



N.º 4. Enero 2008

LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA SOSTENIBILIDAD Y LA AGENDA LOCAL 21

Criterios para incorporar
los aspectos sociales
en las Agendas Locales 21

4



Iraunkortasunerako Euskal Udalerrien Sarea
Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad

ÍNDICE COLECCIÓN CUADERNOS DE TRABAJO UDALSAREA 21:

- N.º 1. Octubre 2006 «Análisis de los procesos de Agenda Local 21 de la Comunidad Autónoma Vasca. Identificación de barreras y estrategias de éxito para su gestión en municipios avanzados».
- N.º 2. Octubre 2006 «Barreras y estrategias para la puesta en marcha de planes de acción. Formulación de modelos de Oficinas 21».
- N.º 3. Septiembre 2007 «Guía sobre competencias municipales en el medio natural».
- N.º 4. Enero 2008 «La Dimensión Social de la Sostenibilidad y la Agenda Local 21. Criterios para incorporar los aspectos sociales en las Agendas Locales 21».

EDICIÓN:

1.ª, enero 2008

© IHOBE, Sociedad Pública de Gestión Ambiental

Alameda de Urquijo 36, 6.ª 48011 Bilbao

Tel.: 94 423 07 43 • Fax: 94 423 59 00

www.ihobe.net

EDITA:

IHOBE, Sociedad Pública de Gestión Ambiental

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

Canaldirecto

TRADUCCIÓN:

Elhuyar

DEPÓSITO LEGAL:

XXXXXXXXXX

EQUIPO REDACTOR

EKITALDE 4: DIMENSIÓN SOCIAL

Ayuntamiento de Arrasate-Mondragón

Ayuntamiento de Areatza

Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián

Ayuntamiento de Erandio

Ayuntamiento de Legazpi

Ayuntamiento de Zarautz

Mungialdea Behargintza

Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Viceconsejería de Asuntos Sociales

IHOBE, Sociedad Pública de Gestión Ambiental



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

INGURUMEN ETA LURRALDE
ANTOLAMENDU SAILA
DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE
Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO



Gipuzkoako Foru Aldundia
Diputación Foral de Gipuzkoa



BFA
DFB

Bizkaiko Foru
Aldundia
Diputación
Foral de Bizkaia



Arabako Foru Aldundia
Diputación Foral de Alava



EUSKADIKO UDALEN ELKARTEA
ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS VASCOS

Secretaría Técnica UDALSAREA 21:



IHOBE

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información, ni transmitir parte alguna de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado –electrónico, mecánico, fotocopiado, grabación, etc.–, sin el permiso escrito del titular de los derechos de la propiedad intelectual y del editor.



N.º 4. Enero 2008

LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA SOSTENIBILIDAD Y LA AGENDA LOCAL 21

**Crterios para incorporar
los aspectos sociales
en las Agendas Locales 21**

4



ÍNDICE

página 04	01. INTRODUCCIÓN
04	1.1. ¿Qué es la dimensión social de la sostenibilidad? A) ¿Qué es lo social? B) El papel de las Agendas Locales 21
07	1.2. Diagnósticos sobre el tratamiento de la dimensión social en las Agendas Locales 21 del País Vasco A) Aspectos sociales más comunes en las Agendas Locales 21 del País Vasco B) La participación ciudadana, un esfuerzo que empieza a dar sus frutos C) La transversalidad, una tarea pendiente D) Obstáculos institucionales y metodológicos a la incorporación de los aspectos sociales
página 10	02. ¿DE QUÉ ASPECTOS SOCIALES HABLAMOS?
10	2.1. Los aspectos sociales en los compromisos de Aalborg +10
11	2.2. Mundo global, retos locales: principales aspectos sociales en los municipios del País Vasco A) Desigualdades y desempleo B) Salud C) Vivienda D) Inmigración E) Tercera edad F) Educación G) Desigualdades de género H) Seguridad y exclusión social I) Cultura J) Hambre, pobreza y desigualdades en el mundo (de lo local a lo global)
página 17	03. METODOLOGÍA
17	3.1. Pasos metodológicos fundamentales A) Fase 1. Definición previa B) Fase 2. Incorporación de los aspectos sociales
19	3.2. ¿Cómo empezar a actuar? A) Diagnóstico integral B) Cambios y metodología para conseguir una mejor transversalidad y participación
21	3.3. Buenas prácticas A) Sant Boi de Llobregat: una apuesta por la transversalidad y la participación ciudadana B) Legazpi: una voluntad de gestión participada y sostenible
página 24	04. GLOSARIO

01.

INTRODUCCIÓN

Cualquier proceso que pretenda gestionar el desarrollo sostenible de un municipio debe considerar e incluir no sólo la vertiente medioambiental sino también las vertientes económica y social. En ese sentido, es necesario recuperar el significado holístico o integral de este concepto a través de una adecuada identificación e integración de los aspectos sociales en los procesos de desarrollo sostenible local.

No es objetivo de esta publicación dar recetas o soluciones, puesto que la dimensión local de la sostenibilidad exige el estudio de la realidad específica de cada municipio. Sin embargo, esta publicación, al presentar los aspectos sociales más comunes, las metodologías para identificarlos y las experiencias prácticas de integración de aspectos sociales en la Agenda Local 21, permite dar unas pistas valiosas para orientar procesos locales de toma en consideración de la dimensión social de la sostenibilidad.

Además, es preciso recordar que en este proceso todos estamos implicados para que se haga posible una integración efectiva de la dimensión social de la

sostenibilidad en las Agendas Locales 21 de nuestros municipios.

1.1. ¿QUÉ ES LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA SOSTENIBILIDAD?

Lo social es inherente al desarrollo sostenible. De hecho la sostenibilidad es un concepto multidimensional y globalizador mucho más amplio que el de la protección, conservación y promoción del medio ambiente, dado que también toma en consideración, con una perspectiva intergeneracional, la equidad económica, la justicia social y la participación ciudadana.

La sostenibilidad debe regirse por el respeto a la naturaleza y a todo ser vivo, pero también por la solidaridad, la corresponsabilidad individual y colectiva, la sobriedad, de tal forma que tanto el cuidado del ecosistema como el modelo socioeconómico sean compatibles con los valores culturales y éticos de nuestra sociedad.

¿Qué es el desarrollo sostenible?

Según la definición que aparece en el informe de las Naciones Unidas conocido como Informe Brundtland (1987), el desarrollo sostenible es aquel que «satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades».

Este modelo de desarrollo pretende hacer posible una actividad económica, medioambiental y social perdurable mediante una adecuada integración de sus distintas vertientes. Incorpora la distribución equitativa de la riqueza, la utilización de los recursos naturales por debajo de la capacidad de carga de los ecosistemas y la habitabilidad del planeta como principios operativos.

Esta concepción de la sostenibilidad supera las visiones sectoriales, potenciando un enfoque participativo y transversal que implica el diseño y gestión de políticas eficientes (bajos costos y servicios de calidad), ambientalmente adecuadas (que no agoten ni contaminen los

recursos) y socialmente justas (beneficiosas y equitativas). Asimismo, supera la mera contabilidad de riqueza económica, al incorporar otro tipo de aspectos (salud, educación, libertades, etc.) y tener en cuenta la distribución justa de los bienes, servicios y oportunidades.

Municipio socialmente sostenible

Un *municipio socialmente sostenible* trata de lograr que en el desarrollo de la ciudad se incorpore el compromiso por el logro de la *calidad de vida* de las generaciones actuales y futuras de acuerdo con el principio de la *cohesión social*:

- No existen ciudadanos que queden fuera de la posibilidad de disfrute de los beneficios del desarrollo local (*inclusión*).
- Los beneficios del desarrollo local alcanzan en igual medida a todos los ciudadanos (*equidad*).
- Los agentes sociales de la ciudad (públicos y privados) asumen este principio y los valores que lo desarrollan, los incorporan a su actividad y colaboran mutuamente para lograr la sostenibilidad social de la ciudad (*participación*).

FIGURA 1.1. RED TEMÁTICA DE LA SOSTENIBILIDAD



FUENTE: Elaboración conjunta de los participantes en el ekitalde «Dimensión social de la Agenda Local 21» a partir de *Creris i propostes per a la participació ciutadana de l'Agenda 21 de Barcelona*, elaborado por el Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona.

A) ¿QUÉ ES LO SOCIAL?

Gracias a la Agenda Local 21, tener una visión global del desarrollo sostenible implica, además de tener en cuenta la capacidad de regeneración del medio natural y la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras, mejorar el nivel de vida de los ciudadanos favoreciendo el bienestar y la cohesión social, promocionando la igualdad de derechos, la integración cultural y la participación de la ciudadanía.

Por lo tanto, las necesidades actuales deben resolverse de acuerdo con unos niveles de equipamientos, renta, empleo, coberturas sociales o vivienda adecuados y dignos. Hablar de desarrollo sostenible implica poner sobre la mesa el acceso de la población a la salud, la incorporación de la mujer a todas las esferas sociales, la posibilidad de educación y formación para todos, la erradicación de problemas de marginación y exclusión social, la reflexión sobre el envejecimiento de la población, el impacto de la inmigración o la necesidad de seguridad global.

En un mundo globalizado donde las acciones a nivel local tienen una repercusión a nivel mundial, este afán de bienestar, cohesión social, igualdad de derechos, integración cultural y participación tiene que incluir también aspectos relacionados con la paz, la igualdad y la justicia global.

En definitiva, los aspectos sociales que hay que integrar son los que nos permiten avanzar hacia una sociedad más próspera y justa que viva y se relacione en armonía con el medio ambiente. Son los que nos permiten edifi-

car una sociedad democrática, no excluyente, saludable y segura que crea en la igualdad de oportunidades, combata la discriminación y permita una mayor calidad de vida para nosotros y las generaciones futuras. Son los que nos permiten conseguir una ciudadanía más justa, más solidaria, más equitativa que trabaje en favor de la paz, la erradicación de la pobreza, el bien común, la igualdad de géneros, la conservación de los recursos, el respeto por la vida humana, la equidad social y cultural, la oportunidad de desarrollo... Es decir, una sociedad más sostenible y humana.

B) EL PAPEL DE LAS AGENDAS LOCALES 21

Las Agendas Locales 21 tienen como fundamentos teóricos estos principios de sostenibilidad local, que persiguen integrar un entorno y un capital natural duradero, una economía sostenible y una justicia social que se traduzcan en una mejora de la calidad de vida de la ciudadanía. La incorporación de la dimensión social de la sostenibilidad se plantea como objetivo para avanzar hacia una sociedad más justa que permita alcanzar la cohesión social mediante una distribución equitativa de los bienes, servicios y oportunidades.

Estamos, por tanto, ante una oportunidad para aprovechar el potencial de las Agendas Locales 21 y los beneficios que se pueden conseguir ampliando el horizonte de estos procesos con la integración de los aspectos sociales. Con su elevado grado de implantación y desarrollo, la Agenda Local 21 nos ofrece una inmejorable oportunidad para apostar por una concepción inclusiva del desarrollo sostenible y humano.

Modelo de desarrollo socialmente sostenible

Un *modelo de desarrollo socialmente sostenible* es aquel que:

- Permite a todo el mundo vivir de manera digna y transmite esa forma de vida a las generaciones venideras.
- Tiene en cuenta los recursos existentes.
- Anticipa escenarios y trabaja en las necesidades del mañana.
- Incluye aspectos como la solidaridad y la seguridad social junto con el crecimiento industrial y competitivo.
- Presta una especial atención al fenómeno del envejecimiento de la población y a los retos que plantea.
- Toma en consideración el impacto futuro de los movimientos migratorios.
- Generaliza el acceso a la cultura y la enseñanza.
- Considera que la política de empleo debe poner más interés en la promoción de la oferta de mano de obra, con una atención especial a las mujeres, las personas mayores, los jóvenes, las personas discapacitadas y los inmigrantes.
- Asegura el acceso a una vivienda digna y accesible.
- Proporciona un entorno de calidad.
- Fomenta y fortalece la cohesión social y ayuda a mejorar la solidaridad, la cooperación y la tolerancia.
- Garantiza la capacidad de acción y la salud de la población.
- Realiza una profunda reflexión sobre los actuales mecanismos de participación.

FUENTE: Elaboración conjunta de los participantes en el ekitalde «Dimensión social de la Agenda Local 21».

La adecuada incorporación de los aspectos sociales en las Agendas Locales 21 de nuestros municipios permitiría una óptima integración de los criterios de sostenibilidad en su funcionamiento y una mayor coordinación y comunicación entre departamentos, contribuiría a una mejora en el conocimiento de la realidad local, educaría en sostenibilidad al conjunto de la administración y a la ciudadanía, fortalecería la cohesión social y la identidad local, mejoraría la imagen municipal, permitiría planificar a largo plazo y transversalmente, posibilitaría una gestión municipal de mayor calidad, y optimizaría y dotaría de mayor eficiencia a las políticas municipales.

1.2. DIAGNÓSTICOS SOBRE EL TRATAMIENTO DE LA DIMENSIÓN SOCIAL EN LAS AGENDAS LOCALES 21 DEL PAÍS VASCO

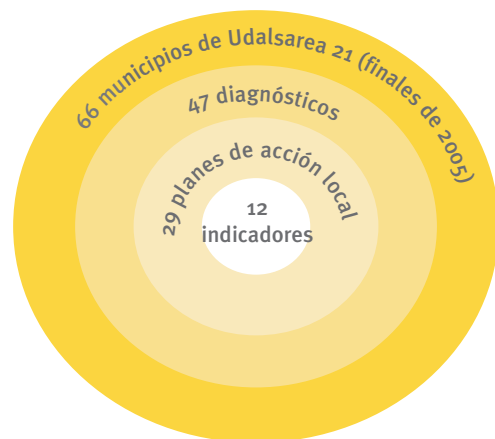
A través de los diagnósticos cualitativos y cuantitativos realizados en el marco de Udalsarea 21*, se puede conocer el tipo de aspectos sociales que se tienen en cuenta en las Agendas Locales 21 así como su grado de integración y desarrollo por parte de los Ayuntamientos. Estos diagnósticos indican la comprensión que tuvieron hasta el momento los agentes políticos, técnicos y sociales acerca de la relación entre aspectos sociales y Agenda Local 21 y no la totalidad de los aspectos sociales que habría que integrar. Esta información tiene que ser cruzada y contrastada con los apartados sobre los

principales aspectos sociales identificados (capítulo 2) para profundizar la integración de lo social en la Agenda Local 21.

De manera general, se puede resaltar que la mayor parte de las Agendas Locales 21 puestas en marcha en la Comunidad Autónoma del País Vasco se caracterizan por un sesgo medioambiental que limita su potencial como herramienta de gestión integral de la sostenibilidad.

A) ASPECTOS SOCIALES MÁS COMUNES EN LAS AGENDAS LOCALES 21 DEL PAÍS VASCO

De los 66 municipios que conformaban Udalsarea 21* en 2005, se dispuso de documentación de 47 (sólo 12 con información completa).



Las Agendas 21: herramientas del desarrollo sostenible en lo local

La Agenda 21 es el Plan de Actuación de las Naciones Unidas que fue aprobado por 173 gobiernos en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992. Reconoce la necesaria implicación y el liderazgo de las autoridades locales para integrar la sostenibilidad en el ámbito local, y en su capítulo 28 invita a las autoridades locales y municipios a redactar y ejecutar su propio Plan de Acción Local, elemento básico de lo que se definiría como las Agendas Locales 21.

En el año 1994, más de 600 participantes de 80 autoridades locales europeas consensuaron un extenso manifiesto, conocido como Carta de Aalborg, en el que declaraban su voluntad de redactar sus propios Planes de Acción Local. Esta Carta de Aalborg ha trasladado la noción de sostenibilidad a las políticas de gestión de las autoridades locales. Al firmar la Carta, las ciudades y los pueblos europeos se comprometían a introducir la Agenda Local 21 u otro instrumento de desarrollo sostenible local y a planificar a largo plazo planes de acción relacionados con la sostenibilidad.

La IV Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles celebrada de nuevo en Aalborg (2004) reunió a más de mil cargos electos, expertos técnicos, organizaciones no gubernamentales y representantes locales provenientes de más de 45 países con el objetivo de reforzar los compromisos de las ciudades y pueblos europeos con el desarrollo sostenible, consensuando y adoptando los Compromisos de Aalborg, que concretan los retos a los que tienen que hacer frente los municipios europeos para caminar hacia la sostenibilidad.

* Los términos señalados con un asterisco aparecen definidos en el glosario final.

En las encuestas cuantitativas, se tuvieron en cuenta los aspectos sociales siguientes: vivienda, cultura/ocio/deportes, identidad, inmigración, pobreza/exclusión/inserción, género/mujer/igualdad, empleo, salud, infancia/juventud, dependencia, educación/formación, drogodependencia, asociacionismo/participación, cooperación, comunicación, consumo responsable.

Se puede destacar las principales conclusiones siguientes:

— No han implicado en suficiente medida a personas vinculadas a las áreas sociales y, por consiguiente, tampoco han incorporado de forma adecuada acciones que aborden los aspectos sociales de la sostenibilidad.

— Se tratan temas relacionados con la vivienda, asociacionismo/participación, empleo e identidad, pero se detecta una presencia menor de acciones relacionadas con los temas de inmigración, salud, pobreza/exclusión/inserción, comercio justo, consumo responsable, integración o voluntariado.

— Las tipologías de acciones más frecuentes son las referidas a sensibilización, formación, participación e información, integración y gestión, así como las que abordan aspectos relacionados con equipamientos, infraestructuras y prestación de servicios, y aparecen con menor frecuencia acciones relativas a estudios, planes o programas, incentivos económicos y a la incorporación y/o modificación de normativa relativa a los procesos de sostenibilidad.

FIGURA 1.2. ASPECTOS SOCIALES EN LOS PLANES DE ACCIÓN UDALSAREA 21

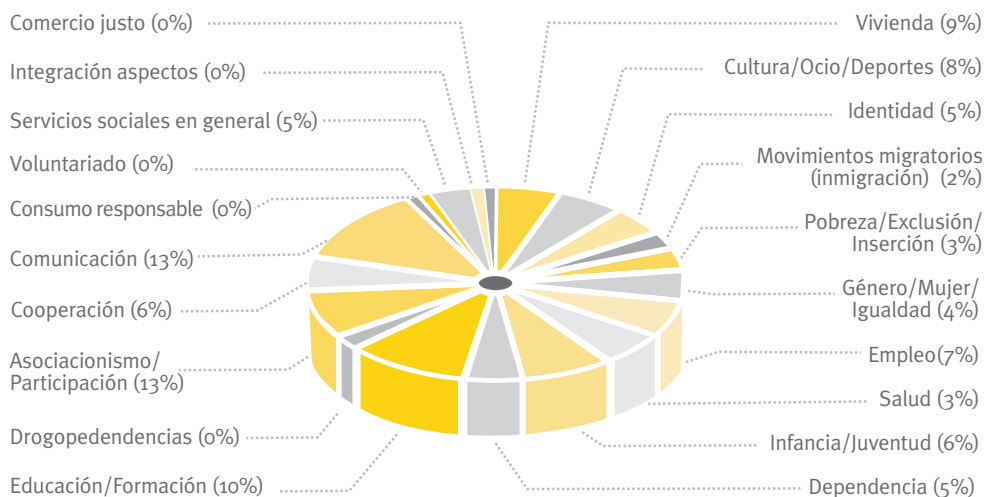
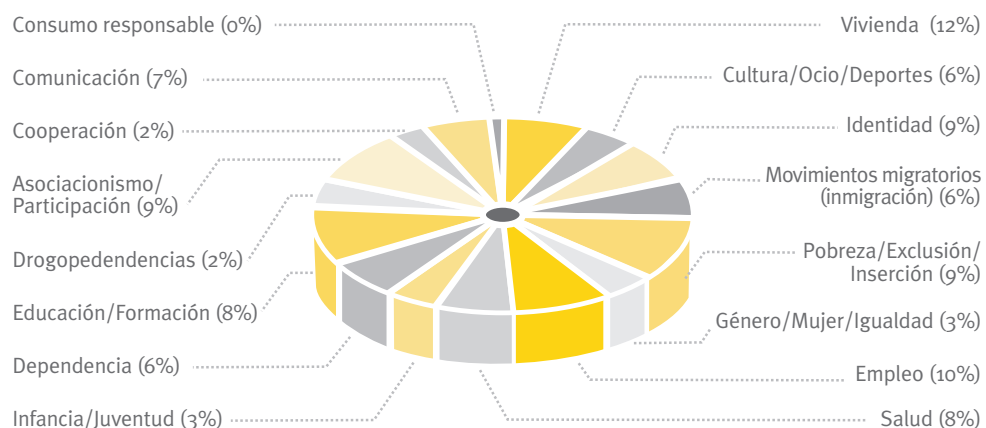


FIGURA 1.3. ASPECTOS SOCIALES EN LOS DIAGNÓSTICOS DE UDALSAREA 21



- Pocas entidades locales proponen indicadores específicos, y apenas existen referencias de indicadores relacionados con temas de salud, mujer/género/igualdad de oportunidades, infancia/juventud, dependencia y drogodependencias.

B) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, UN ESFUERZO QUE EMPIEZA A DAR SUS FRUTOS

El elevado número de Agendas Locales 21 puestas en marcha en el País Vasco y la variedad enorme de entornos en los que se han implantado han llevado aparejados procesos de participación ciudadana de muy diversa índole. Entre las características comunes a este tipo de procesos destacan las que se citan a continuación.

- Enfoque de participación de *arriba abajo*.
- Decisión soberana de la institución municipal de sumarse a la Carta de Aalborg gracias a un amplio acuerdo político.
- Participación sectorial y de carácter ambientalista.
- Participación voluntaria y, a veces en grandes pueblos, participación representativa con un interés creciente marcado.
- Procesos participativos de carácter permanente o de proceso.
- Aumenta la capacidad de estímulo de las redes asociativas.
- Posible renovación institucional.

C) LA TRANSVERSALIDAD, UNA TAREA PENDIENTE

Aunque la variada casuística existente entre las Agendas Locales 21 puestas en marcha en el País Vasco dificulta enormemente la elaboración de un análisis exhaustivo, se pueden señalar ciertas características comunes a la mayoría de estos procesos.

- Las administraciones que diseñan e impulsan son las que trabajan temas relacionados con el medio ambiente, pero suelen contar cada vez más con la colaboración de otros departamentos.
- Limitada corresponsabilización transversal y adopción de enfoques temáticos restringidos.

- Dificultad para traducir los avances al plano operativo ya que las disciplinas estén fuertemente especializadas y sectorializadas.
- Importantes avances en los grados de continuidad del proceso.
- Limitaciones para estimular redes asociativas/capital social, aunque se vislumbran expectativas crecientes.
- Cambios institucionales difíciles en la práctica.

D) OBSTÁCULOS INSTITUCIONALES Y METODOLÓGICOS A LA INCORPORACIÓN DE LOS ASPECTOS SOCIALES

La integración de los aspectos sociales en las Agendas Locales 21 ha sido dificultada por dos motivos relacionados principalmente con razones de carácter institucional y metodológico.

Razones de carácter institucional

- Falta de una adecuada coordinación en el ámbito supralocal.
- Limitado grado de convencimiento político ante la incorporación de nuevas formas de gestión pública (transversalidad y participación) y ausencia de un claro liderazgo político.
- Limitado grado de convencimiento técnico ante la incorporación de nuevas formas de gestión pública (transversalidad y participación).

Razones metodológicas (o de implementación)

- Marcado carácter medioambiental de las consultoras contratadas para las labores de asesoramiento a las entidades locales.
- Identificación y selección de agentes para su incorporación a los procesos participativos muy vinculados a perfiles medioambientales y escasa incorporación de perfiles procedentes del ámbito social y económico.
- Excesiva tendencia a mimetizar metodologías y experiencias de otras realidades completamente diferentes.
- Diseño e implementación de Planes de Acción generadores de nuevas iniciativas pero con poca capacidad de incorporación de otras preexistentes (poco inclusivos).

¿DE QUÉ ASPECTOS SOCIALES HABLAMOS?

A la hora de integrar los aspectos sociales en las Agendas Locales 21, muchos municipios y sus equipos políticos y técnicos se enfrentan a una pregunta simple pero fundamental: ¿de qué aspectos sociales hablamos? Pregunta que remite directamente a otra: ¿cómo podemos identificar estos aspectos sociales?

Las preocupaciones y prioridades sociales cambian y evolucionan según el colectivo y el periodo estudiados. Sin embargo, a pesar de algunas diferencias observadas entre países europeos, comunidades autónomas dentro del Estado español e incluso entre territorios y municipios del País Vasco, es posible indicar a grandes rasgos los principales aspectos sociales que se consideran hoy en día —y se considerarán todavía durante los próximos años— como los retos centrales.

2.1. LOS ASPECTOS SOCIALES EN LOS COMPROMISOS DE AALBORG +10

La Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad o «Carta de Aalborg» fue aprobada por los participantes en la Conferencia europea sobre ciudades sostenibles celebrada en Aalborg, Dinamarca, el 27 de mayo de 1994. En ella los municipios firmantes reconocen el papel protagonista y la responsabilidad que las entidades locales tienen en el objetivo de avanzar hacia un desarrollo sostenible. En el País Vasco, son hoy en día 160 el número total de municipios adheridos.

La IV Conferencia de Ciudades y Pueblos Sostenibles celebrada en Aalborg en 2004 (Aalborg +10) concretó los

diferentes retos que deben asumir los municipios europeos para avanzar en el camino de la sostenibilidad. Las nuevas formas de gobierno, la gestión municipal hacia la sostenibilidad, el consumo y la vida responsables, la acción local para la salud, una economía local viva y sostenible, y la búsqueda de la igualdad y la justicia social, son algunos de los compromisos a los que nuestras autoridades locales deben hacer frente si queremos avanzar con pie firme por esta senda.

En la carta de la Conferencia Aalborg +10, titulada «Inspiración para el futuro», aparte de los compromisos medioambientales clásicos, encontramos los compromisos sociales básicos que tendrían que tomar los gobiernos locales europeos. Estos compromisos son un punto de partida para crear «empleo en una economía basada en el conocimiento, combatir la pobreza y la exclusión social, [...], responder a los cambios demográficos y garantizando la diversidad cultural, así como evitar los conflictos asegurando la paz en comunidades sacudidas por la guerra».

Además de la imprescindible protección y preservación de los recursos naturales comunes, de un consumo responsable, de un nuevo diseño urbano y una movilidad sostenible, los compromisos de Aalborg +10 fijan las grandes prioridades sociales siguientes:

- La acción local para la salud.
- Una economía local viva y sostenible.
- La equidad y justicia social.
- Paz, igualdad y justicia global.

Entrando un poco más en detalles, una Agenda Local 21 tendría que comprometerse a proteger y promover la salud y el bienestar de los ciudadanos. Por ejemplo supondría promover el desarrollo de planes municipales

de salud o reducir las desigualdades en la salud e identificar la pobreza, lo que requiere estudios regulares del proceso en la reducción de estas desigualdades.

Por otra parte, se propone crear y asegurar una economía local activa que ofrezca acceso a puestos de trabajo sin perjudicar el medio ambiente a través por ejemplo del incentivo de los mercados, productos y empleos locales y regionales.

Los compromisos de Aalborg insisten también en la formación de comunidades integradoras y activas que saben tomar medidas para paliar la pobreza, promover la inclusión social y la equidad. La mejora de la seguridad ciudadana así como el acceso equitativo a los servicios públicos son por tanto aspectos sociales centrales que hay que tener en cuenta.

Por fin, lograr la paz, la justicia y la igualdad a nivel global mediante el fomento de la cooperación internacional, el comercio justo o el entendimiento de la sostenibilidad global a nivel local son políticas y objetivos a integrar en cualquier Agenda Local 21.

2.2. MUNDO GLOBAL, RETOS LOCALES: PRINCIPALES ASPECTOS SOCIALES EN LOS MUNICIPIOS DEL PAÍS VASCO

Inmersos en un mundo globalizado, los países europeos en general, y el País Vasco en particular, han vivido desde hace unas décadas unos profundos cambios estructurales parecidos a nivel económico, social y cultural. Son estos mismos temas que las Agendas Locales 21 deberán incluir la mayoría del tiempo para convertirse en una herramienta integral a la imagen del desarrollo sostenible.

Puesto que cada municipio tiene su propia hoja de ruta en función de sus propios retos y demandas ciudadanas locales, no se trata de proponer una lista exhaustiva de los aspectos sociales que habría que introducir. Los aspectos mencionados a continuación representan más bien unos patrones comunes y tienen que ser cruzados y contrastados con los diagnósticos locales y el propio

COMPROMISOS DE AALBORG	PRINCIPALES MEDIDAS SOCIALES QUE HAY QUE TENER EN CUENTA
ACCIÓN LOCAL PARA LA SALUD	<ul style="list-style-type: none"> — Incrementar la concienciación y actuar sobre los amplios factores determinantes de la salud, la mayoría de los cuales están fuera del sector de la salud. — Promover la planificación del desarrollo de la salud en la ciudad, que provee a nuestras ciudades de medios para construir y mantener asociaciones estratégicas en el área de la salud. — Reducir las desigualdades en materia de salud y afrontar el tema de la pobreza. — Movilizar a los planificadores urbanos para que integren consideraciones con respecto a la salud a sus estrategias e iniciativas de planificación.
ECONOMÍA LOCAL VIVA Y SOSTENIBLE	<ul style="list-style-type: none"> — Adoptar medidas que estimulen y apoyen el empleo y la creación de empresas a nivel local. — Cooperar con las empresas locales para promover e implantar buenas prácticas empresariales. — Fomentar mercados para desarrollar la producción local y regional. — Promover un turismo local sostenible.
EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> — Tomar medidas para reducir la pobreza. — Asegurar un acceso equitativo a los servicios públicos, educación, oportunidades de empleo, entrenamiento e información. — Desarrollar la inclusión social y la igualdad de géneros. — Mejorar la seguridad en la comunidad. — Asegurar una vivienda digna y buenas condiciones de vida.
DE LO LOCAL A LO GLOBAL	<ul style="list-style-type: none"> — Reforzar la cooperación internacional y desarrollar respuestas locales a problemas globales. — Promover la disponibilidad y el consumo de productos de comercio justo. — Promover el principio de justicia ambiental.

proceso Agenda Local 21 del municipio en una voluntad de mejora continua. En cada sección, se propone una presentación general del aspecto social así como un ejemplo práctico, orientativo y no exhaustivo de su implantación a nivel local.

A) DESIGUALDADES Y DESEMPLEO

El País Vasco es una sociedad relativamente opulenta que, sin embargo, todavía presenta síntomas significativos de desigualdad y a la que todavía le queda un camino por recorrer para alcanzar estándares de bienestar y cohesión europeos (informe socioeconómico del Eustat de 2006).

De 1997 a 2001 la renta media personal en el País Vasco creció un 28%, es decir, de manera significativa, y el peso de sus diferentes componentes se ha mantenido prácticamente constante. Pero siguen existiendo desigualdades de renta que todavía persisten, particularmente, entre hombres y mujeres.

Además, a pesar de tasas de paro menores, se constata en el País Vasco un aumento de la precariedad laboral en los últimos 20 años. En relación a la calidad del empleo generado, se observa que la relación laboral típica hasta hace poco (indefinida, a tiempo completo y de plantilla) cede terreno frente a un nuevo modelo emergente de relación laboral: temporal, parcial y externa.

EJEMPLO PRÁCTICO

Programa:

Reducir las desigualdades y fomentar el empleo de calidad, escogido y respetuoso con el medio ambiente.

Acciones:

- Fomento y protección de nuevas iniciativas empresariales, buscando la diversificación en el municipio y la sostenibilidad de las actividades.
- Centros especiales de empleo y empresas de inserción.
- Programa para la igualdad de oportunidades y la inserción de personas con riesgo de exclusión social.
- Itinerarios personalizados de inserción para personas con dificultades.
- Ingresos mínimos de inserción.

B) SALUD

El País Vasco manifiesta unos patrones típicos de las sociedades desarrolladas y especialmente de los Estados de Bienestar. A pesar de una mejora continua del estado sanitario de su población y dado el incremento de enfermedades vinculadas a la calidad del medio-

Plan de Acción Local por el Empleo (PAL-E) de Medina del Campo (Valladolid)

La *metodología de trabajo PAL-E* propuesta por ICLEI (Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales) y la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la *Unión Europea* viene a enriquecer el proceso de Agenda Local 21, reequilibrando las dimensiones puramente ambientalistas con los aspectos sociales y económicos que deben figurar en todo proceso que pretenda avanzar hacia la sostenibilidad.

La puesta en marcha del PAL-E está basada en los resultados del proyecto piloto «*Red Local para los Planes de Acción por el Empleo*», desarrollado por la Comisión Europea y por ICLEI y en el que participaron seis ciudades europeas. Basándose en la metodología de Agenda Local 21, incorpora herramientas para dinamizar la participación ciudadana y para vincular el medio ambiente y las *políticas de empleo*.

El *Plan de Acción Local para el Empleo de Medina del Campo* se integra en el proceso de reflexión estratégica que desde el año 2002 se está desarrollando en la villa. Un proceso del que forma parte la Agenda Local 21 y que pretende encontrar claves para el diseño de Medina como ciudad sostenible del siglo XXI.

Una de esas claves es el empleo, desde una visión basada en la integración de la realidad económica, social y ambiental en el proceso de toma de decisiones y gestión de la ciudad.

El Plan de Acción Local por el Empleo definirá y pondrá en marcha actuaciones y políticas tendentes a garantizar una adecuada disponibilidad de recursos y su reutilización, el confort social, el desarrollo económico y la prosperidad para las generaciones actuales y futuras de Medina del Campo.

ambiente y a nuestros estilos de vida, el País Vasco se enfrenta a una preocupación creciente por la salud. Mientras que el incremento del gasto sanitario y la gestión de los servicios de salud dan lugar a un debate generalizado, la demanda de prestaciones y servicios sanitarios de calidad así como las aspiraciones y expectativas ciudadanas van aumentando.

Por otro lado, según la definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS), «la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no sólo la ausencia de enfermedad o dolencia». La salud depende sobre todo de los estilos de vida, la cultura y el medio ambiente. Representa por lo tanto un eje transversal que guía el diseño de todas las políticas sectoriales integradas en la Agenda Local 21.

EJEMPLO PRÁCTICO

Programa:

Promover una vida saludable según la definición de la Organización Mundial de la Salud.

Acciones:

- Desarrollo y adecuación de las condiciones de servicios sociales y sanidad del municipio en función de los nuevos retos de salud.
- Acciones de promoción de formas de vida saludable.
- Plan de prevención de prácticas peligrosas para la salud.
- Plan de prevención la drogodependencia.
- Acciones de tratamiento y apoyo a las personas con enfermedad mental.

una creciente dificultad para acceder a una vivienda, lo que constituye un factor relevante de exclusión social.

Por otro lado, además de representar una fuerte presión sobre los ecosistemas y la ocupación del suelo, el sector de la construcción sigue siendo hoy el pulmón económico del País Vasco y de España y una fuente importante de empleo. Frente a los riesgos del estallido de la burbuja inmobiliaria, las políticas de vivienda tienen consecuencias directas en el tejido social y económico que cualquier Agenda Local 21 tiene que tener en cuenta.

EJEMPLO PRÁCTICO

Programa:

Promover una vivienda digna que satisfaga las necesidades básicas y respete los ecosistemas.

Acciones:

- Plan de vivienda que satisfaga las necesidades existentes y futuras en el municipio.
- Plan de viabilidad para la construcción de nuevas viviendas compatibles con la capacidad de carga de los ecosistemas y la ocupación del suelo.
- Plan de alquiler social.
- Censo de las viviendas vacías y facilitación de su uso.
- Construcción de un parque de viviendas basados en criterios ecológicos, saludables y de bioarquitectura.

C) VIVIENDA

Hoy día, la vivienda representa una de las mayores preocupaciones del conjunto de la sociedad vasca, afectando principalmente —pero no sólo— a los jóvenes y genera un fuerte debate social al ser considerada como un derecho y una necesidad básica. La demanda de la vivienda principal está relacionada con el aumento de la población, la emergencia de la generación del baby boom de los años sesenta y setenta así como con otros factores socioculturales relacionados con la constitución de nuevos hogares y formas de vida.

Del acceso a una vivienda depende, entre otros, el proceso de emancipación de los jóvenes, la constitución de parejas estables y la posible conformación de un hogar familiar, monoparental o unipersonal. Sin embargo y a pesar de un parque residencial en aumento, se observa

D) INMIGRACIÓN

Ya sea por motivos económicos, políticos o ecológicos, las migraciones humanas se están configurando como uno de los grandes procesos sociales del siglo XXI. Por su naturaleza, su composición y sus flujos, está provocando cambios profundos en la sociedad vasca que camina hacia una mayor heterogeneidad. Plantean retos de cara a la pluralidad y la diversidad cultural así como a la inserción ciudadana tanto laboral como sociopolítica.

En concreto, la población inmigrante estaba formada por 15.000 personas en 1998, mientras que en 2005 ascendía a cerca de 73.000 personas. En diez años ha pasado de representar el 1,5% a acercarse al 4% de la población total del País Vasco. La población inmigrante cuya vertiente latinoamericana representa un 70% se concentra fundamentalmente en áreas urbanas, hasta el punto de que las capitales vascas absorben las dos terceras partes de la inmigración extranjera en el País Vasco.

Agenda Local 21 de Falkenberg (Suecia): integrando los inmigrantes mediante la participación

La *Agenda Local 21 de Falkenberg (Suecia)* es un proceso *multisectorial* sustentado en un *amplio consenso*, financiado mayoritariamente por la administración local y que cuenta con la colaboración de expertos y voluntarios. Ha llevado a cabo una importante labor destinada a lograr la implicación y participación de los distintos sectores de la ciudadanía mediante foros, grupos de trabajo, seminarios, proyectos de cooperación.

Para tratar de minimizar la escasa participación de la población inmigrante en el proceso se ha puesto en marcha un proyecto en el área de la ciudad con mayor presencia de población de otras procedencias en el que los niños son implicados y se convierten en los verdaderos promotores del proceso.

Puesto que se puede considerar estos nuevos flujos de inmigración como un fenómeno incipiente y de gran calado cultural y socioeconómico de cara al futuro, una integración de estos aspectos en los procesos de Agenda Local 21 parece imprescindible y prioritario.

EJEMPLO PRÁCTICO

Programa:

Impulsar la inserción de los inmigrantes.

Acciones:

- Programa para fomentar la integración de los inmigrantes.
- Apoyo escolar para niños y niñas inmigrantes.
- Incorporación de inmigrantes a dinámicas de la vida vecinal y social.
- Creación de espacios de encuentro 21 entre las personas de origen extranjero y el resto de los vecinos.
- Fomento de la diversidad cultural en los centros de trabajo.

servicios y recursos socio-sanitarios que se destinarán a personas mayores.

EJEMPLO PRÁCTICO

Programa:

Mejorar la calidad de vida de las personas mayores.

Acciones:

- Apoyo al tercer sector de ayuda a domicilio.
- Voluntariado para compañía y movilidad de personas mayores.
- Mejoras técnicas y adaptación del hogar.
- Programa de telealarma y teleasistencia.

E) TERCERA EDAD

Al igual que en la mayor parte de las sociedades europeas, el País Vasco vive un envejecimiento de su población derivado de un descenso de la natalidad y del aumento de la esperanza de vida al nacer de sus habitantes.

Este envejecimiento tiene claras consecuencias económicas, sociales y culturales. Mientras que el número creciente de jubilados plantea nuevos retos en materia de gastos de protección social, y en especial en términos de pensiones, aparecen nuevas necesidades de

F) EDUCACIÓN

Se considera cada vez más la educación como un bien público que compromete e influye en todas las etapas de la existencia de un individuo así como en el conjunto de la sociedad. La educación es uno de los pilares básicos de la formación personal y colectiva hacia una mayor emancipación, cohesión social e integración de los diferentes sectores sociales.

Según el Informe del Eustat 2006, el ámbito educacional vasco se encuentra ante un periodo de marcada estabilidad a todos los niveles. Sólo en los dos extremos del sistema, la Educación Infantil y la Educación Superior (principalmente con el proceso de Convergencia Europea Universitaria) parecen percibirse cambios más importantes. Por otro lado, además del debate alrededor de los modelos lingüísticos educativos, está abierta una reflexión sobre una concepción global e integrada del aprendizaje a lo largo de toda la vida.

EJEMPLO PRÁCTICO**Programa:**

Promover una educación hacia la emancipación, la cohesión social, la integración y el respeto a la naturaleza.

Acciones:

- Seguimiento y apoyo escolar.
- Prevención y seguimiento del absentismo escolar.
- Plan de participación de padres, madres y escolares en la vida escolar.
- Educación viaria en los centros escolares para fomentar el uso de los transportes limpios.
- Programa de educación para la paz.
- Plan de formación continua y cursos dirigidos a adultos.

trucción o de la situación profesional, la renta de las mujeres es significativamente inferior a la de los hombres.

EJEMPLO PRÁCTICO**Programa:**

Fomentar la igualdad de género y reducir la violencia de género.

Acciones:

- Plan de sensibilización a la igualdad de género en las escuelas.
- Ayudas a las mujeres con dificultades económicas.
- Creación de un observatorio de la igualdad de género.
- Plan de seguimiento e indicadores de la violencia e igualdad de género.

Gestión y dinamización de las Agendas 21 escolares de Tolosa

Todos los centros educativos del municipio cuentan con su Agenda 21 escolar, y existe un equipamiento de educación ambiental (Zuloaga Txiki) con personal formado encargado de dinamizar dichas Agendas. Entre los temas que se han abordado destacan la movilidad, el tiempo libre y las zonas libres y la convivencia.

H) SEGURIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL

El concepto de seguridad se tiene que entender de manera amplia y global. No se trata sólo de la necesaria integridad física del individuo sino también de la seguridad laboral, social, económica y medioambiental de cada ciudadano. Por ejemplo, la precariedad y el aumento de la flexibilidad no deseada se expresan a menudo en contratos temporales y a tiempo parcial cada vez menos estables.

Es importante también reflexionar sobre la creciente exclusión social y los colectivos marginados y más frágiles. Todas las personas tienen que tener acceso a los recursos y servicios que permiten su integración y su salud y favorecen la cohesión y el bienestar del conjunto de la sociedad.

G) DESIGUALDADES DE GÉNERO

La desigualdad de género así como las violencias de género son temas de primer orden en las agendas políticas y ciudadanas. Las desigualdades se dan en varios niveles y de forma transversal en las Agendas Locales 21:

- Desigualdades entre mujeres y hombres en el ámbito de la salud: tanto en lo que respecta a la salud percibida como a la morbilidad hospitalaria, debido tanto a la posición de desventaja de la mujer dentro de la estructura social como el alargamiento de la esperanza de vida.
- Desigualdades entre mujeres y hombres en términos de renta: independientemente del nivel de ins-

EJEMPLO PRÁCTICO**Programa:**

Asegurar la seguridad de las personas y luchar contra la exclusión social.

Acciones:

- Programa de renta básica.
- Ayudas económicas de urgencia.
- Programa de viviendas tuteladas.

Agenda Local 21 de Hannover (Alemania): trabajando por la cohesión social

La Agenda Local 21 de Hannover incluye acciones referidas a aspectos relacionados con la cohesión y la justicia social. Se establecen ayudas para familias de bajos ingresos y en riesgo de exclusión (acceso a guarderías y centros escolares...) y se trabaja en todas aquellas acciones que puedan contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población residente en barrios deprimidos (programa de recogida de alimentos en bares y tiendas, programas destinados a ampliar los niveles de participación ciudadana, campañas destinadas a promocionar el consumo de productos agrícolas autóctonos...).

I) CULTURA

La cultura, entendida como conjunto complejo de costumbres, códigos y normas que regulan una sociedad, es un elemento central de las políticas públicas y por consiguiente de las Agendas Locales 21. En un país bilingüe como lo es el País Vasco, la cuestión lingüística es un factor de gran relevancia. Por ello, la situación actual y el futuro del euskera pero también la cuestión de su papel en la sociedad vasca como seña de identidad, factor de integración y cohesión social son temas que la Agenda Local 21 debe tratar.

Por otro lado, las migraciones, tanto el movimiento de personas dentro del País Vasco y desde el resto del Estado como la inmigración externa, han remodelado la sociedad e implican repensar y/o tener en cuenta las relaciones entre diversas culturas en el mismo territorio. El interculturalismo, es decir la interacción entre culturas, el intercambio y la comunicación, en que el individuo reconoce y acepta la reciprocidad de la cultura del otro y su complementariedad se vuelve por tanto un enfoque central para una Agenda Local 21.

EJEMPLO PRÁCTICO

Programa:

Fomentar la cultura, la interculturalidad y la convivencia.

Acciones:

- Programa de apoyo al asociacionismo cultural.
- Plan de fomento y normalización del euskera.
- Actividades multiculturales.
- Plan de convivencia, dinamización y animación sociocomunitaria.
- Campañas de comportamiento cívico y de buena vecindad.

J) HAMBRE, POBREZA Y DESIGUALDADES EN EL MUNDO (DE LO LOCAL A LO GLOBAL)

Vivir en un mundo globalizado implica una nueva relación entre lo local y lo global. La interdependencia entre territorios, países y continentes no se da sólo en temas medioambientales, que desconocen por esencia las fronteras, sino también en aspectos sociales como el hambre, la pobreza o las desigualdades. De las acciones locales, en los mismísimos municipios, dependen la justicia, la paz, la solidaridad y la igualdad en el mundo.

A través de la cooperación descentralizada, del comercio justo o de las transferencias tecnológicas Norte-Sur existe un amplio abanico de temas vinculando lo local con lo global que una Agenda Local 21 puede desarrollar.

EJEMPLO PRÁCTICO

Programa:

Promover prácticas locales que fomenten la justicia, la paz, la solidaridad, la igualdad y la sostenibilidad.

Acciones:

- Plan de cooperación internacional y 0,7% del presupuesto municipal destinado a este plan.
- Apoyo a las iniciativas de comercio justo.
- Plan de responsabilidad social en las administraciones.
- Promoción del voluntariado en sensibilización y cooperación al desarrollo.

03.

METODOLOGÍA

En los próximos años, la sociedad vasca, al igual que el resto de Europa, se va a enfrentar a importantes cambios en todo aquello relacionado con la educación, la salud, el empleo, la seguridad, la cultura, la vivienda, la inmigración o el envejecimiento poblacional. Una característica compartida por todas estas cuestiones es que plantean problemas de acción colectiva, cuya solución sólo es posible si somos capaces de llegar a diagnósticos compartidos que permitan plantear un horizonte de objetivos y de intervenciones jerarquizadas y progresivas igualmente compartidas.

Este nuevo enfoque se manifiesta tanto en la revalorización de la proximidad en áreas tradicionalmente centralizadas de bienestar, como en la extensión de un consenso político y social en torno a la relevancia de lo local como espacio principal de respuesta y de trabajo en los temas tratados.

Se trata de un reto ineludible que requiere la colaboración de todas las partes interesadas para superar inercias del pasado en la gestión local y afrontar el futuro con nuevas formas de trabajo más adaptadas a las realidades que nos rodean. Realidades complejas que demandan soluciones integrales, transversales y compartidas que encuentran en las Agendas Locales 21 una herramienta de gestión adaptada a estos nuevos desafíos.

3.1. PASOS METODOLÓGICOS FUNDAMENTALES

Los procesos de Agenda Local 21 son instrumentos de gestión de carácter voluntario, transversal y participativo que precisan de la colaboración de las diver-

sas áreas municipales y se caracterizan por aportar una visión a largo plazo de la gestión municipal que supera las limitaciones temporales de los ciclos políticos.

A) FASE 1. DEFINICIÓN PREVIA

Todo proceso de incorporación de los aspectos sociales de la sostenibilidad en la Agenda Local 21 de un municipio requiere un ejercicio de reflexión previo que permita responder a una serie de cuestiones clave para el éxito del proceso: ¿qué queremos hacer?, ¿desde dónde partimos?, ¿hacia dónde nos queremos dirigir?, ¿por dónde avanzamos?

¿Qué queremos hacer?

Se trata de construir acuerdos básicos y complicidades entre todos los agentes implicados que permitan una definición participada y consensuada de los objetivos que se persiguen. Estos acuerdos y complicidades deben articularse en el marco de tres esferas o niveles: político, técnico y ciudadano.

¿Desde dónde?

Se trata de identificar los distintos elementos que caracterizan el escenario de partida y se persigue dos objetivos fundamentales: reconocer nuestro punto de partida y lograr una adecuada contextualización del proceso. Para ello, se caracterizarán los elementos que definen el escenario de partida (tanto los propios de las Agendas Locales 21 como los elementos externos condicionantes), se identificará el modelo de Agenda Local 21 del municipio y se consensuarán las fortalezas y debilidades locales.

Tres pasos para conocer nuestro punto de partida

PASO 1. CARACTERIZACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE DEFINEN NUESTRO ESCENARIO DE PARTIDA

Elementos propios de las Agendas Locales 21:

- Temporalidad.
- Transversalidad (dinámicas intersectoriales-interadministrativas).
- Participación ciudadana (dinámicas participativas).

Otros elementos condicionantes:

- Estructuras y dinámicas del municipio.
- Tejido asociativo.
- Nivel de desarrollo de las cuestiones sociales.

PASO 2. IDENTIFICACIÓN DE NUESTRO MODELO DE AGENDA LOCAL 21

A partir de las respuestas obtenidas en el paso 1, podemos identificar en cuál de los modelos de Agenda Local 21 inicialmente definidos nos situamos:

- Agenda Local 21 inicial o incipiente.
- Agenda Local 21 especializada o experta.
- Agenda Local 21 pluralista o sectorial.
- Agenda Local 21 ideal o estratégica.

PASO 3. CUMPLIMENTACIÓN PARTICIPADA, CONTRASTADA Y CONSENSUADA DE LA LISTA DE REVISIÓN (CHECK-LIST) Y ANÁLISIS DAFO

Esta etapa permite obtener información relativa a las potencialidades inherentes al proceso y a los próximos retos a corto, medio y/o largo plazo en lo referente a la incorporación de los aspectos sociales de la sostenibilidad.

¿Hacia dónde?

Se define el modelo ideal/estratégico de Agendas Locales 21: una Agenda Local 21 liderada desde la Alcaldía, desde una concejalía transversal o desde la Concejalía de Medio Ambiente que cuenta con un grado de acuerdo político y con el resto de las concejalías, muy fuerte y decidido, y con un grado de implicación técnica, y participación ciudadana, óptimo para garantizar la adecuada integración de los aspectos sociales, económicos y medioambientales de la sostenibilidad.

¿Por dónde?

Una vez identificados los distintos elementos que caracterizan nuestro escenario de partida y que condicionan las estrategias a seguir, y una vez definido el escenario ideal o estratégico que se persigue, se procede a la identificación y selección de los posibles recorridos/itinerarios válidos para una óptima y eficaz incorporación de los aspectos sociales de la sostenibilidad a la Agenda Local 21 de nuestro municipio.

B) FASE 2. INCORPORACIÓN DE LOS ASPECTOS SOCIALES

Aunque cada municipio recorrerá su propio camino para avanzar hacia la sostenibilidad, el diseño del proceso de incorporación de los aspectos sociales (diagnóstico,

plan de acción, indicadores y seguimiento) responderá a una serie de cuestiones clave: ¿cómo podemos llevar a cabo el proceso?, ¿qué conocemos de nuestro municipio?, ¿cómo haremos realidad el proceso?, ¿cómo podemos saber si funciona?¹

¿Cómo podemos llevar a cabo el proceso?

Se elabora un índice temático que permite acordar la filosofía y conseguir un fuerte consenso entre todos los agentes directa o indirectamente implicados en el proceso, sobre el alcance, naturaleza y temáticas consideradas en la incorporación de los aspectos sociales de la sostenibilidad en la Agenda Local 21 del municipio:

- Definición de una metodología participativa.
- Adecuación del organigrama técnico a las nuevas demandas.
- Creación de una comisión de sostenibilidad (política y técnica).
- Contratación de una asistencia técnica.

¿Qué conocemos de nuestro municipio?

A partir de una adecuada recogida y selección de información, se realiza un diagnóstico integral:

- Recogida de datos: memoria de la información.
- Elaboración de un diagnóstico integral.
- Validación interna y externa del diagnóstico.

¹ Se desarrollan más en profundidad las dos primeras cuestiones en el apartado 3.2, «¿Cómo empezar a actuar?».

¿Cómo lo haremos realidad?

Se trata de diseñar y ejecutar un Plan de Acción Integral participado y consensuado. Esto pasa por la identificación de objetivos medibles, realistas y provistos de una perspectiva temporal. Asimismo, se identificarán las líneas estratégicas y las acciones por parte de la comisión de sostenibilidad así como las acciones o planes en marcha dentro del ayuntamiento no integrados en la Agenda Local 21 y que pueden integrarse en ella como acciones ya existentes.

Tras el diseño previo, es imprescindible una validación y contraste de las líneas estratégicas por parte de los grupos políticos, de los técnicos municipales y de la ciudadanía (organizada o no).

Antes de implementar el Plan de Acción Integral, se establecerá la financiación, posibles sinergias, actores, normativa implicada, demanda social, prioridad (alta, media o baja), plazos (largo, medio y corto) e indicador o indicadores para cada una de las acciones por parte de la comisión de sostenibilidad.

¿Cómo podemos saber si funciona?

Esta última etapa del ciclo de incorporación de los aspectos sociales radica en el diseño e implementación de un Plan de Seguimiento.

Implica el diseño de protocolos de seguimiento de las acciones incluidas en las distintas líneas estratégicas: indicadores de control, modelos de informe, periodicidad, secuencia de reuniones de seguimiento, identificación de interlocutores-responsables, etc. Además es interesante programar una auditoría externa con periodicidad anual y sobre todo establecer un proceso de contraste, validación y mejora continua tanto política, como técnica y ciudadana.

3.2. ¿CÓMO EMPEZAR A ACTUAR?

En el apartado 2, «¿De qué aspectos sociales hablamos?», se han indicado a grandes rasgos los aspectos sociales más comunes que, a la hora de revisar cada Agenda Local 21, habrá que incluir en la reflexión y la acción. Sin embargo, según el contexto local y las aportaciones de los diferentes agentes sociales implicados en el proceso, se podrá dar más o menos importancia a ciertos temas. Por ello, es imprescindible conocer y emplear unas herramientas que permiten identificar con más precisión los aspectos sociales que cada municipio podrá integrar en su Agenda Local 21.

A) DIAGNÓSTICO INTEGRAL

Se trata de realizar un diagnóstico integral sobre el estado de incorporación de los aspectos sociales en las Agendas Locales 21. Es el primer paso que nos permitirá analizar los puntos fuertes y débiles del proceso de incorporación, evaluar las perspectivas así como planificar a largo plazo. El diagnóstico debe analizar y trabajar todos aquellos aspectos relacionados directa o indirectamente con la incorporación de la dimensión social de la sostenibilidad y lo realiza el personal técnico del ayuntamiento y/o la asistencia técnica contratada.

El diagnóstico se basa en una adecuada recogida y selección de la información que permite caracterizar de manera sintética y global el estado del municipio y la utilización de los recursos municipales. Es importante la participación de todas las áreas del municipio en la identificación de fuentes de información sectoriales y que la elaboración se haga en referencia a normativas, niveles o valores recomendados por organismos reconocidos y valores comparativos con otras ciudades o regiones, etc.

Este diagnóstico debe incluir tanto análisis cuantitativos, como cualitativos:

- El *análisis cuantitativo* puede consistir en una revisión de estadísticas, datos numéricos y documentación (documentos propios de la Agenda Local 21 e incorporación en diagnósticos ambientales, planes de acción e indicadores de sostenibilidad, así como otras planificaciones y documentos ya existentes) que permiten elaborar un análisis del peso de cada aspecto social en las diferentes etapas de una Agenda Local 21.
- El *análisis cualitativo* puede consistir en entrevistas, cuestionarios abiertos o cerrados a técnicos, políticos, agentes sociales y ciudadanos, que aportan un análisis y unos criterios explicativos del contenido de las acciones y de las políticas locales.

A través de estos dos tipos de análisis, el diagnóstico tiene que ir más allá de la mera presencia de casi todos los temas importantes: es fundamental que haya un análisis detallado de los mismos. Además, desde el principio hace falta construir escalas de medición lo más precisas posible relativas a los distintos aspectos relacionados con el componente social de la sostenibilidad del municipio.

En un segundo tiempo, se procede a la validación interna y externa del diagnóstico por parte de los distintos agentes implicados directa o indirectamente en el proceso de incorporación de los aspectos sociales de la sostenibilidad. Se establece también un conjunto de

valores deseables para cada dimensión e indicador que nos permita acometer la fase posterior de diseño del Plan de Acción (identificación de objetivos y líneas de actuación).

B) CAMBIOS Y METODOLOGÍA PARA CONSEGUIR UNA MEJOR TRANSVERSALIDAD Y PARTICIPACIÓN

Transversalidad

La transversalidad es de suma importancia en un proceso de identificación e integración de los aspectos sociales. Tanto en la organización política como para el personal técnico (administrativo o contratado), es imprescindible poder contar con personas vinculadas a áreas sociales en la realización del diagnóstico, planes de acción e indicadores. Además, una labor coordinada entre departamentos y concejalías permite una comprensión integral del concepto de sostenibilidad local.

Primeros pasos metodológicos

- Definición consensuada del perfil profesional de la asistencia técnica que requiere el proceso. Contratar consultoras que saben ir más allá de un mero carácter ambiental e incorporación por parte de la asistencia técnica de técnicos con perfiles más adaptados a las necesidades que demanda la integralidad implícita en el desarrollo sostenible.

- Seleccionar agentes del proceso con perfiles pluridisciplinarios y fuerte presencia de perfiles del ámbito socioeconómico.
- Acercar posturas entre intereses y objetivos divergentes entre servicios técnicos clásicos y los técnicos de Agenda Local 21.
- Adecuación del organigrama técnico a las nuevas demandas de la incorporación de los aspectos sociales de la sostenibilidad en la Agenda Local 21 del municipio (creación de una comisión de sostenibilidad).

Hacia una metodología participativa

Se trata de llegar a una definición consensuada por parte de todos los agentes directa o indirectamente involucrados en el proceso de la metodología participativa que permita posteriormente una identificación consensuada de los aspectos sociales de la sostenibilidad en la Agenda Local 21 del municipio.

Implica primero una amplia identificación de todos aquellos agentes directa o indirectamente involucrados en el proceso, no sólo del mundo ambientalista o ecologista, sino también del asociacionismo cultural, vecinal, social, educativo...

Para llegar a la incorporación efectiva de todos los agentes identificados y la toma en consideración de sus aportaciones hacia una visión compartida de la dimensión social de la sostenibilidad, se aconsejan varios pasos, metodologías y herramientas:

- Incorporación y participación de todos los agentes en todas las fases del proceso.

Creación de una comisión de sostenibilidad (política y técnica)

Coordinar y dinamizar el proceso de incorporación de los aspectos sociales de la sostenibilidad en la Agenda Local 21 del municipio:

- Determinación, identificación y asignación de los recursos humanos y económicos necesarios para la elaboración y ejecución del proceso (recursos técnicos propios, asistencia externa...).
- Elaboración de un cronograma de actuaciones.
- Puesta en marcha de acciones divulgativas del proyecto y de la estructura organizativa dirigidas a cargos políticos, personal técnico y ciudadanía.
- Establecimiento de mecanismos para la integración de criterios de sostenibilidad en la actuación de las distintas áreas.
- Facilitación y potenciación de la coordinación garantizando la implicación tanto de las áreas municipales como de las empresas concesionarias y/o entidades supramunicipales implicadas.

¿CÓMO LLEVARLO A CABO?

La Alcaldía, el equipo de gobierno y el resto de las formaciones políticas de la localidad, el personal técnico del ayuntamiento y expertos temáticos y convivenciales definen de forma conjunta la naturaleza, composición y funciones de la comisión de sostenibilidad.

- Organización de grupos de trabajo y otra serie de dinámicas participativas en las que intervengan los miembros de la comisión de sostenibilidad y/o cualquier otro agente cuya experiencia y conocimientos puedan resultar de interés.
- Revisión de los contenidos del diagnóstico en los foros o comisiones sectoriales existentes.
- Integración de los procesos participativos preexistentes en otras políticas sectoriales (euskera, juventud, educación...) en el proceso «marco» de la Agenda Local 21, respetando la autonomía de cada uno.
- Adaptación del organigrama político y técnico (comisión de sostenibilidad, Concejalía de Participación Ciudadana...) a las necesidades específicas de cada realidad local.
- Empleo de diferentes metodologías participativas (en función de las objetivos y fase del proceso) que promuevan estrategias colectivas de reflexión (grupos operativos de trabajo, círculos de calidad, análisis DAFO...).

3.3. BUENAS PRÁCTICAS

En este apartado, se introducen dos ejemplos de municipios con características diferentes, cuyos procesos de Agendas Locales 21 representan prácticas interesantes a la hora de definir una voluntad de transversalidad, participación e introducción de los aspectos sociales.

Tal y como queda indicado en otros apartados, no se pretende presentar aquí una lista exhaustiva de buenas prácticas ya que existen muchos otros ejemplos en España en general y en el País Vasco en particular de

procesos dignos de figurar en esta publicación. A través de estos dos casos, se valoran más bien unas dinámicas arraigadas en lo real, que representan una muestra de los éxitos, las dificultades y los retos planteados a la gran mayoría de los municipios en su proceso de mejora continua de las Agendas Locales 21.

A) SANT BOI DE LLOBREGAT: UNA APUESTA POR LA TRANSVERSALIDAD Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Agenda Local 21 de Sant Boi de Llobregat (Cataluña, 80.500 habitantes) ha implementado de forma gradual y progresiva las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible incorporando a sus contenidos aspectos relacionados con el desarrollo equilibrado, la equidad y la calidad, la paz, la solidaridad, la justicia social y la participación e implicación ciudadana en la gobernabilidad.

Apoyándose en antecedentes como la organización de dos foros ciudadanos en 1995 y 1997, el Ayuntamiento de Sant Boi se ha adherido a la Carta de Aalborg en 1997 y ha iniciado su proceso de Agenda Local 21 con la auditoría medioambiental y la participación ciudadana. La Agenda Local 21 y su Plan de Acción de Local son el resultado de dos fases de diagnóstico: aspectos ambientales y estructurales (Plan de Acción Ambiental aprobado en 2000) y aspectos económicos, sociales y culturales (Plan de Acción socioeconómico aprobado en 2003). Cada fase contó con la participación de entre 250 y 270 personas y, desglosando los datos de participación, con 8% de políticos, 25% de técnicos municipales, 36% de representantes de asociaciones, 12% de particulares y 19% de profesionales.



La fase 2 se apoyó en un proceso informativo y formativo previo, un foro virtual y la puesta en marcha de comisiones de participación. Se crearon 8 grupos de trabajo para abordar el fenómeno de la inmigración, la actividad económica, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la vivienda y el espacio público, la salud, el bienestar social y la educación en valores. Para el diseño del diagnóstico y el Plan de Acción, se organizaron mesas de debate que abordaron los aspectos ambientales, sociales y económicos del desarrollo sostenible.

Todo ello ha dado origen a un Plan de Acción Local que establece como objetivos el fomento de la cultura, el diálogo y la participación ciudadana y un desarrollo responsable que hagan posible la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. El Plan de Acción Local, con 5 líneas estratégicas y 53 objetivos, es un plan estratégico a 8 ó 10 años.

Se aprobó para el período 2003-2010, siendo revisado puntualmente cada año e integrándose en el Plan de Actuación Municipal 2004-2007 con una gestión transversal y un seguimiento del grado de cumplimiento y sistema de indicadores común (en Internet). Con estrecha coordinación con la Agenda Local 21, el Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat ha puesto en marcha desde el año 2000 un modelo tanto teórico como práctico de gestión transversal a través del Comité de Dirección, de la Transversalidad y del Trabajo en Red. En un afán de mejora de los servicios locales, se ha elaborado un marco conceptual para luego implementar dispositivos operativos en varios departamentos del Ayuntamiento.

La continuidad de la participación, implicación y responsabilidad pasa por los foros de participación permanente, comisiones de trabajo y de seguimiento de la Agenda Local 21, Internet, compromiso ciudadano, subvenciones a iniciativas y actividades, y premios a buenas prácticas.

En el año 2004, el municipio de Sant Boi consiguió el galardón principal de los II Premios Ecomed-Fundació Fòrum Ambiental a la Ciutat Sostenible, que reconoce el compromiso colectivo de esta localidad por hacer de la concepción global de la sostenibilidad una cuestión central de la política local.

B) LEGAZPI: UNA VOLUNTAD DE GESTIÓN PARTICIPADA Y SOSTENIBLE

Legazpi es un municipio mediano de 8.600 habitantes con fuerte tradición industrial y un importante creci-

miento en los años sesenta y setenta que conoció una pérdida progresiva de habitantes a partir de los años noventa. Frente a estos nuevos retos y cambios estructurales, se adhirió en 1998 a la Carta de Aalborg, en 2000 a Udaltalde 21* y en 2002 a Udaltalde 21 Urola Garaia. Fue además miembro fundador de Udalsarea 21* en 2002 y un miembro activo del ekitalde «Dimensión social de la Agenda Local 21»*.

Tras la realización de un diagnóstico en 2001-2002, elaboró su primer plan de acción de índole medioambiental en 2001-2004 y su segundo plan con todos los departamentos del ayuntamiento en 2005-2007. En el año 2007, se están evaluando los ejercicios 2001 al 2006. Por otro lado, se está empezando a trabajar con indicadores y tratando de impulsar la participación ciudadana y la realización de acciones transversales.

Para desarrollar la Agenda Local 21, el Ayuntamiento de Legazpi apuesta por la adopción de un nuevo estilo de gestión municipal al que se ha denominado «GPS 21»: Gestión Participada Sostenible. Este método se basa en tres ejes analíticos: ayuntamiento, sociedad y plan de acción local.

El modelo de análisis tiene como objetivo crear las herramientas de diagnóstico que detecta los núcleos principales de intervención estratégicos contenidos en un Plan de Impulso del Proceso Agenda Local 21. Por tanto, tras haber retratado y representado la realidad municipal en torno a la Agenda Local 21, se lleva a cabo la planificación e intervención municipal a través de las soluciones identificadas.

El Plan contiene una planificación metodológica, se desarrolla a lo largo de un horizonte temporal definido, cuenta con seguimiento y evaluación, interrelaciona los actores y presenta dos niveles de actuación (técnico y político). El objetivo central consiste en activar al conjunto de elementos y agentes para revitalizar la Agenda Local 21 y dotarla de un sentido estratégico. De manera operativa, el Plan se propone dar respuesta a los factores de priorización detectados por el diagnóstico, facilitar la consecución de los indicadores de sostenibilidad, promover una dinámica de trabajo intersectorial en el órgano de gobierno local, dotar al municipio de una visión común y compartida bajo el principio de la sostenibilidad, mejorar la sistemática de relación entre el Ayuntamiento y los agentes sociales y facilitar la asunción del Plan de Acción Local como elemento vertebrador de la política municipal.

Para la buena gestión del Plan de Impulso, se ha creado un equipo rector constituido por el alcalde y la técnica de Agenda Local 21 con las competencias siguientes:

* Los términos señalados con un asterisco aparecen definidos en el glosario final.

- Liderar el PIMAL de Legazpi.
 - Velar por el cumplimiento del plan.
 - Coordinar el plan.
 - Asistir a los agentes intervinientes.
 - Informar y comunicar sobre los principales avances y resultados del Plan de la Agenda 21 de Legazpi.
- Impulsar actuaciones de información, formación y sensibilización.
 - Interactuar con la asistencia técnica para el seguimiento y evaluación del proceso.
 - Responsabilizarse de la ejecución de las tareas que el plan asigne directamente.

MODELO DE ANÁLISIS GPS 21 DEL AYUNTAMIENTO DE LEGAZPI. MODELO DE DIAGNÓSTICO PROYECTIVO GPS 21 DEL AYUNTAMIENTO DE LEGAZPI «HACIA LA GESTIÓN PARTICIPADA SOSTENIBLE»

EJE ANALÍTICO	EL AYUNTAMIENTO	LA SOCIEDAD	EL PLAN DE ACCIÓN LOCAL (PAL)
PRIMER NIVEL BÁSICO	<ul style="list-style-type: none"> — Realización del diagnóstico ambiental — Constitución de Foros de Ciudadanos/as — PAL: elaborar-aprobar — Comunicación social del proceso de Agenda Local 21 	<ul style="list-style-type: none"> — Convocatoria regular de Foros — Consolidación del Grupo Participativo — Representatividad del Grupo Participativo — Motivación del Grupo Participativo 	<ul style="list-style-type: none"> — PAL ambiental-sostenible — Fijar tres niveles de estructuración del PAL — Precisar acciones del PAL — Integrar las demandas sociales en el PAL
SEGUNDO NIVEL NOTABLE	<ul style="list-style-type: none"> — Impulso político — Impulso técnico — Comunicación interna Agenda Local 21 — PAL: ejecutar-evaluar — Estructuras para la gestión 	<ul style="list-style-type: none"> — Conocimiento del proceso de Agenda Local 21 — Participación para la acción — Comunicación de los resultados de la participación — Fijar objetivos y funciones de participación — Estructuras para la participación 	<ul style="list-style-type: none"> — Desarrollar tres dimensiones sostenibles — Objetivo Municipal Estratégico Sostenible (OMES) — Vincular el OMES con cada área de gestión — Integrar el conjunto de acciones en el PAL — PAL: referente de la gestión municipal

FUENTE: Ayuntamiento de Legazpi.

EKITALDE «DIMENSIÓN SOCIAL DE LA AGENDA LOCAL 21»

En el marco de Udalsarea 21, grupo de trabajo sobre la incorporación de los aspectos sociales en los procesos de sostenibilidad local.

UDALSAREA 21

Red Vasca de Municipios hacia la Sostenibilidad, constituida por 138 Ayuntamientos de los tres Territorios Históricos, el Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco/IHOBE, las Diputaciones Forales de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa y la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL).

UDALTALDE 21

Grupo de trabajo constituido por diferentes municipios que tiene como objetivo la implantación de la Agenda Local 21, aprovechando los beneficios del trabajo en grupo.

