista, respecto a la información del proceso, en relación con las Agendas locales del Programa Ciudad 21, pretendían conocer algunos extremos de interés. En primer lugar, se abordó el grado de conocimiento que sobre el municipio existía al inicio de los trabajos. Aunque con excepciones, la mayoría de las respuestas sobre la realidad socioambiental indicaban, por un lado, que los políticos, igual que los técnicos municipales, conocían suficientemente dicha realidad. Pero por otro, parecía que los ciudadanos no tenían el mismo grado de conocimiento ni suficiente información para afrontar una A21L. En este caso, además, es preciso añadir que se echa en falta una concepción más integradora de esa realidad: algo menos especializada o sectorial.

A la cuestión sobre si se había diseñado un Sistema de Información para afrontar las necesidades del proceso, la respuesta fue tan unánime como negativa. Sin embargo, prácticamente todos los entrevistados reconocen su utilidad y la conveniencia de hacerlo, incluso en algunos casos plantearon, aunque en estado embrionario, planes para hacerse con un instrumento de este tipo.

Buena práctica 26

En El Puerto de Santa María se apuntó, como efecto positivo, que el DAM contribuyó a sistematizar la información que había disponible.

Otra pregunta de cierta trascendencia versaba sobre la información y conocimiento que el DAM había aportado. También en esta ocasión hubo unanimidad al reconocer que, en realidad, se había procedido a recopilar la información ya existente. En El Puerto de Santa María se apuntó, como efecto positivo, que al menos el DAM contribuyó a sistematizar la información que había disponible.

**Cuadro 25.- La relación entre las actividades humanas y los recursos:
la cuestión socioambiental**

	Agricultura intensiva	Agricultura extensiva	Pesca y acuicultura	Marisqueo	Industria extractiva
AGUAS LITORALES	-	-	D	D	-
AGUAS ESTUARINAS	-	-	D	D	-
AGUAS CONTINENTALES SUBTERRÁNEAS	-	-	-	-	-
AGUAS CONTINENTALES SUPERFICIALES	D	D	D	D	-
LAGUNAS	D	D	-	-	-
PLACER DE ARENA	-	-	D	D	D
PLAYAS Y DUNAS	-	-	-	-	-
MARISMAS DESECADAS	-	-	-	-	-
MARISMAS NATURALES Y SALINAS	-	D	D	D	D
SUELOS AGRÍCOLAS	D	D	-	-	-
ESPACIOS COSTEROS	D	-	-	-	-
RECURSOS PESQUEROS	-	-	D	D	-
PRADERAS DE FANERÓGAMAS	-	-	D	D	-
MARISQUEO	-	-	-	D	-
RECURSOS ORNITOLÓGICOS	-	-	-	-	-
ÁRBOLES Y PLANTAS SILVESTRES	-	-	-	-	-
BOSQUE LITORAL	-	-	-	-	-
CONJUNTOS URBANOS	-	-	-	-	-
YACIMIENTOS EXTRAURBANOS	-	-	-	-	-
PAISAJES DE INTERÉS ETNOLÓGICO	-	-	-	-	-
CORRALES	-	-	D	D	-
PATRIMONIO CULTURAL SUMERGIDO	-	-	-	-	-
GASTRONOMÍA	I	I	I	I	-
PAISAJE	D	-	-	-	-

	Industria Agroalim.	Construcción	Turismo sol y playa	Turismo rural	Hostelería y restauración
AGUAS LITORALES	I	-	D	-	I
AGUAS ESTUARINAS	I	-	D	-	I
AGUAS CONTINENTALES SUBTERRÁNEAS	-	-	-	-	-
AGUAS CONTINENTALES SUPERFICIALES	I	-	-	-	-
LAGUNAS	-	-	-	-	-
PLACER DE ARENA	I	-	-	-	I
PLAYAS Y DUNAS	-	D	D	-	-
MARISMAS DESECADAS	-	-	-	-	-
MARISMAS NATURALES Y SALINAS	D	-	-	D	I
SUELOS AGRÍCOLAS	D	-	-	-	I
ESPACIOS COSTEROS	-	D	D	-	-
RECURSOS PESQUEROS	D	-	I	-	D
PRADERAS DE FANERÓGAMAS	-	-	I	-	-
MARISQUEO	D	-	D	-	D
RECURSOS ORNITOLÓGICOS	-	-	-	D	-
ÁRBOLES Y PLANTAS SILVESTRES	-	-	-	D	-
BOSQUE LITORAL	D	-	D	D	-
CONJUNTOS URBANOS	-	D	D	D	-
YACIMIENTOS EXTRAURBANOS	-	-	D	D	-
PAISAJES DE INTERÉS ETNOLÓGICO	-	-	-	D	-
CORRALES	D	-	D	-	D
PATRIMONIO CULTURAL SUMERGIDO	-	-	-	-	-
GASTRONOMÍA	D	-	D	D	D
PAISAJE	-	D	D	D	D

D Dependencia directa I Dependencia indirecta - No existe dependencia

Cuadro 26.- Estado cualitativo de conservación de los recursos naturales y culturales de la Costa Noroeste

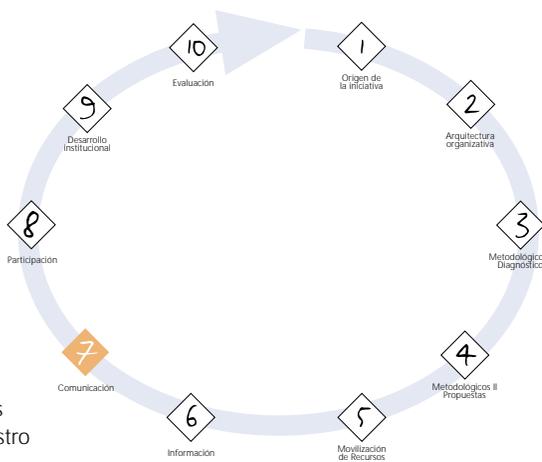
Recurso	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Suelo agrícola		Extensiva		Intensiva	
Marismas naturales y salinas			■		
Aguas costeras			■		
Aguas estuarinas			■	■	
Aguas continentales subterráneas			■	■	
Aguas continentales superficiales				■	
Lagunas					
Placer de arena		■	■		
Playas y dunas			■		
Marismas desecadas					■
Espacio costero terrestre					■
Acantilados				■	
Recursos pesqueros				■	
Praderas de fanerógamas				■	
Recursos marisqueros			■	■	
Recursos ornitológicos			■	■	
Árboles y plantas silvestres				Campaña	
Bosque litoral			■		
Conjuntos urbanos		■			
Yacimientos arqueológicos		■			
Paisajes de interés etnológico		■			
Corrales			■		
Patrimonio cultural sumergido			■		
Gastronomía		■			

Idea clave 19

En términos generales los canales de comunicación fueron de extrema utilidad. Puede decirse que cumplieron su función de enlace entre los principales actores sociales y la información que cada uno necesitaba recibir o emitir.

4.7. Comunicación
«Construyendo puentes»

El engarce entre el desarrollo técnico de los trabajos de una A21L y la participación ciudadana descansa, en buena medida, en la construcción de vínculos entre una parte y otra del proceso. Estos enlaces se facilitan a través de la información y ellos, a su vez, dependen de la existencia, y buen funcionamiento, de ciertos canales de comunicación. En nuestro



caso, se trata de hacer llegar a los ciudadanos determinados mensajes o una invitación a participar en la A21L.

En las A21 Comarcales se diseñó un Plan de Comunicación que pretendía establecer puentes entre técnicos, políticos y ciudadanos. Con ello se intentaba que todos estuvieran en contacto permanente y la información fluyera de forma ágil. Esta tarea supuso un gran esfuerzo y trabajo que exige, además, una serie de conocimientos técnicos, destrezas y habilidades sociales.

Para eso se contrató un teléfono móvil para uso exclusivo de la A21 (con un número fácil de recordar), se proporcionaron números de telefonía fija y de fax, se creó un boletín de formato muy simple y barato que era editado periódicamente por el equipo técnico con programas informáticos de sencillo manejo, se imprimieron carteles y folletos, se creó un logotipo especial de la A21, se organizaron programas con las televisiones locales y con las emisoras de radio, se impartieron charlas coloquios y conferencias en la Casa de la Cultura de cada municipio, se participó en la programación regional de la televisión autonómica, se transmitió un resumen al día siguiente de cada reunión o sesión a los principales periódicos provinciales...

Las nuevas tecnologías permitieron utilizar otros canales y medios de comunicación. Así se abrió un Foro en Internet, se contó con direcciones de correo electrónico exclusivas para la A21, se creó una hoja electrónica, etc. Precisamente esta última posibilidad permitió que al día siguiente de cada reunión o sesión, tanto los participantes como los interesados pudieran acceder a las conclusiones obtenidas.

Buena práctica 27

La Diputación Provincial de Cádiz editó la memoria completa del proceso de las Agendas 21. En una tirada de 1.000 ejemplares se incluyeron aquellos aspectos más relevantes: metodología, organización, participantes, información, comunicación, diagnóstico, propuestas, criterios para la gestión de las propuestas, etc.

Aspecto de la hoja electrónica de la A21 de la Costa Noroeste



En términos generales estos canales de comunicación fueron de extrema utilidad. Puede decirse que cumplieron su función de enlace entre los principales actores sociales y la información que cada uno necesitaba recibir o emitir. En el Cuadro 27 se ofrece una estimación del grado de uso alcanzado por cada uno de ellos.

Como comentario final del apartado de las A21 Comarcales es preciso mencionar el hecho positivo de que la propia Diputación Provincial de Cádiz editara la memoria completa del proceso. En una tirada de 1.000 ejemplares se incluyeron aquellos aspectos más relevantes de las A21: metodología, organización, participantes, información, comunicación, diagnóstico, propuestas, criterios para la gestión de las propuestas, etc.

Las entrevistas realizadas en los municipios adscritos al Programa Ciudad 21 permiten interesantes observaciones. En un primer apartado se preguntaba acerca de cómo se había gestionado la comunicación en la A21L. Las respuestas son inequívocas del camino seguido: en ninguno de los siete municipios se diseñó o preparó un Plan o una Estrategia concreta de Comunicación previa o paralela al proceso de la A21L. No obstante lo anterior se reconoce, de forma unánime, la importancia que debería haber tenido dicho aspecto.

Con respecto a la pregunta sobre cómo los técnicos y políticos se han puesto en contacto con los ciudadanos para solicitarles o aportarles información, las respuestas se orientan hacia los canales y medios tradicionales de comunicación: encuestas y entrevistas relacionadas con el DAM en el primer caso, y prensa escrita, carteles y folletos en el segundo. Rota destaca por una buena práctica que consistía en «colgar en la web al día siguiente de cada mesa de trabajo, los resultados obtenidos».

Para la reflexión 21

En ninguno de los siete municipios se diseñó o preparó un Plan o una Estrategia concreta de Comunicación previa o paralela al proceso de la A21L. No obstante lo anterior se reconoce, de forma unánime, la importancia que debería haber tenido dicho aspecto.

Cuadro 27.- La comunicación en la Agenda 21 de la Costa Noroeste

INSTRUMENTO	OBJETIVO	GRADO de ÉXITO ALCANZADO (1)	GRADO de IMPLICACIÓN del participante
1. MEDIOS DE CONSULTA COMUNICACIÓN (TELÉFONO ABIERTO...)	Poner a disposición de los participantes un teléfono y un correo electrónico exclusivo para dudas o comentarios	■■■■	CONSULTA COMUNICACIÓN
2. FORO INTERNET	Permitir la comunicación entre participantes, intercambio de opiniones, sugerencias, etc.	■	COMUNICACIÓN
3. PÁGINA WEB	Facilitar la consulta a toda la información sobre la Agenda 21, las 24 horas del día	■■■■	INFORMACIÓN
4. ENTREVISTAS / PROGRAMAS INFORMATIVOS EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	Transmitir la experiencia de la Agenda 21 a todos los habitantes de la Costa Noroeste así como a otras zonas para informar y llamar a la participación	■■	COMUNICACIÓN INFORMACIÓN
5. BOLETINES INFORMATIVOS	Informar periódicamente de los resultados y novedades de la Agenda 21 de la Costa Noroeste	■■■■	INFORMACIÓN
6. EL LOGOTIPO/ CARTELES Y FOLLETOS	Aportar una identidad visual al proyecto. Informar sobre eventos relacionados con la Agenda 21	■■	INFORMACIÓN

(1) ■■■■ Uso muy alto; ■■■■ Uso alto; ■■■ Uso aceptable; ■ Uso bajo o muy bajo

Buena práctica 28

Rota destaca por una buena práctica que consistía en «colgar en la web, al día siguiente de cada mesa de trabajo, los resultados obtenidos».

Cuadro 28: La Agenda 21 de la Costa Noroeste en los medios de comunicación

MEDIO	EMISORA/ PERIÓDICO	FECHA DE APARICIÓN	TEMAS TRATADOS
TV	Rota Televisión	Enero 2002 y 2003	Explicación de la Agenda 21 y llamada a la participación para las Charlas Taller
	Canal 2 Andalucía «Mi Tierra»	Noviembre 2002	Entrevista y explicación de la Agenda 21 y reportaje con imágenes de la Costa Noroeste
	Canal 2 Andalucía «Tesis»	Abril 2003	Reconstrucción del proyecto de la Agenda 21 de la Costa Noroeste
RADIO	Radio Trebujena	Marzo 2002	Explicación de la Agenda 21 y llamada a la participación para el III Foro Comarcal para el Desarrollo Sostenible
	SER Cádiz	Enero 2003	Explicación de la Agenda 21 y de los trabajos desarrollados
PRENSA	Diario de Cádiz	Aproximadamente cada 3 meses	Novedades y resultados de cada fase de la Agenda 21
	Cádiz Información	Marzo 2003	Resultados de la Agenda 21 de la Costa Noroeste
	Diario de Jerez	Febrero 2003	Resultados de la Agenda 21 de la Costa Noroeste

**Aspecto de la portada del Boletín de la Agenda 21 de la Costa Noroeste
Portada de la edición de la Agenda 21 Litoral de La Janda**



Portada de la edición de la Agenda 21 Litoral de La Janda



Cuando la relación se establece en sentido contrario, es decir los ciudadanos solicitan información, la intensidad de dicha relación es muy baja, a veces casi nula (lo cual hace pensar sobre la conciencia y el interés real del ciudadano); no obstante, en esos pocos casos se menciona de forma reiterada la utilización de Internet. Chiclana destaca por un considerable número de «ventanillas abiertas al ciudadano»; pues, aunque su origen estuviera asociado a diferentes funciones de la Administración Local, fueron aprovechadas con motivo de la A21L.

Un segundo apartado de la entrevista pretendía conocer la opinión sobre las características de la comunicación desarrollada: valoración general e impresiones, razones del éxito o fracaso de ciertos medios, etc. En el Cuadro 29 se ha procedido a la selección de una serie de respuestas que, por su interés, pueden alumbrar las fases siguientes de la A21L.

Cuadro 29.- Comentarios para la mejora de la comunicación en las A21L

ROTA:

- Es necesario crear herramientas activas de comunicación (como por ejemplo las reuniones mensuales que tiene la Fundación para el seguimiento de sus trabajos).
- Se seleccionó a representantes de las mesas para hacer el seguimiento de los trabajos de la A21.

EL PUERTO DE SANTA MARÍA:

- El correo postal ha sido el medio más empleado.
- Como herramienta fundamental de las que se han usado se valora el adjuntar información de la AL21. a la prensa local.

VEJER:

- Hubiera sido necesario aprovechar todos los medios de información al público como radios locales, etc. y celebrar reuniones más amplias para informar también a otros públicos.

SANLÚCAR DE BARRAMEDA:

- Considera vital tener un verdadero plan, empleando radio, TV, etc.
- También destaca la importancia de que se haga de forma continuada a lo largo del proceso.

SAN FERNANDO:

- Hubiera sido necesario un mayor uso de Internet, igualmente correo electrónico, cuñas en TV.

CHICLANA:

- Algunos medios han sido la televisión local, prensa local y provincial: Diario de Cádiz, Chiclana Información, Voz de Cádiz.
- Es necesaria la búsqueda de otros medios que lleguen mejor a más ciudadanos. Considera importante que sean profesionales, especialistas de la comunicación. Es importante aprovechar todos los medios.

PUERTO REAL: Todavía está por desarrollar la utilización de los medios en las A21L.

De las conversaciones mantenidas con los técnicos más cercanos a las A21L se obtienen algunas conclusiones generales de gran relevancia para el futuro:

- La Comunicación, como actividad organizada, se considera fundamental para contar con la participación política y ciudadana.
- Resulta necesario valorar el grado de éxito o fracaso de este aspecto.
- Es posible y conveniente obtener un mayor partido de las nuevas tecnologías de la comunicación.
- Sería muy beneficioso contar con profesionales de la comunicación en este tipo de proyectos que buscan la participación activa del ciudadano.

Buena práctica 29

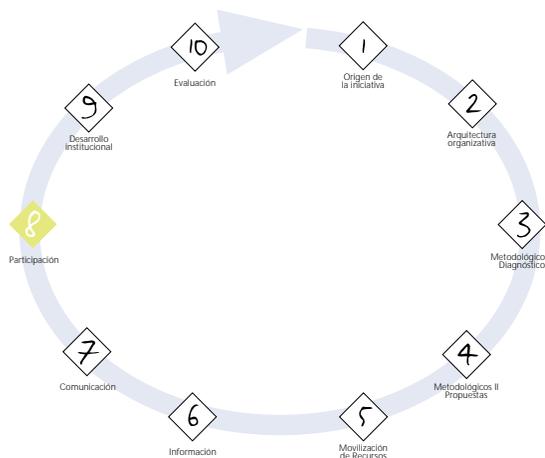
Chiclana destaca por un considerable número de «ventanillas abiertas al ciudadano»: pues, aunque su origen estuviera asociado a diferentes funciones de la Administración Local, fueron aprovechadas con motivo de la A21L.

4.8 Participación

«Es cosa de todos»

En numerosas ocasiones se ha hecho referencia al carácter participativo que debe acompañar a la mayor parte de las etapas del proceso. Pero ¿qué debe entenderse por participación en una A21? Un proceso interactivo que pone en contacto a los responsables técnicos y políticos de una determinada iniciativa con los ciudadanos.

Para la mayoría de los proyectos de interés público resulta muy conveniente la participación ciudadana. En última instancia podría ser visto como una fórmula elemental para profundizar en los valores democráticos de nuestra sociedad. Pero si las afirmaciones anteriores tienen un carácter genérico, en la A21L se hace extraordinariamente necesaria la participación por las ventajas que dicho proceso reporta:



Idea clave 20

La Comunicación, como actividad organizada, se considera fundamental para contar con la participación política y ciudadana.

- Se informa a los ciudadanos al tiempo que éstos dan a conocer su opinión sobre la iniciativa.
- Se definen de manera más precisa los problemas, los conflictos, los objetivos, las estrategias posibles, etc.
- Se crean canales de comunicación y foros de encuentro para debatir, para dialogar, para conseguir el clima necesario que facilite el trabajo conjunto, para obtener consenso, para solucionar los conflictos.
- Se contribuye a la concienciación tanto de los administradores como de los administrados.
- Al contar con los principales agentes sociales e institucionales existen más probabilidades de que los proyectos propuestos en el Plan de Acción se lleven a cabo. Es decir, desde un principio se fraguan relaciones estratégicas con los actores sociales.
- Se incrementan las posibilidades de coordinación y cooperación, tanto entre el sector público como entre éste y el privado. Incluso entre los propios ciudadanos.

Pero todo proceso participativo tiene también sus inconvenientes. Entre otros cabe citar el hecho de que al aparecer diferentes niveles de conocimiento, opiniones, criterios, intereses, etc. se genera cierta confusión. Por otra parte, los participantes a veces depositan demasiadas expectativas en el resultado final.

En realidad, un proceso de esta naturaleza añade posibilidades a la realización de las actuaciones propuestas, aunque en muy pocos casos es garantía absoluta de que esto ocurra así. Y tampoco deben olvidarse los inconvenientes ya señalados en relación al elevado coste que re-

presenta en tiempo y dinero. Otros problemas ligados a la participación pública se derivan de la necesidad de personal técnico muy especializado para hacerse cargo del proceso, de la representatividad de los participantes, de la presencia o ausencia de algunos de ellos, de su organización y estrategia, de la gestión de los desacuerdos resultantes, etc.

Pero la participación también tiene una serie de principios básicos sobre los que debe descansar cualquier iniciativa. En el Cuadro 30 se han citado algunos de los que nos parecen más importantes.

Cuadro 30.- Principios elementales para la participación en una iniciativa de A21L

- A. La claridad y sencillez debe dominar durante el proceso participativo. La información tienen que entenderla todos los participantes. No se trata sólo de que participen los especialistas o expertos.
- B. El proceso participativo debe abarcar todas las etapas de la A21L, si es posible desde su inicio.
- C. Las reglas tienen que haber sido acordadas previamente y bien difundidas. La transparencia resulta necesaria en todo momento.
- D. La información es una de las principales fuentes de energía que alimenta el proceso participativo. Es necesario, por tanto, crear canales de circulación para ella que sean eficaces.
- E. Participar debe ser fácil. No se puede esperar que el participante, además de utilizar su tiempo en un determinado proyecto, y de hacerlo *ad honorem*, investigue el asunto, busque información, etc. Todo lo que conlleve esfuerzo suplementario o costo excesivo respecto de la asistencia a reuniones, lo tiene que proporcionar la institución o el equipo técnico responsable.
- F. La voluntad de participar de una comunidad es un capital que debe manejarse con exquisito cuidado y aprovecharse al máximo. Cualquier fallo en tal sentido (el olvido de un proyecto participativo anterior, por ejemplo), hace que los participantes se vuelvan reacios y desconfiados ante una nueva propuesta.
- G. La participación tiene una seria limitación en el tiempo. Dicho límite no conviene que sea traspasado. Es bueno que el equipo técnico comience a precisar tales límites para no forzar el proceso.
- H. La elección de los participantes debe ser completa y equilibrada de tal manera que estén representadas la mayor número posible de administraciones y los principales agentes sociales. Nadie debería ser excluido del proceso si cumple los requisitos acordados. Todos los preparativos deben ser cuidadosamente estudiados al principio del proceso de la A21L.
- I. La guía de un proceso participativo debe recaer en una persona experimentada, con ciertas destrezas intelectuales, capacidad de liderazgo y comportamiento ético. Es uno de los principales responsables de crear un clima de confianza.
- J. Un proceso participativo tiene un coste muy considerable tanto en tiempo como en recursos financieros.
- K. El proceso participativo no es un fin en sí mismo. Tampoco cabe pedir más de él de lo que razonablemente se puede esperar.

En la *Agenda 21 Litoral de La Janda* se procedió a seleccionar a los participantes a partir de los siguientes grandes grupos:

A) *Políticos*, tanto del gobierno local como de la oposición, ya que representan la soberanía popular. Además, en especial los primeros, tienen capacidad para tomar decisiones. En la expe-

riencia a la que nos referimos, además del representante institucional que apoya la iniciativa (Presidente de la Diputación Provincial en este caso), participaron de forma activa dos de los tres Alcaldes y el Presidente de la Mancomunidad de Municipios. También algunos concejales cobraron un interesante protagonismo. Cabe destacar que cada municipio (con una población de entre 15.000 y 20.000 habitantes), estaba gobernado por un partido político diferente.

B) Técnicos, que suelen ser los funcionarios más vinculados a los temas que centran la atención del proceso. En el caso que nos ocupa participaron técnicos de las Administraciones Públicas municipales, regionales y estatales de medio ambiente, urbanismo, gestión del agua, pesca... Es probable que ellos sean, en el futuro, los encargados y responsables de realizar muchas de las tareas comprendidas en el Plan de Acción, sobre todo aquellas que llevan aparejadas medidas de control, policía o vigilancia. Suelen colaborar en funciones técnicas y logísticas. Su mayor aporte deriva de un doble conocimiento: el de la realidad imperante, por un lado, y el de la legalidad vigente, por otro.

C) Empresarios. Su función es de primer orden. Cualquier iniciativa relacionada con el concepto de desarrollo sostenible debe contar con su participación. Su participación en las A21 no fue la esperada y necesaria. Desgraciadamente, suelen ser los más esquivos en los procesos de participación. Y es que la importancia de la participación de los empresarios no sólo deriva del impacto de las actividades económicas sobre el medio ambiente. Conviene recordar su trascendencia desde el punto de vista social: mano de obra empleada, técnicas productivas y tecnologías transferidas a la región, relaciones establecidas entre las grandes corporaciones transnacionales y las pequeñas empresas familiares de carácter local, incidencia de ciertas actividades económicas sobre el sustrato artesanal de la región, etc.

D) Organizaciones No Gubernamentales. Aunque suelen identificarse con grupos ecologistas la diversidad es muy amplia: organizaciones de productores o de usuarios, asociaciones de vecinos, culturales, deportivas, etc. En la «Agenda 21 Litoral de La Janda» cobraron un discreto protagonismo: cooperativas agrícolas, comunidad de regantes, grupos ecologistas y cofradías de pescadores.

E) Docentes y Científicos. A menudo los componentes del aparato científico-técnico no son considerados agentes sociales en sentido estricto y, por tanto, no suelen implicarse en un proceso de A21L. Es posible aceptar tanto este punto de vista como el contrario. Lo importante, de verdad, es que su influencia en la educación, opinión pública y en el acceso a la información los hace insustituibles en la mayor parte de las ocasiones. En nuestra experiencia anterior participaron docentes de diversos institutos de Enseñanza Secundaria de los tres municipios y varios investigadores de la Universidad de Cádiz y Sevilla (biólogos, antropólogos sociales, arqueólogos...).

F) Ciudadanos que desean participar, a título individual, por alguna razón concreta. Es bastante probable que algunas personas se interesen por una A21L debido a inquietud propia, a que se ven afectados por un problema determinado, etc. También en este caso deben ser tenidas en cuenta las opiniones particulares. La experiencia obtenida en tal sentido es positiva. La

Buena práctica 30

En la publicación de las A21 Comarcales se creyó oportuno mencionar el nombre de cada uno de los participantes. Era una manera de reconocer y agradecer la desinteresada labor hecha en favor de un desarrollo más sostenible.

aportación de las personas que se acercaron de manera voluntaria a la «Agenda 21 Litoral de La Janda» fue muy valiosa por su conocimiento de la realidad de la zona, por ser ellos mismos los protagonistas de los hechos que se analizaban.

Con idéntico esquema se desarrolló la A21 de la Costa Noroeste. Si en la primera comarcal la participación alcanzó alrededor de 200 personas, en esta última fueron sobre 120 las que se mantuvieron a lo largo del proceso que duró 18 meses.

Sobre los participantes se observa una considerable diversidad en cuanto a su procedencia: políticos municipales, técnicos de la Administración General del Estado, de la CAA, de los entes locales, grupos ecologistas, colectivos sociales, docentes, pescadores, etc. En la publicación de las A21 Comarcales se creyó oportuno mencionar el nombre de cada uno de los participantes. Era una manera de reconocer y agradecer la desinteresada labor hecha en favor de un desarrollo más sostenible. Sobre el número de participantes también cabe comentar que, mientras en los Foros de la Costa Noroeste participaron una media de 60 personas³³, en las Charlas Taller de cada municipio asistieron alrededor de 45 personas y en cada uno de los Grupos de Trabajo sobre la docena.

Otros aspectos de la participación que pueden resultar interesantes están relacionados con los Criterios de Selección. Estos también fueron aprobados por los participantes para conformar los Grupos de Trabajo. Estos profundizarían en el Diagnóstico y elevarían las Propuestas al Foro, máximo órgano de la representación ciudadana en la Agenda 21.

Los Grupos de Trabajo contaban con uno o dos miembros procedentes de: la Comisión Técnica y Ejecutiva (representantes políticos de los municipios, mancomunidad, Diputación Provincial, etc.), ciudadanos individuales que se habían adherido libremente al Foro, técnicos de administraciones públicas del Estado y de la CAA, especialistas pertenecientes a instituciones científicas, y representantes de grupos ecologistas, otras ONG, asociaciones de productores, etc.

El método empleado, obtenido a partir de la experiencia, consistía en invitar a un máximo de 20 personas para que asistieran en realidad entre 12 y 15. A cada Grupo de Trabajo se le facilitaba la Ficha de Orientación Temática, sobre la que hicimos algunos comentarios en apartados anteriores. Tanto para el Diagnóstico como para las Propuestas, estas fichas fueron de gran utilidad a la hora de concretar la opinión de los participantes.

El desarrollo de las sesiones también constituyó motivo de preocupación. Por un lado, porque se buscaban resultados concretos y, por otro, porque en ocasiones afloran conflictos que pueden incluso agravarse a lo largo de los debates. Para promover lo primero y evitar lo segundo se destinaba, al principio de cada reunión de los Grupos de Trabajo, algunos minutos a explicar algunos consejos que se han reproducido en el Cuadro 31.

³³ En la Agenda 21 Litoral de La Janda la asistencia a los Foros sobrepasaba las 130 personas.

Buena práctica 31

Fue acertado establecer, de acuerdo con los participantes, mecanismos específicos de participación para cada tarea (diagnóstico y propuestas) y para cada tipo de grupo (foro, talleres, grupos de trabajo).

Cuadro 31.- Consejos para los participantes en las sesiones de las A21 Comarcales.

Meta: intentar mejorar lo existente a menos que funcione bien ahora y se estime que también a largo plazo: saber crear un buen «ambiente»; es importante la capacidad crítica y autocrítica: existen problemas y puede que no seamos conscientes de que existen; diferente grado de percepción de los problemas; empatía (ponerse en el lugar del «otro» para comprender mejor «otros» puntos de vista); saber escuchar (escucha activa); saber explicar; cuál es el problema y por qué es un problema; diferenciar lo importante de lo secundario; sobre los argumentos y no sobre las personas; ser flexibles; conveniencia de ser realistas y prácticos: buscar objetivos y metas comunes; constancia de las opiniones no mayoritarias; enfoque «gano-ganas».

Un último aspecto de interés se encuentra en los procedimientos (Anexo III) a la hora de organizar la participación. En efecto, hay notables diferencias entre una reunión de 15 personas que de 60, y no es lo mismo reunirse para perfilar un diagnóstico común que abordar la forma de solucionar los problemas. Por esta razón fue acertado establecer, de acuerdo con los participantes, mecanismos específicos de participación para cada tarea (diagnóstico y propuestas) y para cada tipo de grupo (foro, talleres, grupos de trabajo).

La conclusión que extraemos del proceso descrito en páginas precedentes, con respecto a las A21 Comarcales, es que ante todo constituyeron un importante ejercicio de participación. Varias buenas prácticas avalan esta aseveración: número de personas, instituciones representadas, información proporcionada, continuidad en el proceso, procedimientos utilizados, objetivos conseguidos, etc. Todo lo anterior desemboca en un hecho incuestionable: tanto el Diagnóstico como las Propuestas para el Plan de Acción hunden sus raíces en un proceso participativo y no surgen sólo del trabajo de un equipo técnico.

Sobre las entrevistas hechas en relación al proceso participativo de las Agendas locales del Programa Ciudad 21 cabe mencionar algunos aspectos de gran interés. En primer lugar nos interesamos por la existencia de un supuesto Plan o Estrategia de Participación. A este respecto en la mayoría de los municipios respondieron que no había diseñado o pensado nada parecido. El proceso se inició aceptando, al menos de forma implícita, que el DAM constituía una tarea de naturaleza técnica y que el proceso participativo se abordaría después. En algunos casos la explicación a que el proceso participativo no empezara al mismo tiempo que los trabajos de la A21L, se vincula a la carencia de fondos específicos.

Como pudo verse en el segundo apartado de este decálogo, los instrumentos más socorridos desde el punto de vista participativo han sido los Foros y las Mesas de Trabajo. La regularidad de su funcionamiento ha dependido del avance de la propia A21L. A medida que el proceso avanzaba dichos órganos conseguían integrarse y cumplir mejor su función.

Otra pregunta asociada a la planificación del proceso participativo hacía referencia al conocimiento riguroso de lo que éste implicaba. Las respuestas en la presente ocasión fueron afirmativas en la mayoría de los casos. Es decir, los técnicos reconocen saber quiénes debían participar,

Buena práctica 32

Tanto el Diagnóstico como las Propuestas para el Plan de Acción hunden sus raíces en un proceso participativo y no surgen sólo del trabajo de un equipo técnico.

la utilidad de dicha participación, los momentos procesales, las reglas básicas, la coordinación con los órganos de participación ciudadana preexistentes, etc.

Resulta paradójico que, en varios municipios, esas respuestas positivas contrastasen con lo realizado. Ello puede estar implicando una contradicción aparente entre un aceptable conocimiento de la sociedad local y el proceso de una A21L, por un lado, y la capacidad real de maniobra, por otro. La explicación apunta a una limitada capacidad de decisión metodológica o a la dependencia de recursos financieros para su ejecución; ambas razones están ligadas indefectiblemente a un proceso de «arriba hacia abajo». Tal opinión es reforzada por un hecho: en algunos municipios se había llevado a la práctica un modelo de planificación participativa en instrumentos estratégicos con motivo del Plan General de Ordenación Urbana o del Plan Estratégico.

Cuando las preguntas han intentado averiguar la relación establecida entre información y participación, las respuestas no dejan lugar a dudas: De forma casi unánime manifiestan la necesidad de que este aspecto mejore en etapas futuras. En cualquier caso, esta relativa participación admite matices. Aunque en ningún municipio han dibujado un mapa participativo satisfactorio es posible señalar algunos colectivos que sí han protagonizado destacadas intervenciones (Cuadro 32).

De los resultados de las entrevistas resulta llamativo lo siguiente:

- El protagonismo decreciente de los representantes políticos locales.
- La exigua participación, en casi todos los municipios, de la Administración Regional y de los centros de enseñanza superior e investigación.
- La escasa participación de la Administración General del Estado³⁴ (AGE), así como del mundo empresarial.
- La participación de las diferentes asociaciones de vecinos ha tenido trascendental importancia.
- Los conflictos o desavenencias surgidas entre los representantes de algunos grupos ecologistas y el proceso participativo de la A21L.

Para la reflexión 22

En la mayoría de los municipios no se había diseñado o pensado en un Plan de Participación. El proceso se inició aceptando, al menos de forma implícita, que el DAM constituía una tarea de naturaleza técnica y que el proceso participativo se abordaría después.

³⁴ Se constata la participación de la Demarcación de Costas, del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil (SEPRONA), y de la Autoridad Portuaria de la Bahía de Cádiz.

Cuadro 32.- Agentes sociales e institucionales más destacados en las Agendas Locales del Programa Ciudad 21

	Destacan en el DAM
Políticos locales	Rota
Técnicos locales	Puerto Real
Centros Enseñanza	Rota
Asociaciones Vecinos	El Puerto de Santa María, Puerto Real, Sanlúcar de Barrameda
Asociaciones ecologistas	Puerto Real, San Fernando
Otras asociaciones	Puerto Real
Grupos productores	Rota
Empresas	San Fernando
Sindicatos	El Puerto de Santa María, Puerto Real

Con las ideas expuestas en párrafos precedentes se puede construir el siguiente razonamiento:

- Cada municipio tiene una dinámica social diferente en cuanto a la participación de sus agentes sociales e institucionales (ASI).
- Es preciso asimilar esta singularidad en la planificación del proceso participativo.
- Resulta necesario organizar el proceso participativo consolidando los puntos fuertes, y corrigiendo los débiles (motivación, dinamización, etc.), según las características específicas de cada lugar.
- Sobre los segundos es preciso aumentar la capacidad ciudadana de participación mejorando aquellos aspectos que cualifican a todo proceso participativo.

Por último, se evaluaban los recursos humanos puestos a disposición del proceso participativo. En este sentido también hubo unanimidad al demandar profesionales con habilidades sociales adaptadas a las singulares tareas de una A21L. La causa de tal deficiencia es bien sencilla: la mayoría de los técnicos municipales y de los consultores ofrecían un perfil técnico científico convencional.

Las reflexiones generales que pueden hacerse respecto a la experiencia de participación en las Agendas 21 gaditanas son de cierto calado. En especial por la estrecha relación que se establece con la dinamización y movilización ciudadanas. Pero sobre todo por la oportunidad que se le brinda a la sociedad local de profundizar en un perfil más democrático. Lo anterior entronca, necesariamente, con la positiva experiencia de las Agendas 21 Comarcales. En este sentido, varios municipios de la provincia de Cádiz realizaron, de forma muy satisfactoria, ejercicios participativos dignos de encomio.

Las razones que avalan tal valoración arraigan en los criterios de calidad que definen a cualquier proceso participativo: claridad en el proceso, representatividad, transparencia, instrumentos y procedimientos adecuados, recursos suficientes y control del proceso como tal. Lo señalado supone un auténtico patrimonio para nuestra joven democracia local. Y teniendo en cuenta que las Agendas del Programa Ciudad 21 todavía pueden incorporar esta experiencia, es por lo que nos parece especialmente valiosa dicha práctica.

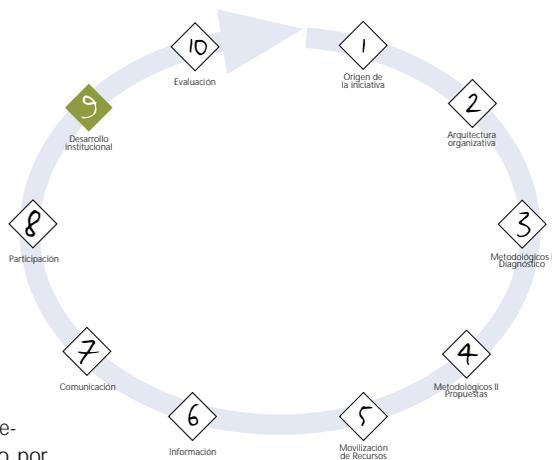
Idea clave 21

Los técnicos reconocen saber quiénes debían participar, la utilidad de dicha participación, los momentos procesales, las reglas básicas, la coordinación con los órganos de participación ciudadana preexistentes, etc.

4.9. Desarrollo institucional

(Lo que hicimos)

En los primeros apartados se detallaron algunos aspectos institucionales; especialmente aquellos relacionados con el origen de la iniciativa y la organización. Ahora conviene repasar lo realizado hasta el momento de escribir estas líneas. El interés de este apartado radica, por un lado, en conocer otros detalles del proceso real desarrollado. Pero también conviene valorar el papel desempeñado por las diferentes instituciones a lo largo de la vida de las diferentes Agendas 21.



En lo que respecta a las Comarcales cabe afirmar que la coincidencia entre los resultados esperados y los trabajos propuestos al inicio, todo ello descrito de manera minuciosa en la propuesta metodológica, es más que razonable. Para comprobar dicho extremo sólo basta asomarse a la publicación de las memorias de ambas iniciativas. El resumen de los trabajos puede verse en los Cuadros 34 y 36. Observando el caso de la Costa Noroeste, por ejemplo, puede afirmarse que el proceso se desarrolló con cierta intensidad a lo largo del tiempo que duró la iniciativa.

El calendario establecido al principio, y publicado para conocimiento de todos los participantes, incluidos los representantes institucionales, se respetó de forma casi escrupulosa. La asistencia de dichos representantes a las sesiones de la Comisión Ejecutiva tuvo una inmejorable respuesta. Desde la Presidencia o Vicepresidencia de la Diputación Provincial se convocaba a los participantes, se organizaban los foros, etc. En este sentido el acompañamiento institucional fue el apropiado hasta que se aprobó el cuerpo principal (propuestas) del equivalente al Plan de Acción.

Después de la etapa propositiva las dos A21 Comarcales sufrieron el abandono institucional. Sólo la A21 de La Janda pudo sobrevivir alrededor de un año más gracias a la creación de la Oficina Técnica de la A21, en la sede de la Mancomunidad de Municipios. Lo que sucedió después de que la UCA concluyera su trabajo constituye la «crónica de una muerte anunciada».

En efecto, a pesar del enorme esfuerzo participativo realizado en las diferentes etapas de planificación, cuando nombran al Director de la mencionada Oficina Técnica de la A21 Litoral de La Janda, el método de trabajo cambia de forma drástica. Para empezar, y sin consulta alguna, los

Para la reflexión 23

Los recursos humanos puestos a disposición del proceso participativo necesitan especial cualificación para las singulares tareas de una A21L. La deficiencia encontrada en este sentido se explica porque la mayoría de los técnicos municipales y de los consultores ofrecían un perfil técnico científico convencional.

temas elegidos por los participantes, y que sirvieron tanto para el Diagnóstico como para las Propuestas del Plan de Acción, cambian: unos desaparecen y aparecen otros nuevos. Además, ya el ámbito de la A21 Comarcal no es litoral pues se incluyen otros municipios interiores. Otra cuestión importante que perjudicó el desarrollo de la A21 fue que los únicos proyectos que avanzaban eran los vinculados al turismo. La especialización profesional del Director Técnico tampoco era ajena a dicho avance.

Estos cambios en la propia estructura y en el método pretendían, por un lado, adscribir a alguno de esos nuevos municipios al Plan de Desarrollo Sostenible que se estaba elaborando en el Parque Natural de los Alcornocales, y, por otro, conseguir ciertas subvenciones. El resultado real fue el siguiente: en menos de un año la A21 se desliga de los participantes, o más bien al contrario, quedando sólo como un proyecto institucional pero automarginado. En poco tiempo la A21 Litoral de La Janda muere de inanición.

Con la Comarcal de la Costa Noroeste el desenlace se precipita antes, ya que una vez la UCA termina las etapas de planificación, y a pesar de haber conseguido consenso para las propuestas del Plan de Acción, ninguna institución quiso hacerse cargo de los trabajos de gestión. En este caso la muerte sobrevino por abandono.

Una situación mucho más favorable es la que se observa en las Agendas del Programa Ciudad 21. Para empezar, y desde que se puso en marcha la iniciativa por parte de la CMA, existe una tutela institucional permanente. Por otra parte, y este aspecto tampoco es baladí, el Programa cuenta con una importante financiación que alimenta y mantiene vivo el proceso.

Otra cuestión diferente es a qué se dedica dicha financiación, ya que no parece necesaria el abordaje de una A21 para realizar algunas de estas mismas actuaciones. El Cuadro 33 describe el destino de los recursos económicos que se articulan a través de las ya mencionadas «Actuaciones Puntuales». Parte de los proyectos señalados son cofinanciados por los propios Ayuntamientos o por la Diputación Provincial. En este sentido el desarrollo del Programa funciona a través de mecanismos de cooperación interinstitucional de gran interés. Las nuevas adhesiones solicitadas por municipios de la provincia de Cádiz avalan dicho interés: Tarifa, Bornos, San José del Valle, Arcos de la Frontera, Chipiona, Cádiz, Algeciras, Conil de la Frontera.

Buena práctica 33

Varios municipios de la provincia de Cádiz realizaron, de forma muy satisfactoria, ejercicios participativos dignos de encomio gracias a las A21 Comarcales.

Para la reflexión 24

El acompañamiento institucional de las A21 Comarcales fue el apropiado hasta que se consensuó el equivalente al Plan de Acción. Después de la etapa propositiva las dos A21 Comarcales se abandonaron.

Cuadro 33.- Proyectos cofinanciados a través del Programa Ciudad 21

Municipio	Actuaciones Puntuales 2004	Actuaciones Puntuales 2005
Rota	Ahorro y eficiencia en instalaciones públicas (energía solar térmica)	Prevención contaminación acústica
Sanlúcar de Barrameda	Creación de zonas verdes en la Quinta de los Montañeses	Plan de Acción, Plan de Comunicación, Educación Ambiental y Seguimiento para la A21L
Puerto Real	Uso público y obras de revegetación «Barriada del río de San Pedro»	Catálogo de patrimonio vegetal
Chiclana	Uso público del sendero Carbonero-Los Gallos	Plan de Participación Ciudadana A21L
El Puerto de Santa María	Ampliación, mejora y dotación de Sistemas de Espacios Libres	Automatización línea triaje de la planta de envases
San Fernando	Eficiencia y mejora de la Gestión de la Red de Saneamiento	Mejora paisaje urbano y restauración áreas degradadas
Vejer de la Frontera	Sellado de vertedero de escombros, reforestación Bajo Corredera	Proyecto de Estrategia Integral de Sostenibilidad para la A21L

Fuente: EGMASA, 2006

Sobre la participación política en las A21 Comarcales hay que reconocer que fue muy escasa; apenas la del partido responsable de las tareas de gobierno. No se consiguió la participación de los partidos de la oposición de casi ningún municipio. Al menos existía un aspecto positivo: cada municipio estaba gobernado por un partido diferente. En ese sentido estaban representados los más importantes de nuestro escenario político, sea como partido único de gobierno o como parte de una coalición: Partido Socialista Obrero Español, Partido Popular, Izquierda Unida, Partido Andalucista y partidos de ámbito local.

Por el contrario, en las siete Agendas Locales del Programa Ciudad 21 la participación de los partidos políticos ha estado más presente. Excepto en Puerto Real y Sanlúcar de Barrameda, los entrevistados han respondido, aunque con matices, que la mayoría de los partidos políticos ha participado más en los Foros que en las Mesas de Trabajo. No obstante, han señalado que dicha participación ha sido muy poco activa o que rebajaba su intensidad a medida que el proceso avanzaba.

Buena práctica 34

Una situación mucho más favorable es la que se observa en las Agendas del Programa Ciudad 21. Desde que se puso en marcha la iniciativa por parte de la CMA, existe una tutela institucional permanente. Además cuenta con una importante financiación que alimenta y mantiene vivo el proceso.

Cuadro 34.- Desarrollo de la actividad de la A21L de El Puerto de Santa María

UNIDAD	PERIODICIDAD REUNIONES
Comisión Mixta	2 veces (en 2002 para su constitución; en 2003 para revisión prediagnóstico)
Secretaría Técnica	1 vez al mes o más
Comisión Coordinación	
Diferentes Áreas Ayuntamiento	
Foro	Hasta ahora 1 vez
3 Mesas de Trabajo	En Diciembre 2005 y volverán a hacerlo en Marzo 2006

Otra pregunta interesante para evaluar el proceso institucional pretendía conocer el grado de coordinación entre las diferentes concejalías o delegaciones. En el Cuadro 35 se ofrece un resumen de las respuestas obtenidas. Especialmente interesantes parecen las vinculadas a Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda y Participación Ciudadana. Hace pensar el hecho de que la Delegación de Fomento sólo se haya mencionado en una sola ocasión y de forma muy cautelosa.

Cuadro 35.- Coordinación entre las diferentes Concejalías del municipio

Municipios	Concejalías	En qué aspectos
Rota	Educación, Urbanismo, Turismo, Agricultura	Mesas de Trabajo
El Puerto de Santa María	Fomento y otras Áreas pero a título individual	Información, Mesas de Trabajo
Vejer	Área de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente	Son ellos mismos los encargados de la gestión
Sanlúcar	Agricultura, Turismo	Mesas de Trabajo
Chiclana	Participación Ciudadana, Asuntos Sociales, Área de la Mujer, Vivienda, etc.	Aportan información para el DAM Se preocupan por el diagnóstico.
Puerto Real	Urbanismo por estar en el mismo Área, Participación Ciudadana	Reuniones entre concejalías (no Mesas de Trabajo)
San Fernando	Seguridad/Protección Civil, Urbanismo, Bienestar Social	Aportar información para el DAM

Es posible reconocer cierto intento de coordinación interna con motivo de la A21L. Sin embargo, la mayoría de los entrevistados precisó que dicha coordinación no iba más allá de facilitar información o asistir a Foros y/o Mesas de Trabajo. Tampoco había sido capaz de conseguir acuerdos o compromisos nuevos. Prueba de ello es que, a la pregunta sobre si había existido especial cooperación o sustancial aportación por parte de otras concejalías, sólo Chiclana respon-

Para la reflexión 25

Algunas de las actuaciones del Programa Ciudad 21 no guardan relación aparente con una A21L.

dió positivamente (en este caso aludiendo a Participación Ciudadana y Asuntos Sociales). También hubo unanimidad en reconocer que ha sido la Delegación de Medio Ambiente la que ha asumido la mayor parte de las tareas derivadas de la A21L.

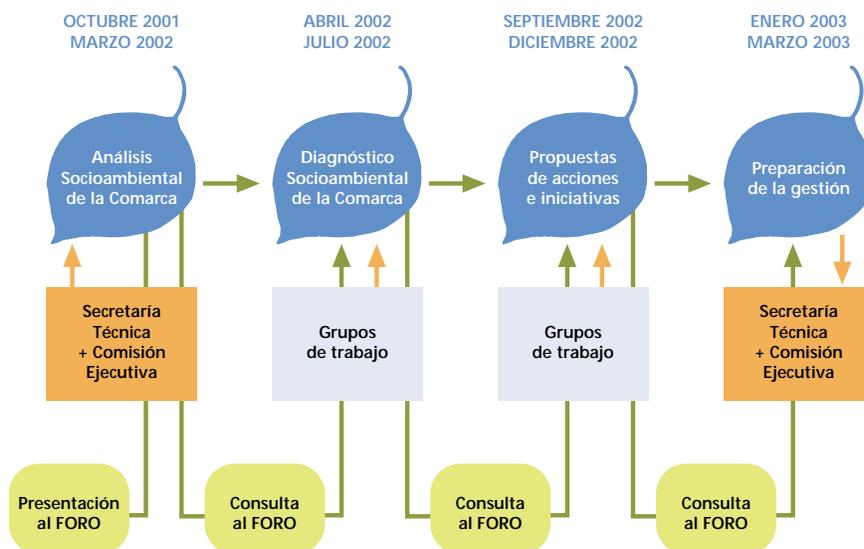
Sobre la contribución de otras instituciones, en el punto anterior ya hicimos referencia a la escasa cooperación del resto de Administraciones Públicas. En este sentido, recordemos, mencionaban la excepción de la CMA por su apoyo en la financiación y asesoramiento de los trabajos de la A21L. En otro nivel de cooperación institucional señalan el interesante aporte de la Autoridad Portuaria y la Demarcación de Costas. Respecto a la cooperación habida por parte de la iniciativa privada las respuestas, de forma unánime, son negativas. Por último, excepto en dos municipios, es destacada la labor de los grupos conservacionistas a lo largo del proceso.

Una última reflexión sobre el desarrollo observado en las A21, tanto comarcales como locales, tiene que hacer referencia forzosa a su relación con otros instrumentos de planificación local. En efecto, en este sentido es necesario preguntarse por la permeabilidad recíproca que debería existir entre el Plan de Ordenación Urbana, el Plan Estratégico y la A21L. En casi ninguno de los nueve casos de estudio se ha observado tal interrelación. Ello quiere decir que las A21 no se han planteado todavía como instrumentos de alcance estratégico.

Para la reflexión 26

Es posible reconocer cierto intento de coordinación interna con motivo de la A21L. Sin embargo, la mayoría de los entrevistados precisó que dicha coordinación no iba más allá de facilitar información o asistir a Foros y/o Mesas de Trabajo. Tampoco había sido capaz de conseguir acuerdos o compromisos nuevos.

Desarrollo de los trabajos de la Agenda 21 de la Costa Noroeste



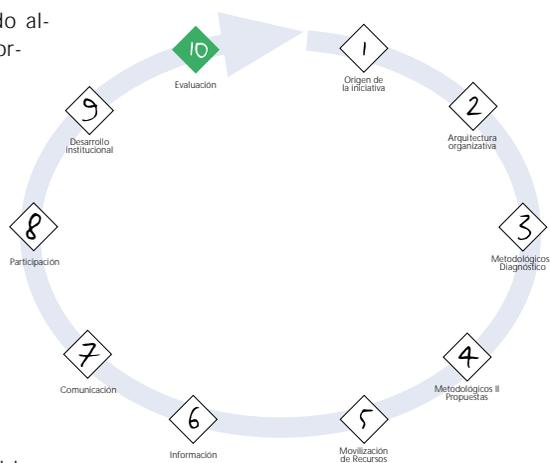
Cuadro 36.- Desarrollo de los trabajos de los órganos internos de la A21 de la Costa Noroeste

	Nº medio de participantes	Nº total de horas
4 FOROS	60	16
4 CHARLAS TALLER	45	10
7 GRUPOS DE TRABAJO	12	15
4 REUNIONES DE LA COMISIÓN EJECUTIVA	6	6
6 REUNIONES DE LA SECRETARÍA TÉCNICA	8	6
56 REUNIONES DEL EQUIPO ASESOR	5	80

4.10. Evaluación

(valorando lo hecho)

Una vez que hemos analizado algunos de los aspectos más importantes de las nueve A21 resulta necesario llevar a cabo una valoración final. El enfoque dado a este apartado es múltiple. Por un lado, estamos interesados en conocer la valoración del proceso, por otro, la de los propios resultados. Finalmente se le pide a cada entrevistado que realice una reflexión general, y a tres de ellos (los que conocían las dos Agendas 21 Comarcales) se les solicita un análisis comparativo.



Sobre el proceso se interrogó acerca de la valoración del mismo: todas las respuestas fueron negativas. Es decir, en ninguno de los nueve casos estaba previsto, hasta la fecha, evaluar el desarrollo de los propios trabajos de la A21. En cuanto a los resultados parece que, al menos el Programa Ciudad 21, contempla un sistema de indicadores que se corresponden con los temas ambientales en los que se centra el citado Programa. De todas formas resulta paradójico que todos los entrevistados confirmen el desconocimiento de dichos indicadores por parte de los participantes.

Las reflexiones generales realizadas por los entrevistados se reproducen en un formato resumido:

Para la reflexión 27

En casi ninguno de los nueve casos de estudio se ha observado tal interrelación. Ello quiere decir que las A21 no se han planteado todavía como instrumentos de alcance estratégico.

El Puerto de Santa María

Destaca tres aspectos clave para el éxito de la Agenda Local 21:

- La necesidad de liderazgo político.
- La necesidad de que un coordinador o gerente, preferiblemente externo y con dedicación exclusiva, que tenga un contacto continuo con los agentes sociales e institucionales para impulsar la participación.
- La necesidad de considerar la Agenda Local 21 como un instrumento estratégico.

Otras consideraciones son:

- Escasa representatividad y necesidad de un tejido asociativo mejor afianzado.
- La necesidad de participación desde el principio del proceso.
- La necesidad de saber coordinarse desde el inicio con los grupos ciudadanos que pueden tener un mayor protagonismo (por ejemplo, grupos ecologistas).
- Mejora en el planteamiento metodológico por parte de la Consejería de Medio Ambiente en el Programa Ciudad 21.

San Fernando

Destacan las siguientes necesidades:

- Más recursos técnicos y económicos.
- Mayor compromiso por parte del personal técnico del Ayuntamiento y por parte de los ciudadanos.
- Mayor liderazgo y coordinación efectiva de la Consejería de Medio Ambiente.
- Mejora en el asesoramiento técnico.

Se enumeran las acciones que considera necesario emprender:

- Trabajar más intensamente el área metropolitana de la Bahía de Cádiz, ya que existen muchos problemas comunes.
- Cambiar de forma gradual las actitudes individuales del ciudadano.
- Buscar otras fuentes de financiación que no sean las propias del Ayuntamiento.

Puerto Real

Algunos comentarios generales y que se repiten a lo largo de la entrevista son:

- Escasas competencias de los ayuntamientos en materia medioambiental.
- Necesidad de una población más viva y dinámica, concienciada y participativa en cuestiones ambientales.
- En el caso de Puerto Real, la Agenda Local 21 se va a asociar a un determinado partido político ya que son los únicos que han participado en el proceso.
- Necesidad de mayor liderazgo e impulso político.

Chiclana

Algunas reflexiones interesantes son:

- Los técnicos deben cubrir, a veces, un vacío de liderazgo político en materia de DS.
- Es necesario integrar las distintas herramientas de planificación del Ayuntamiento: PGOU, Plan Estratégico y Agenda 21.

Para la reflexión 28

En ninguno de los nueve casos de A21 estudiados estaba previsto evaluar el desarrollo de los propios trabajos de la A21.

En los últimos tres cuadros se exponen los análisis comparativos entre las Agendas 21 Comarcales y las del Programa Ciudad 21. Esta opinión ha sido proporcionada por los técnicos de los municipios de Rota (Cuadro 37), Vejer (Cuadro 38) y Sanlúcar de Barrameda (Cuadro 39).

Cuadro 37. Análisis comparativo de las A21 de la provincia de Cádiz (Rota)

ROTA	COMARCAL	LOCAL
	<p>Puntos fuertes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Metodología • Compromiso del Equipo técnico. • Capacidades del Equipo técnico. 	<p>Puntos fuertes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Al trabajar a nivel local los problemas son los realmente prioritarios para Rota y posibilita una gestión más efectiva. • Reuniones y seminarios temáticos de carácter formativo. • Reuniones y seminarios temáticos de carácter formativo. • Facilita la gestión y el acceso a subvenciones de la Consejería de Medio Ambiente e indirectamente obliga a la cofinanciación por parte del Ayuntamiento. • Existe un control y seguimiento por parte de la Consejería de Medio Ambiente. • Resultados comparables con otros municipios.
	<p>Puntos débiles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se tratan problemas comarcales que no corresponden, a veces, con los que se tienen en el municipio. • Descontextualizado (a nivel andaluz). • No se tienen en cuenta aspectos económicos. 	<p>Puntos débiles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empresa poco comprometida y poca calidad técnica. • Pobre metodológicamente.

Cuadro 38. Análisis comparativo de las A21 de la provincia de Cádiz (Vejer)

	COMARCAL	LOCAL
VEJER	<p>Puntos fuertes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rigor metodológico. • Implicación del Equipo técnico. • Mayor implicación ciudadana. • Problemas trabajados con mayor profundidad. • Mayor contribución a soluciones. • Habilidades de negociación/ búsqueda de consenso/ comunicación. <p>Puntos débiles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número excesivo de propuestas. • Poco peso de los temas ambientales. 	<p>Puntos fuertes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mayor concreción. • Más realista en cuanto a objetivos. • Financiación. • Tratamiento temas ambientales. <p>Puntos débiles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Excesivamente estandarizado. • Falta líder con experiencia y conocimiento. • Participación mediocre. • Poca comunicación. • Método poco claro. • Compromiso equipo redactor.

Cuadro 39. Análisis comparativo de las A21 de la provincia de Cádiz (Sanlúcar)

	COMARCAL	LOCAL
SANLÚCAR DE BARRAMEDA	<p>Puntos fuertes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Más organizado. • Más intenso en el tiempo • Mayor compromiso/ implicación del Equipo técnico. • Mejores relaciones públicas. • Ventajoso que el que convocara a las reuniones fuera de una entidad independiente. • Más recursos para la comunicación. • Método aceptable. <p>Puntos débiles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Insuficientemente detalle de los problemas del municipio. • Información del municipio. 	<p>Puntos fuertes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hay financiación para la puesta en marcha de proyectos. • Hay apoyo técnico al comienzo del proceso. <p>Puntos débiles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Limitaciones temporales. • No obligatoria la participación. • Diagnóstico social mal hecho. • Información del municipio.

Reflexiones para las dos orillas del Estrecho

Las páginas anteriores han pretendido estudiar el funcionamiento de un instrumento relativamente nuevo denominado Agenda 21 Local. Éste ha sido utilizado, con diferente fortuna, en distintos municipios de la provincia de Cádiz. Su implantación se ha ensayado a partir de fórmulas distintas de gestión, enfoque y ámbito territorial. Estos dos modelos de Agendas 21 desarrollados en la provincia de Cádiz constituyen ensayos de extraordinario valor.

A pesar de algunas deficiencias detectadas que precisan ser corregidas o consideradas en el futuro, cada una ofrece aportaciones de indudable interés. Las comarcales han sido valoradas por su carácter pionero, por su origen ligado a ciertas crisis sociales y económicas, por cierto rigor y detalle metodológico, por una amplia participación pública, etc. Las pertenecientes al Programa Ciudad 21, por su parte, se implantan gracias a un proceso cargado de acuerdos institucionales, consiguen llevar las inquietudes propias de nuestro modelo de desarrollo a un considerable número de municipios, y lo más importante: mantienen vivo el proceso aportando una importante cantidad de recursos económicos gracias a un compromiso político aún vigente.

El texto que precede a este apartado conclusorio se ha dividido en dos partes bien diferenciadas: una más teórica e introductoria y otra más aplicada. El lector interesado encontrará tan útil la reflexión general que se desprende de la primera, como la que proporcionan las consideraciones de la casuística analizada en la segunda mitad. Lo que sucede es que la observación de la experiencia adquirida por nuestra sociedad en este campo, genera un patrimonio vivencial de extraordinario significado.

Y esa es, precisamente, una de las primeras conclusiones generales extraídas: la combinación de las buenas prácticas obtenidas a partir de los dos modelos descritos de Agendas 21 constituye, sin duda, una excelente aportación para el avance del propio instrumento de desarrollo sostenible en el ámbito local. Esto es así porque el progreso hacia formas más sostenibles de vida colectiva y organizada, debe utilizar la experiencia desarrollada como referente; la enseñanza que ofrecen las buenas prácticas realizadas o las lecciones que deben aprenderse de las experiencias menos exitosas. En efecto, nadie ignora en estos momentos las dificultades que entraña un cambio como el que propugna la A21L. Ello supone, en sentido estricto, la adquisición de otra cultura impregnada de una nueva filosofía que afecta al ámbito de lo personal y de lo social.

En ese contexto cobran especial significado expresiones utilizadas durante la anterior centuria con muy poco éxito: equidad social, viabilidad económica, compatibilidad ecológica. Resumiendo: ante un reto de tamaño calibre cualquier acierto (buena práctica) o lección aprendida (utilización de los errores en el proceso de aprendizaje social), debe ser interpretada como un bien patrimonial de gran valor. Claro está que cualquier peritaje que se haga al respecto debe tener en cuenta que estamos evaluando procesos que todavía no han terminado un ciclo completo.

Una segunda conclusión, también de tipo general, vincula la anterior experiencia con la posibilidad de que otras sociedades, además de la gaditana, puedan beneficiarse tanto de los

aciertos como de las lecciones aprendidas. Ello supone que la transmisión del conocimiento se concibe como una estrategia al servicio de un desarrollo más sostenible y solidario entre pueblos vecinos.

La anterior es la verdadera oportunidad que se dibuja en el horizonte respecto a la región de Tánger-Tetuán: interpretar la experiencia gaditana sobre A21L para que sea adaptada a sus condiciones y necesidades específicas.

La trayectoria que todas las A21L estudiadas han tenido trazan un proceso que va «desde arriba hacia abajo» (top-down): del gobierno regional o provincial al municipio y al ciudadano. Ello obedece al trascendental papel que han jugado las Administraciones Públicas, especialmente las supralocales, en la movilización de los entes municipales. Y es aquí donde aparecen, de forma providencial y recurrente, tanto la Diputación Provincial de Cádiz como la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

Por las dos razones apuntadas, interesante práctica desarrollada y dirección en la que se mueven las iniciativas, es posible pensar que la transmisión de la experiencia entre una y otra orilla del Estrecho de Gibraltar resulta viable. Lo anterior debe hacerse con todas las cautelas que sean necesarias. Pero al menos hay que recordar las lecciones que se desprenden de la breve historia de las A21L en cuanto a la necesidad de un claro liderazgo político, diseño metodológico más preciso, mayor dedicación de recursos económicos y personal especializado, énfasis en la participación pública, conveniencia de incorporar a las instituciones y empresas privadas, enfoques más transversales para las A21L, etc.

Pero hay algo que engarza varios de los aspectos mencionados: el avance de las iniciativas de desarrollo local sostenible no deberían descansar, de forma exclusiva, en los nichos funcionales reservados a las instituciones responsables del medio ambiente. Ni por potencial estratégico ni por capacidad operativa de los entes regionales y locales, es aconsejable una táctica como la hasta ahora empleada.

Es probable que un cambio estructural de tan diverso espectro (económico, social y ambiental), como el que debe acompañar a las A21L, exija un frente más amplio en el que participen otras unidades administrativas. Así, se entiende que las áreas de Obras Públicas, Fomento, Urbanismo, etc. deben configurar, junto a las de Medio Ambiente, una especie de coalición para enfrentarse, con mayores garantías de éxito, a una meta de la entidad que supone un desarrollo sostenible de línea «dura». Además conviene recordar el carácter social intrínseco al concepto de DS. Por dicha razón parece razonable que otras áreas sigan a las anteriores en un periplo no exento de dificultades, en especial aquellas cuyo objeto de gestión está dirigido a los grupos que merecen atención preferente (mujeres, jóvenes...).

No cabe duda alguna que las Administraciones Públicas supralocales, especialmente la Junta de Andalucía y la Diputación Provincial en el caso de la orilla norte del Estrecho, deben seguir apoyando estos procesos innovadores y de larga data. Al mismo tiempo resulta imprescindible incorporar en un proceso de esta índole a la iniciativa y a la empresa privada. Para ello habrá que

crear nuevas oportunidades, un nuevo espacio de convergencia de intereses públicos y privados que haga atractiva la incorporación de nuevos socios.

En cualquier caso se trata de no interpretar el DLS sólo como un nuevo vector del medio ambiente. Conviene proyectar una imagen más real del DLS, entre otras razones porque es la dimensión más completa que rodea la vida del ser humano socialmente organizado.

Aunque para la orilla sur del Estrecho son válidas la mayor parte de las buenas prácticas mencionadas, es probable que la implantación de un instrumento de esta naturaleza requiera énfasis en algunas de las siguientes líneas de actuación:

- Cuidadosa definición de la arquitectura institucional de la Agenda 21 Local, teniendo muy en cuenta el modelo de gestión pública y la singularidad de su organización social.
- Orientar adecuadamente el enfoque y la filosofía de la Agenda 21 Local, considerando que los objetivos ambientales deben ser compartidos, especialmente en Marruecos, con los sociales y económicos.
- Estos últimos deben erigirse en factores con atractivo suficiente como para que el medio ambiente no sea percibido, en ningún momento, como amenaza al hipotético desarrollo.
- Cualquier proyecto debería al menos aspirar a conseguir, como corresponde a países con este nivel de desarrollo, la mejora de la educación y conciencia ambiental.
- Desde el punto de vista táctico podría sopesarse la posibilidad de elegir subproyectos demostrativos, que tuvieran efecto de arrastre sobre otros ámbitos o ciudades.

Anexo I

GUIÓN DE LA ENTREVISTA DESARROLLADA PARA LA GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS DE LA AGENDA LOCAL 21 EN LA PROVINCIA DE CÁDIZ

Acerca de las entrevistas

Se consideró especialmente interesante conocer la opinión que, sobre las Agendas 21 Locales del Programa Ciudad 21, tenían los propios municipios. Para ello se elaboró un guión³⁵ que ayudara a la realización de las correspondientes entrevistas. Con este guión se han realizado las entrevistas a lo largo del mes de febrero y marzo del 2006. En todos los casos se trata de personal adscrito a las Áreas o Concejalías de Medio Ambiente o Desarrollo Sostenible ya que desde éstas se ha gestionado la Agenda 21 Local:

- **Ayuntamiento de Rota**, Fundación Municipal de Agricultura, Medio Ambiente y Playas.
- **Ayuntamiento de El Puerto de Santa María**, Concejalía de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- **Ayuntamiento de Vejer**, Área de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.
- **Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda**, Área de Medio Ambiente.
- **Ayuntamiento de San Fernando**, Área de Desarrollo Sostenible.
- **Ayuntamiento de Chiclana**, Chiclana Natural, Departamento de Medio Ambiente.
- **Ayuntamiento de Puerto Real**, Área de Urbanismo y Medio Ambiente.

En cuanto a las personas entrevistadas, se ha identificado en todos los casos a aquella o aquellas que más implicados hayan estado o están en el proceso, tanto en su planificación como gestión. Dichas personas han sido:

- **Catalina Moreno Cantinazo**, Técnico de la Fundación Municipal de Agricultura, Medio Ambiente y Playas del Ayuntamiento de Rota.
- **Juan Pedro Rodríguez Olmedo**, Jefe de Sección del Litoral y Desarrollo Sostenible del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María.
- **Jaime Castro**, Concejales de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Ayuntamiento de Vejer.
- **Isabel Vázquez Vieyra de Abreu**, Jefa del Área de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda.
- **Javier López Macías**, Departamento de Medio Ambiente del Chiclana Natural.
- **José Antonio Bocanegra**, Técnico de la Concejalía de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Puerto Real.
- **José Cruz**, Técnico de la Concejalía de Urbanismo del Ayuntamiento de San Fernando.
- **Francisco Delgado**, Técnico de Medio Ambiente del Ayuntamiento de San Fernando.

³⁵ Este primer original fue redactado por Juan M. Barragán. La versión fue mejorada por Perfecto Villanueva y por Manuela de los Ríos.

Todas las entrevistas han sido realizadas por Manuela de los Ríos (Calima Consultores).³⁶ En la primera y segunda entrevista de Puerto Real, en la primera de El Puerto de Santa María, y en las de Chiclana y San Fernando estuvo presente, además, Perfecto Villanueva. En todos los casos se han desplazado los entrevistadores al lugar de trabajo de los entrevistados. La síntesis de las respuestas y algunas conclusiones al respecto han sido redactadas también por Manuela de los Ríos.

1. ORIGEN DE LA INICIATIVA

(¿Cómo y por qué surge el proyecto de Agenda 21?)

– Actores implicados en el impulso de la iniciativa

1.1. ¿De dónde o de quién surge la idea de iniciar los trabajos conducentes a la A21L?

- a. Técnico Municipal
- b. Representante / grupo político
- c. Sector privado
- d. ONGs
- e. Asociaciones profesionales
- f. Otros _____

1.2. En caso de ser una Administración pública, ¿cuál?

- a. Ayuntamiento
- b. Mancomunidad
- c. Diputación
- d. Comunidad Autónoma de Andalucía
- e. AGE
- f. Otra/s _____

1.3. ¿Existió un liderazgo claro por parte de algunas de estas instituciones?

- a. Ayuntamiento
- b. Mancomunidad
- c. Diputación
- d. Comunidad Autónoma de Andalucía
- e. AGE
- f. Otra/s _____

– Causas principales de la iniciativa

1.4. ¿Cuáles han sido las principales causas que motivaron la A21L?

- a. La financiación de otra institución
- b. El apoyo técnico de otra institución

³⁶ Exceptuando la de Chiclana, que sirvió para comprobar el guión y fue realizada principalmente por Juan Manuel Barragán

- c. El hecho de que otros municipios han comenzado procesos similares
- d. La crisis de algún recurso natural
- e. La conciencia social sobre la degradación del medio ambiente local
- f. La necesidad de contar con una política ambiental
- g. La necesidad de integrar la política ambiental con otras políticas sectoriales
- h. La necesidad de mejorar el grado de participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales
- i. Complementar o desarrollar proyectos, planes o programas ya existentes
- j. Posicionar al municipio como un ejemplo de buenas prácticas ambientales
- k. Otros ____

– Voluntad política y ciudadana en el impulso de la iniciativa

1.5. ¿Qué herramientas de compromiso político y de planificación y gestión han tenido una mayor influencia en la decisión de iniciar la A21L?

- a. La Carta de Aalborg
- b. Programa Ciudad 21
- c. Convenio/s de colaboración. Cuáles ____
- d. Planes sectoriales. Cuáles ____
- e. Otros ____

1.6. ¿A través de qué medios se materializó la intención / voluntad política de apoyar el proceso?

- a. No ha habido ningún apoyo específico
- b. La firma de una Declaración de Intenciones
- c. La promoción de la firma de la Carta de Aalborg por parte del municipio
- d. La participación directa en las reuniones de planificación iniciales del proceso. Cómo ____
- e. La firma o aprobación de otros documentos. Cuáles ____
- f. La intervención en los medios de comunicación durante las primeras fases del proyecto (<3 intervenciones, entre 4 y 10, >10)
- g. La intervención ante los ciudadanos (incorporación al discurso político) (<3 intervenciones, entre 4 y 10, >10)
- h. Otros ____

1.7. ¿A través de qué medios se materializó la intención / voluntad ciudadana de apoyar el proceso?

- a. No ha habido ningún apoyo específico
- b. La participación directa en las reuniones de planificación iniciales del proceso. Cómo ____
- c. La firma o aprobación de otros documentos. Cuáles ____

- d. La intervención en los medios de comunicación durante las primeras fases del proyecto
- e. Otros ____

2. ARQUITECTURA ORGANIZATIVA

(¿Cómo se organiza a las personas en el proceso?)

– Estructuras y proceso

2.1. ¿Qué estructuras existían previamente a la A21L en el municipio?

- a. Consejo Municipal de Medio Ambiente
- b. Consejo Municipal Económico y Social
- c. Consejo Municipal de Participación Ciudadana
- d. Otros ____

2.2. ¿Considera que la existencia de dichas estructuras ha tenido una influencia en el proceso? (RESPUESTAS: ninguna, poca, algo, mucha)

2.3. ¿Qué estructuras se crean (de tipo político, técnico, público o mixto) para el proceso de la A21L? (RESPUESTAS: textual) (Denominación, composición, funciones)

Ejemplos: comisiones políticas, comisiones mixtas, equipos técnicos, secretarías, oficinas técnicas, grupos de trabajo, grupos de interés, órganos ciudadanos tipo Foros, etc.

– Relaciones establecidas entre las estructuras creadas durante el proceso

2.4. ¿Se diseñó un Plan de Trabajo en el que se organizaba a las personas en sus respectivas estructuras, asignándoles una serie de funciones y las relaciones entre ellas? (RESPUESTA: Sí, no, no sé)

2.5. ¿Se ha facilitado a través de dichas estructuras una comunicación fluida (en cantidad y calidad - tiempo)? (RESPUESTA: Nada, poco, algo, mucho)

- a. Entre equipo técnico y políticos
- b. Entre equipo técnico y ciudadanos
- c. Entre políticos y ciudadanos

– Capacidad de las estructuras creadas para desempeñar sus funciones

2.6. ¿Podría definir brevemente el perfil del personal asignado para el equipo técnico? (RESPUESTA: textual)

Comentarios: (Titulación, habilidades o conocimientos destacados, experiencia en Agenda 21, si son de la zona, etc.)

2.7. ¿Ha existido la figura de un/a coordinador/a del proceso?

2.8. ¿Ha demostrado el equipo técnico las siguientes habilidades o capacidades?

(RESPUESTAS: Nada, poco, algo, mucho)

- a. De liderazgo
- b. Motivadoras
- c. Organizativas y de coordinación
- d. De comunicación
- e. De resolución de conflictos
- f. De negociación
- g. Empatía
- h. Dinamización de grupos
- i. Otros _____

2.9. ¿Se han ido desarrollando a lo largo del proceso?

3. PROCESO METODOLÓGICO: ANÁLISIS y DIAGNÓSTICO

(¿Cómo, dónde, qué... en la A21L?)

– **Ámbito administrativo y sectorial... ¿Qué se analiza y diagnostica?**

3.1. ¿Qué ámbito administrativo se abarca para desarrollar el análisis y diagnóstico?

- a. Núcleo urbano / la ciudad
- b. Ámbito municipal
- c. Ámbito supramunicipal
- d. Otros _____

3.2. ¿Qué grado de importancia / protagonismo se asigna a estos temas? (RESPUESTA: En profundidad, Prioritarios, Suficiente, De forma escasa y colateral, No se trataron)

- a. Temas ambientales
- b. Temas socioculturales
- c. Temas económicos
- d. Relaciones entre estos tres
- e. Otros que hayan destacado ____

3.3. ¿Podría identificar cómo se hizo el análisis y diagnóstico? ¿con qué técnicas?

3.4. ¿Se aprueba formalmente el Diagnóstico Final? ¿Se publica?

– Valoración general... ¿Resultados?

3.5. En relación a los temas y problemáticas que han surgido en el proceso de diagnóstico, considera que son o están: (RESPUESTA: Nada, poco, algo, mucho)

- a. Suficientemente adaptados a la realidad local
- b. Prioritarios de la agenda municipal
- c. Los que necesitan una intervención urgente
- d. Los que ya se conocían y estaban identificados
- e. Otras características _____

3.6. En cuanto al documento resultante del diagnóstico, considera que es / ha sido: (RESPUESTA: Nada, poco, algo, mucho)

- a. Accesible
- b. Sintético
- c. Comprensible
- d. Difundido
- e. De gran calidad técnica
- f. De gran calidad «participativa»
- g. Un documento imprescindible para poder hacer el Plan de Acción

4. PROCESO METODOLÓGICO: PROPUESTAS

(¿Qué habría que hacer?)

– El proceso...¿Cómo se desarrollan y organizan las propuestas?

4.1. Los objetivos de esta fase

- a. Se establecen previamente
- b. Se puede cuantificar su grado de éxito
- c. Quién los define _____
- d. Se establece claramente qué ocurrirá con las propuestas resultantes ____

4.2. ¿Se facilitaron criterios, guías u orientaciones?

- a. Para la definición de metas y objetivos estratégicos
- b. Definición de estrategias
- c. Concreción de propuestas
- d. Priorización de propuestas

4.3. ¿Se aprueba formalmente el Plan de Acción? ¿Se publica?

- Valoración general... ¿Resultados?

4.4. En relación a las propuestas que han salido del proceso, considera que son o han sido: (RESPUESTA: Nada, poco, algo, mucho)

- a. Suficientemente adaptados a la realidad local
- b. Valorados desde el punto de vista económico
- c. Valorados desde el punto de vista técnico
- d. Prioritarios en la agenda municipal
- e. Los que necesitan una intervención urgente
- f. Los que ya estaban previstos
- g. Otras características _____

4.5. En cuanto al documento resultante del Plan de Acción, considera que es / ha sido: (RESPUESTA: Nada, poco, algo, mucho)

- a. Accesible
- b. Sintético
- c. Comprensible
- d. Difundido
- e. De gran calidad técnica
- f. De gran calidad «participativa»
- g. Un documento imprescindible para poder hacer el Plan de Acción

4.6. En cuanto al documento resultante del Plan de Acción, considera que queda claro: (RESPUESTA: Nada, poco, algo, mucho)

- a. En qué consisten las propuestas
- b. Quién se responsabiliza / interviene
- c. Cuándo se pondrán en marcha
- d. Que responden a las necesidades del municipio
- e. En términos generales ¿considera realista el Plan de Acción?

5. RECURSOS MOVILIZADOS

(¿Quién, con qué y con cuánto se desarrolla el proceso de la A21L?)

- Recursos económicos

5.1. ¿Podría estimar la procedencia, cuantía (total o relativa) y continuidad de los recursos económicos ya invertidos en el proceso o aún por invertir?

PROCEDENCIA	Autoridades locales	Otros Agentes Sociales e Institucionales	Otros Agentes Sociales e Institucionales
Cuantía (total o % del total proceso)			
¿Asegurada la continuidad?			
Invertido / por invertir			

5.2. Considera que estos recursos son o serán: (RESPUESTA: Sí, no, no sé)

- Suficientes en cantidad
- Suficientemente constantes en el tiempo
- Invertidos cuando son necesarios (a tiempo)
- Otros _____

- Recursos humanos

5.3. ¿Podría estimar la procedencia, cuantía y continuidad de los recursos humanos que están trabajando en el proceso o que están por incorporarse aún?

PROCEDENCIA	Autoridades locales	Otros Agentes Sociales e Institucionales	Otros Agentes Sociales e Institucionales
Nº personas (nº horas)			
¿Asegurada la continuidad?			
Trabajando / por incorporarse aún			

5.4. Considera que estos recursos son o serán: (RESPUESTA: Sí, no, no sé)

- a. Suficientes en cantidad
- b. Suficientemente constantes en el tiempo
- c. Han estado cuando eran necesarios (a tiempo)
- d. Otros _____

– Equipamientos e infraestructuras

5.5. ¿Existe o existirá algún equipamiento especialmente relevante?

6- INFORMACIÓN y CONOCIMIENTO

(¿Qué información se utiliza para el proceso de la A21L?)

6.1. ¿Cómo definiría el punto de partida de la información y conocimiento existente sobre la realidad socioambiental del municipio? (RESPUESTA: de 1 a 5)

- a. Grado de información / conocimiento de los políticos municipales
- b. Grado de información / conocimiento de los técnicos municipales
- c. Grado de información / conocimiento de los ciudadanos - ASI

**6.2. ¿Se diseñó un Sistema de Información para el proceso o existía previamente?
¿Con qué funciones y características?**

6.3. ¿Qué información / conocimiento se ha recopilado en el proceso?

6.4. Valore los siguientes aspectos acerca de las características de la información generada en el proceso: (RESPUESTAS: de 1 a 5)

- a. Cantidad
- b. Calidad
- c. Accesibilidad
- d. Comprensible
- e. Interesante / ameno
- f. Clave para la participación
- g. Cómo de consultada
- h. ¿Han existido procesos formales para su revisión y consulta en los hitos del proceso?

7. COMUNICACIÓN

(¿Cómo se planifica y gestiona la comunicación en el proceso de la A21L?)

– Gestión e instrumentos de la Comunicación

7.1. ¿Se diseñó un Plan o Estrategia de Comunicación paralela al proceso o existía previamente? ¿Con qué funciones y características?

7.2. ¿Qué canales han sido los más utilizados en el proceso desde el equipo técnico y los políticos hacia los ciudadanos?

- a. Para solicitarles información
- b. Para aportarles información

7.3. ¿Qué canales han sido los más utilizados en el proceso desde los ciudadanos hacia el equipo técnico y los políticos?

- a. Para solicitarles información
- b. Para aportarles información

– Características de la Comunicación

7.4. Valora y destaca las ventajas e inconvenientes de los medios empleados para la comunicación

¿Cuáles han sido los de mayor éxito? ¿Por qué?

8. PARTICIPACIÓN

(¿Cómo se planifica y gestiona la participación en el proceso de la A21L?)

– La planificación

8.1. ¿Se diseñó un Plan o Estrategia de Participación? ¿Con qué funciones y características?

8.2. ¿El equipo técnico tenía claro desde los comienzos del proceso... (RESPUESTA: Sí, no, no sé)

- a. ¿Quién iba a participar?
- b. ¿Para qué iban a participar (la utilidad)?
- c. ¿Cuándo sería esa participación?
- d. ¿Cómo sería esa participación?
- e. ¿Las reglas para participar?
- f. ¿Cómo se coordinaría la participación con órganos existentes?

– La transparencia y el acceso

8.3. ¿Cómo valorarías la calidad de la información como facilitador de la participación?

8.4. ¿Ha sido suficiente la información?

8.5. ¿Ha llegado a los participantes con suficiente antelación?

8.6. ¿Ha llegado en el formato y lenguaje apropiado para los participantes?

– La representatividad

8.7. ¿Cómo ha sido la representatividad de los distintos ASI? (RESPUESTAS: Bajo, medio, alto, muy alto)

	Fases iniciales	Diagnóstico	Propuestas:	Plan de Acción	Evaluación y Seguimiento
Políticos locales					
Técnicos locales					
Otras administraciones					
Centros académicos					
Centros investigación					
Asociaciones vecinos					
Asociaciones ecologistas					
Otras asociaciones					
Grupos productores					
Empresas					
Sindicatos					
...					

– Los recursos

8.8. ¿Las acciones con participación pública han sido planificadas y gestionadas por profesionales (facilitadores de grupos, personas con habilidades adecuadas de liderazgo, empatía, experiencia en procesos participativos, etc.?)

9. DESARROLLO INSTITUCIONAL

– Participación política y técnica

9.1. ¿Han participado todos los partidos políticos?

- a. Sí, todos
- b. Algunos
- c. Sólo el del equipo de Gobierno
- d. Sólo el de la Oposición
- e. Otros

9.2. ¿Ha existido coordinación entre las diferentes concejalías?

CUÁLES	En qué aspectos

9.3. ¿Qué concejalía ha llevado el peso de los trabajos de la A21L?

– Cooperación intra e interinstitucional

9.4. ¿Ha existido especial cooperación desde otras concejalías?

SÍ NO En su caso, ¿Cuáles?:

9.5. ¿Ha existido cooperación por parte de otras Administraciones Públicas?

SÍ NO En su caso, ¿Cuáles?:

9.6. ¿Ha existido cooperación por parte de algún agente privado?

SÍ NO En su caso, ¿Cuáles?:

9.7. ¿Ha existido cooperación por parte de las ONG?

SÍ NO En su caso, ¿Cuáles?:

– En relación al Plan de Acción

9.8. Los trabajos técnicos se han realizado según:

- a. El calendario previsto
- b. Los temas prioritarios
- c. Los temas más urgentes
- d. Los recursos económicos disponibles
- e. Los agentes o instituciones responsables

9.9. La responsabilidad del control y seguimiento del Plan de Acción recae sobre:

- a. Un departamento creado «ad hoc»
- b. Una concejalía
- c. Una consultora
- d. No hay responsable específico
- e. Otro

9.10. ¿Se hace pública esta información para facilitar el control y seguimiento por parte de los participantes?

SÍ NO Hay cierta confusión

9.11. Se conoce el reparto de tareas del Plan de Acción:

SÍ NO Hay cierta confusión

9.12. Para llevar a cabo el Plan de Acción se detecta un grado de cooperación:

- a. Elevado
- b. Considerable
- c. Aceptable
- d. Escaso
- e. Nulo

9.13. ¿Existe interés demostrado por parte de las autoridades locales respecto a esos temas clave o líneas estratégicas señaladas en la A21L?

- a. Elevado
- b. Considerable
- c. Aceptable
- d. Escaso
- e. Nulo

10. EVALUACIÓN (¿Qué, quién, para qué y cómo se evalúa el proceso y los resultados de la A21L?)

– **Evaluación del proceso**

10.1. ¿Se diseñó la evaluación del proceso?

10.2. ¿Se estableció un sistema de indicadores? ¿Cuáles son? ¿Cada cuánto se miden?
¿Quién los mide?

10.3. ¿Es conocido por los participantes? ¿A través de qué medios?

– **Evaluación de los resultados**

10.4. ¿Se diseñó la evaluación de los resultados?

10.5. ¿Se estableció un sistema de indicadores? ¿Cuáles son? ¿Cada cuánto se miden?
¿Quién los mide?

10.6. ¿Es conocido por los participantes? ¿A través de qué medios?

– **Valoración general**

10.7. ¿Participa hoy el municipio en alguna red en la que antes de la A21L no estuviera?

SÍ NO En su caso, ¿Cuáles?

10.8. ¿Se evalúa de forma periódica la eficacia de las actuaciones respecto a los objetivos marcados?

SÍ NO Más o menos

10.9. ¿Se publica periódicamente una especie de «Informe de situación» o «Informe de gestión»?

SÍ NO Algunas veces

10.10. ¿Ha habido cambios reseñables en los presupuestos del Ayuntamiento derivados de la implantación de la A21L?

SÍ NO En su caso, Descríbalos

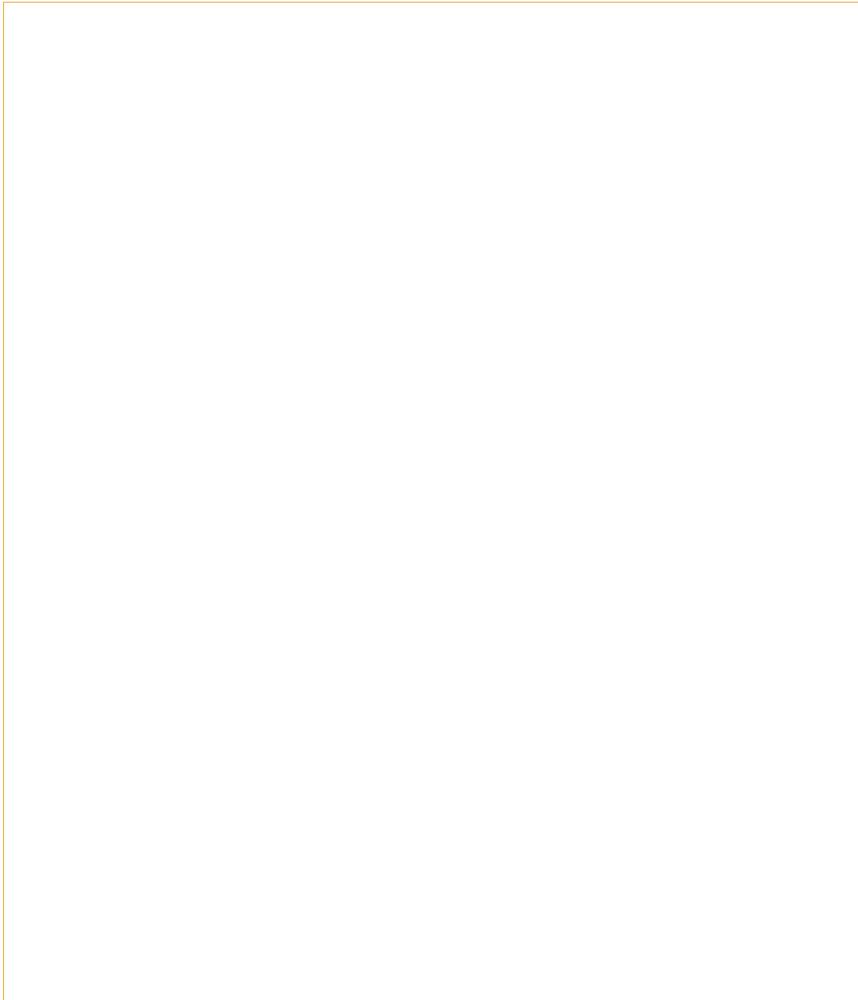
10.11. ¿Ha habido cambios reseñables en el organigrama del Ayuntamiento derivados de la implantación de la A21L?

SÍ NO En su caso, ¿Qué tipo de cambios?:

10.12. ¿Se ha utilizado la difusión de la información como estrategia para interesar al ciudadano y alimentar el proceso participativo?

SÍ NO Algunas veces

Reflexiones / conclusiones / comentarios generales del entrevistado/a



Anexo II

Etapa previa					
FASE	OBJETIVOS	ACTIVIDAD TÉCNICA	ACTIVIDAD POLÍTICA		
EXPLORATORIA	<ul style="list-style-type: none"> - Preparación del comienzo del proyecto - Conocimiento inicial de la realidad de la zona y de sus posibilidades - Coordinación con responsables políticos de la iniciativa 	<ul style="list-style-type: none"> - Estudio de las razones de la iniciativa - Búsqueda de los antecedentes en el ámbito de estudio: actividades económicas, recursos, agentes sociales e institucionales, conflictos, sucesos políticos, planes anteriores (prensa local) - Propone posibles enfoques y metas - Posible esquema de trabajo - Posible perfil del equipo técnico - Comunicar a los responsables políticos requisitos indispensables A21L - Necesidades administrativas y presupuestarias 	<ul style="list-style-type: none"> - Inicio del proceso - Reservar fondos para proyecto A21L - Primeros contactos institucionales y técnicos - Búsqueda y selección de metas, posible enfoque y prerequisites de A21L 	<ul style="list-style-type: none"> - Inicio del proceso de conciliación pública (notas en medios de comunicación acerca del posible proyecto) 	<ul style="list-style-type: none"> - Decisión política de hacer un proyecto de A21L - Acuerdos informales (no escritos) sobre enfoque técnico de una iniciativa política - Conocimiento de algunas claves de la zona
			PROCESO PARTICIPATIVO	RESULTADOS ESPERADOS	

Etapa institucional

FASE	OBJETIVOS	ACTIVIDAD TÉCNICA	ACTIVIDAD POLÍTICA	PROCESO PARTICIPATIVO	RESULTADOS ESPERADOS
DE COMPROMISO	<ul style="list-style-type: none"> - Definir el marco institucional y operativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Definición del esquema del proyecto de A21L y cronograma correspondiente - Acordar filosofía, objetivos generales, enfoque de A21L, método de trabajo - Preparación del borrador del acuerdo o del convenio (objetivos formales) - Propuesta del equipo técnico 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación oficial del proyecto por el órgano colegiado - Firma del acuerdo o convenio entre instituciones para su ejecución (políticas y técnicas) 	<ul style="list-style-type: none"> - Se inicia el proceso oficialmente con la difusión del acuerdo del convenio 	<ul style="list-style-type: none"> - Documento institucionalizando el proceso de A21L - Apoyo político explícito - Equipo técnico
DE IMPULSION	<ul style="list-style-type: none"> - Inicio de los trabajos - Búsqueda del respaldo interinstitucional - Redactar el documento «declaración de principios» - Identificación principales fuerzas sociales 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión bibliográfica y documental, recopilación de información - Contactos con técnicos de la zona - Organización del equipo técnico (contratado y local) - Redactar el documento «declaración de principios» - Identificación principales fuerzas sociales 	<ul style="list-style-type: none"> - Trabajo e intermediación para la impulsión de la iniciativa - Aceptación filosofía y enfoque acorde con A21L - Aprobación de principios y declaración de intenciones - Invitación a participar a los principales agentes sociales e institucionales, inaugura proceso participativo - Difusión de la iniciativa 	<ul style="list-style-type: none"> - Explicación didáctica del proyecto, de sus fines y filosofía - Acercamiento a posibles participantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo de las instituciones locales, regionales, etc. - Manifiesto político de Declaración Institucional - Aceptación de la necesidad y utilidad del proyecto
ORGANIZATIVA	<ul style="list-style-type: none"> - Organización institucional y operativa 	<ul style="list-style-type: none"> - Definición de los aspectos operativos y logísticos: sedes, reuniones, contactos con los participantes, modalidades de participación, requerimientos administrativos... - Integración del equipo técnico contratado y colaboradores locales (taller sobre enfoque y metodología) - Propuesta de organización institucional - Identificación de los interlocutores y participantes - Acercamiento progresivo a los participantes - Envío de información 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo institucional en los aspectos básicos de funcionamiento - Acompañamiento inicial - Invitación a participar a otros interlocutores sociales e institucionales - Evaluación por parte de la Comisión Política Ejecutiva 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación del organigrama institucional del proyecto - Aprobación de los procedimientos por la toma de decisiones - Creación de los diferentes órganos: Foro, Comisión Política o Ejecutiva, Secretaría Técnica 	<ul style="list-style-type: none"> - Base técnica y esquema organizativo - Apoyo de los agentes sociales e institucionales

Etapa analítica y de diagnóstico

FASE	OBJETIVOS	ACTIVIDAD TÉCNICA	ACTIVIDAD POLÍTICA	PROCESO PARTICIPATIVO	RESULTADOS ESPERADOS
ANALÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento de la zona 	<ul style="list-style-type: none"> - Búsqueda de las fuentes de información - Detectar vacíos de información - Caracterización de los subsistemas naturales, sociales y productivos - Localización principales impactos sobre recursos, hábitats o ecosistemas - Inicio proceso identificación líneas estratégicas - Proyección de las principales variables - Escenaríos tendenciales posibles - Redacción diagnóstico provisional sobre recursos y actividades humanas - Elaboración de fichas de recursos - Preparación y realización encuestas DAFO - Envío de información a los participantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Respaldo institucional al proceso 	<ul style="list-style-type: none"> - Reunión del Foro - Debate sobre Diagnóstico Provisional y sugerencias al respecto - Respuesta a encuestas DAFO y determinación de Temas Clave - Incorporación de nuevos participantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Caracterización de la zona - Diagnóstico Provisional
	DIAGNOSIS	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico estratégico sobre los recursos y las actividades humanas 	<ul style="list-style-type: none"> - Tabulación y análisis de las encuestas DAFO - Detección de problemas y conflictos más importantes - Construcción de mapas mentales - Facilitar guías y orientaciones sobre el diagnóstico a cada Grupo de Trabajo - Envío de información a los participantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Respaldo institucional al proceso - Valoración de resultados por parte de la Comisión Técnica 	<ul style="list-style-type: none"> - Organización de Grupos de Trabajo (GT) por Tema Clave (Recursos y Actividades) - Diagnóstico de cada Tema Clave - Detectar los principales problemas y conflictos - Debate en el Foro de los resultados de los GT - Incorporación de nuevos agentes

Etapa propositiva

FASE	OBJETIVOS	ACTIVIDAD TÉCNICA	ACTIVIDAD POLÍTICA	PROCESO PARTICIPATIVO	RESULTADOS ESPERADOS
INICIAL	<ul style="list-style-type: none"> - Decidir qué hay que conseguir en relación a los recursos y el desarrollo sostenible 	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitar guías y orientaciones para la definición de objetivos estratégicos y específicos - Determinación necesidades principales para el desarrollo sostenible - Establecimiento de criterios para la selección de objetivos - Envío de información a los participantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Respaldo institucional al proceso 	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenar los problemas según prioridad - Definir objetivos estratégicos - Precisar objetivos específicos de cada objetivo estratégico 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación de objetivos para la gestión de recursos y nuevo modelo de desarrollo sostenible
INTERMEDIA	<ul style="list-style-type: none"> - Encontrar la manera de alcanzar los objetivos 	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitar guías y orientaciones para la definición de estrategias - Establecimiento de criterios para la selección de estrategias - Envío de información a los participantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Respaldo institucional al proceso 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluar distintas posibilidades y elegir la mejor estrategia en cada caso 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación de estrategias sobre gestión de recursos y modelo de desarrollo
AVANZADA	<ul style="list-style-type: none"> - Concretar las propuestas de actuación sobre los recursos y las actividades humanas 	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitar guías y orientaciones para la concreción de propuestas - Establecimiento de criterios para la selección de propuestas - Organizar en Programas las propuestas e iniciativas surgidas del proceso participativo - Calendario orientativo de ejecución - Valoración de las propuestas según viabilidad del Programa - Organización de las propuestas definitivas en Planes Operativos y publicación del Documento Final - Envío de las propuestas de actuación a todos los participantes y público en general antes de debatir las propuestas en el Foro o Asamblea General - Publicación de los resultados definitivos 	<ul style="list-style-type: none"> - Respaldo institucional al proceso - Evaluación y ratificación pública de los resultados del proceso por parte de la Comisión Política o Ejecutiva - Asume para su programa político los resultados del proceso participativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Propuestas en cada Tema Clave por parte de los Grupos de Trabajo - Seleccionar de forma consensuada las propuestas de cada Programa - Debate en el Foro sobre las propuestas de los Grupos de Trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación del Plan de Acción Integrada - Aprobación de Planes Operativos

Etapa ejecutiva

FASE	OBJETIVOS	ACTIVIDAD TÉCNICA	ACTIVIDAD POLÍTICA	PROCESO PARTICIPATIVO	RESULTADOS ESPERADOS
PREPARATORIA	<ul style="list-style-type: none"> - Organización para la ejecución de las actuaciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Propuesta de reparto de responsabilidades - Cronograma definitivo de Ejecución - Establecimiento de mecanismos de coordinación - Aspectos financieros de las Acciones y Programas - Envío de información a participantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Respaldo institucional a los resultados del proceso anterior - Cambios institucionales necesarios - Mediación política en favor de la ejecución de las actuaciones propuestas 	<ul style="list-style-type: none"> - Asignación y asunción de tareas y responsabilidades - Transformación de los GT en Grupos de Acción - Aceptación de responsabilidades - Decisión acerca de nuevas actuaciones no planificadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de Gestión definido y consensuado
EJECUTIVA	<ul style="list-style-type: none"> - Realización de actuaciones propuestas 	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicación de instrumentos existentes o de nueva creación - Evaluación de nuevas medidas no planificadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Mediación política en favor de la ejecución de las actuaciones propuestas 	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecución de lo acordado por parte de los agentes sociales e institucionales implicados 	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecución de las Acciones acordadas

Etapa de control					
FASE	OBJETIVOS	ACTIVIDAD TÉCNICA	ACTIVIDAD POLÍTICA	PROCESO PARTICIPATIVO	RESULTADOS ESPERADOS
SEGUIMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> - Vigilar que las decisiones tomadas se llevan a la práctica y se hacen conforme a la manera decidida 	<ul style="list-style-type: none"> - Proponer indicadores por Objetivos y Programas: que reflejen la A) Acción y B) Eficacia en relación a los objetivos - Proponer indicadores que muestren la evolución de la relación entre el ser humano y el ambiente - Proponer mecanismos de control y seguimiento de las actuaciones - Seguimiento del cronograma y del presupuesto - Envío de información a los participantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Respaldo institucional al proceso - Participación activa 	<ul style="list-style-type: none"> - Decidir indicadores por objetivos y programas (GA) - Decidir mecanismos de control y seguimiento de las actuaciones (GA) 	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento acerca del ritmo y el grado de cumplimiento de las propuestas hechas
VALORACION	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluar los resultados 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de lo conseguido por Objetivos y Programas, respecto a la Acción y a su Eficacia en relación a los objetivos - Evaluación del grado de cumplimiento y eficacia de los agentes sociales - Evaluación sobre la conveniencia, o no, de ciertas acciones o instrumentos - Detección de los principales obstáculos - Envío de información a los participantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Respaldo institucional al proceso - Participación activa 	<ul style="list-style-type: none"> - Debate en el Foro acerca del grado de éxito o fracaso del proyecto de A2TL 	<ul style="list-style-type: none"> - Informe de Situación acerca del proceso de A2TL

Etapa de mejora			
FASE	OBJETIVOS	ACTIVIDAD TÉCNICA	ACTIVIDAD POLÍTICA
	<ul style="list-style-type: none"> - Introducir posibles mejoras en nuevos procesos de AZTL 	<ul style="list-style-type: none"> - Propuestas para redefinir el proceso, subproceso, etapas o fases. - Propuestas para replantear ciertos problemas o conflictos - Propuestas para reconsiderar algunos objetivos o acciones - Propuestas para un nuevo reparto de responsabilidades 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora del proyecto de AZTL a partir de las propuestas del proceso participativo
	UNICA		
			<p>PROCESO PARTICIPATIVO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Debate en el Foro acerca de las propuestas técnicas - Ideas para el futuro del proyecto
			<p>RESULTADOS ESPERADOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sugerecias para perfeccionar el proceso de AZTL y su eficacia

Anexo III

PROCEDIMIENTOS Y DINÁMICAS PARA LA PARTICIPACIÓN

Con objeto de optimizar el tiempo de las reuniones, especialmente aquellas que agrupan diversos agentes sociales e institucionales, y favorecer el consenso de los participantes, se diseñaron unos procedimientos específicos. En los siguientes apartados se ofrece una ficha técnica por cada procedimiento empleado en los distintos Foros, Grupos de Trabajo y Charlas-Taller.

Dinámica Abierta en Foros

REUNIONES EN LAS QUE SE HA EMPLEADO: 1.º, 2.º y 3.º FORO.

ASISTENCIA MEDIA: 60 personas.

DURACIÓN REUNIONES: de 2 a 4 horas.

MATERIAL DE APOYO: Boletines, encuestas y el material objeto de «debate» (Prediagnóstico y Propuesta de Temas Clave en Foro 2 y Diagnóstico en Foro 3).

DINÁMICA DE GRUPO:

1. Inauguración y presentación de los miembros de la Mesa.
2. Presentación de resultados con medios audiovisuales.
3. Debate abierto.
4. Consenso o en su defecto votación a mano alzada con apoyo de encuesta.

RESULTADOS: Con esta dinámica se aprobó el Prediagnóstico Socioambiental de la Agenda 21 de la Costa Noroeste, se consensaron los Temas-Clave y, por tanto, los correspondientes Grupos de Trabajo, y se votó el Diagnóstico Definitivo de la Agenda 21 de la Costa Noroeste.

Dinámica Abierta en Grupos de Trabajo

REUNIONES EN LAS QUE SE HA EMPLEADO: Reuniones de los Grupos de Trabajo en la Fase de Diagnóstico (siete reuniones).

ASISTENCIA MEDIA: 12 personas.

DURACIÓN REUNIONES: de 2 a 4 horas.

MATERIAL DE APOYO: Fichas de Recursos relacionados con el tema clave de la reunión, ficha de orientación temática (véase Anexo III) y decálogo de consejos para alcanzar el consenso en grupo.

DINÁMICA DE GRUPO:

1. Presentaciones.
2. Reparto y explicación del material necesario para la sesión de trabajo.
3. Propuesta de orientación temática (la orientación temática es un guión orientativo que consta del enunciado de 10 aspectos relacionados con el tema referido. Esta guía será utilizada sólo en caso de que el Grupo de Trabajo lo estime oportuno. Cualquier otro tema de interés relacionado con el Grupo de Trabajo podría ser tratado siempre que la mayoría de los participantes vea la necesidad de hacerlo).
4. Turno de opinión: en él, los participantes, durante 2 o 3 minutos como máximo, expresan sus opiniones sobre los aspectos que estimen necesario destacar.
5. Debate abierto y libre.
6. Propuesta: el Secretario propone aquellos puntos en los que parece que ha habido consenso. Tales puntos se incluirán en el acta. En el caso de no encontrar consenso se expresarán las opiniones mayoritarias. No obstante, quedarán reflejadas las opiniones minoritarias sobre las que se desee dejar constancia. Los asistentes expresan de manera explícita su acuerdo sobre la propuesta del Secretario de la reunión (que suele ser un miembro del Equipo de la UCA).

RESULTADOS: Borrador de Diagnóstico de la Agenda 21 de la Costa Noroeste.

Dinámica Orientada en Foros

REUNIONES EN LAS QUE SE HA EMPLEADO: 4º FORO.

ASISTENCIA: 60 personas.

DURACIÓN REUNIONES: 6 horas (jornada completa de mañana y tarde).

MATERIAL DE APOYO: Propuestas de actuación de los Grupos de Trabajo (en Boletín 7) y propuestas de actuación con modificaciones y correcciones de los participantes y la revisión de la Secretaría Técnica.

DINÁMICA DE GRUPO:

1. Inauguración y presentación de los miembros de la Mesa.
2. Presentación de los trabajos desarrollados en el último año y medio con medios audiovisuales.
3. Presentación de las propuestas y las modificaciones por cada objetivo estratégico.
4. Anotación de las observaciones y propuestas concretas de cambios por parte de los participantes que se van escribiendo simultáneamente en el ordenador para que puedan visualizarse por todos en una pantalla de gran tamaño.
5. Debate abierto: en él, los participantes pueden argumentar sus propuestas o manifestar su acuerdo / desacuerdo con ellas.
6. Votación a mano alzada de las propuestas anotadas y votación en la encuesta por escrito.
7. Se repite el procedimiento para cada objetivo y cada Grupo de Trabajo.

RESULTADOS: Propuestas definitivas de la Agenda 21 de la Costa Noroeste.

Dinámica Orientada en Grupos de Trabajo

REUNIONES EN LAS QUE SE HA EMPLEADO: Reuniones de los Grupos de Trabajo en la Fase de Propuestas (siete reuniones).

ASISTENCIA MEDIA: 10 personas

DURACIÓN REUNIONES: de 2 a 3 horas.

MATERIAL DE APOYO: Diagnóstico, Objetivos Estratégicos del Grupo y Propuestas del Equipo Asesor de la UCA.

DINÁMICA DE GRUPO:

1. Presentaciones.
2. Reparto y explicación del material necesario para la sesión de trabajo.
3. Repaso de los resultados de la última reunión (Diagnóstico) y de los objetivos estratégicos.
4. Turno para escribir propuestas: se reparte a cada participante una cartulina para que anote 2 propuestas para el primer objetivo estratégico (5 minutos).
5. Turno de lectura de propuestas: cada participante lee a los demás sus propuestas de forma rápida y el Secretario las va escribiendo en el ordenador y se van proyectando simultáneamente en una pantalla de gran tamaño.
6. Debate abierto: para argumentar y debatir sobre las propuestas, para incluir unas en otras.
7. Votación: cada persona elige y anota, al dorso de la cartulina, además de las 2 suyas, otras 2 propuestas de entre las descritas por los demás participantes.
8. Se repite el proceso para el segundo objetivo estratégico.
9. Propuesta: el 75% de las propuestas más votadas son las que pasan a constituir las propuestas del Grupo de Trabajo. A pesar de ello, los participantes disponen de tres semanas para que, una vez conozcan los resultados de todos los Grupos de Trabajo, puedan volver a sugerir sus propias propuestas o modificaciones a los resultados del grupo.

RESULTADOS: Bateria de propuestas organizadas en función de la prioridad que le han otorgado los participantes.

Dinámica en Charlas Taller

REUNIONES EN LAS QUE SE HA EMPLEADO: Cuatro Charlas Taller.

ASISTENCIA MEDIA: 45 personas.

DURACIÓN REUNIONES: de 3-4 horas.

MATERIAL DE APOYO: Material didáctico, boletín informativo.

DINÁMICA DE GRUPO:

1. Breve Charla sobre la Agenda 21 de la Costa Noroeste.
2. Se divide a los participantes en cuatro grupos. Cada grupo trabaja un tema diferente dinamizado por un monitor miembro del Equipo Asesor de la UCA:
 - Taller 1: ¿Para qué nos va a servir nuestra Agenda 21 Comarcal?
 - Taller 2: ¿Cuáles son los problemas ambientales que más preocupan a nuestra comarca?
 - Taller 3: ¿Cuáles son las personas o instituciones que no podrían faltar en el proceso?
 - Taller 4: ¿Qué proponemos para fomentar la participación pública en el proceso?
3. Presentaciones: cada participante dice su nombre, la institución a la que representa, de dónde es y qué espera de la Agenda 21 de la Costa Noroeste.
4. Explicación de la actividad a desarrollar en el pequeño grupo y cada participante escribe en una cartulina dos respuestas a la pregunta formulada.
5. Se realiza una puesta en común, colocándose sobre una cartulina grande todas las pequeñas.
6. En grupo se debate y se consensúa cuáles son las más importantes, cuáles se pueden fundir, etc., para llegar a unas conclusiones.
7. Se reúnen todo el grupo y el portavoz de cada subgrupo expone las conclusiones.
8. Se abre un turno de opinión para comentarios, sugerencias y debate.
9. **RESULTADOS:** Análisis cualitativo de los problemas socioambientales en la Costa Noroeste

Bibliografía citada

- Barragán Muñoz, J. M.**, 2003, «El litoral de la provincia de Cádiz: un patrimonio de todos», Las costas de Cádiz desde el cielo, Diputación Provincial de Cádiz, Catálogo de la Exposición, 19-28
- Barragán Muñoz, J. M.**, 2003, Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales: Introducción a la planificación y gestión integradas, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 301 pp.
- Barragán Muñoz, J. M.**, 2004, Las áreas litorales en España: del análisis geográfico a la gestión, Barcelona, Ariel, 214 pp.
- Barragán Muñoz, J.M.**, (edit.), 2002, Guía de Buenas Prácticas del Litoral Gaditano, Diputación Provincial de Cádiz, 92 pp.
- CNUMAD, (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo)**, 1993, Rio 92. Programa 21. Madrid, MOPT, 1993, 312 pp.
- Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y Diputación de Barcelona**, 2003, «Informe sobre el estado del arte de las A21L en España», Dirección General de Educación Ambiental CMA, 109 pp.
- Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía**, 2003, «Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible: Agenda 21 Andalucía» Sevilla, CMA, 113 pp.
- Consejería de Medio Ambiente**, 2006, Memoria del Programa de Sostenibilidad Urbana, Memoria de Gestión 2002-2005, Secretaría Técnica Ciudad 21, 88 pp.
- Consejería de Medio Ambiente**, Plan de Medio Ambiente (PMA) de Andalucía 1997-2002, Sevilla, CMA, 312 pp.
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)**, 2004, «Código de buenas prácticas ambientales para la normalización de la gestión medioambiental en los municipios de España»

Font, N. y Subirats, J. (eds.), 2000, «Local y Sostenible. La A21L en España», Barcelona, Icaria, 279 pp.

Gomila, M. F., (2000) «La Agenda 21 Local en Europa: un análisis comparado», en «Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España», Icaria, 29-64

Hewitt, N., 1995, «European Local Agenda 21 Planning Guide. How to engage in long-term environmental action planning towards sustainability», Secretaria Europea del ICLEI (Friburgo), 113 pp.

Tamames, R., 1995, «Economía y desarrollo sostenible», Madrid, Alianza Editorial, 298 pp.

Universidad de Cádiz y Diputación Provincial de Cádiz, 1999, Agenda 21 Litoral de La Janda. Hacia un desarrollo sostenible, Edita Diputación de Cádiz, 64 pp.

Universidad de Cádiz y Diputación Provincial de Cádiz, 2002, Agenda 21 de la Costa Noroeste de la Provincia de Cádiz. Municipios Gaditanos del Bajo Guadalquivir, Edita Diputación de Cádiz, 121 pp.

