



CONAMA10
CONGRESO NACIONAL
DEL MEDIO AMBIENTE

COMUNICACIÓN TÉCNICA

La identificación de la sostenibilidad con las Agendas 21 Locales

Autor: Elías Casado Granados

Institución: Observatorio de la Agenda 21 Provincial de Córdoba

e-mail: ecasadog@dipucordoba.es

Otros Autores: Luis Amador Hidalgo (Miembro del Observatorio A21P de Córdoba, profesor de ETEA en la UCO); Bartolomé Valle Buenestado (Presidente del Observatorio A21P de Córdoba, Catedrático de la UCO)

RESUMEN

En las A21 que más se han desarrollado con su aplicación y seguimiento, su evaluación observa la falta de eficacia de los indicadores y las necesidades de identificación de los procesos de sostenibilidad que contienen y su difusión entre los agentes implicados para su consideración cotidiana.

En la práctica habitual de la actuación de las autoridades locales y resto de agentes implicados de las A21L, se debe trabajar con el ciclo de mejora continua que ofrecen, como planificación estratégica global hacia la sostenibilidad, plan de planes y actuaciones centradas en el desarrollo sostenible, que contemplen sobre todo: la visualización de la A21, la revisión periódica para su actualización y/o adaptación o modificación, así como el escenario para observar el hilo conductor de los procesos de sostenibilidad.

Esta comunicación técnica pretende avanzar en hacer visible un modelo de conducción de las A21, descubriendo las responsabilidades políticas, técnicas y ciudadanas. El fundamento legal, la práctica con indicadores, la actitud de los agentes implicados, los temas objeto para una planificación estratégica sostenible actual, y el cómo medir el grado de sostenibilidad de las actuaciones.

En 2012 tendrá lugar la próxima conferencia mundial sobre desarrollo sostenible, en Río de Janeiro. Constatar cómo se ha conducido el Programa 21 de Río 1992 y Johannesburgo 2002, debe ser una oportunidad para identificar nuevos esfuerzos en torno a la conceptualización, conocimiento y valoración de actitudes y acciones de autoridades locales y agentes de participación que entran a formar parte en las A21.

Palabras Clave: Identificación sostenibilidad; agenda 21.

1. Introducción.

El municipio es la Administración Pública más pequeña con capacidad de decisión directa sobre el medio¹ y, precisamente, uno de los ámbitos donde se puede plantear una apuesta decidida por el desarrollo sostenible². Este último es un concepto que nos hace pensar y reflexionar sobre el estado del planeta a escala global, en los grandes fenómenos medioambientales como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad o la lluvia ácida, entre otros. A menudo nos resulta difícil conectar estas realidades con el entorno más cercano, representado por el municipio, entre otras cosas porque nuestro papel parece insignificante ante la inmensidad del mundo. Y sin embargo la relación evidente de las comunidades humanas con su entorno inmediato es la causa de estos fenómenos globales que identificamos como conflictos medioambientales, cuyo origen difuso se relaciona estrechamente con la variable local. La dependencia de los recursos externos, el consumo energético o las emisiones atmosféricas son algunos ejemplos con los que relacionar ambas escalas.

La evolución hacia el desarrollo sostenible depende, por tanto, de la función transformadora y de culturización que se desarrolle en los ámbitos espaciales inferiores, en particular, en la esfera local, por lo que existen muchas motivaciones que obligan a vincular el trabajo hacia el desarrollo sostenible con la gestión municipal (Tomás 2004). La primera de ellas es que el cambio de modelo, la asunción de las directrices que nos orienten a un mundo sostenible, tiene que realizarse casi por necesidad desde la proximidad. Sólo así se logrará reducir los tiempos de cambio, máxime cuando no hablamos únicamente de un cambio en el modelo de desarrollo económico, o en la organización institucional que lo sustenta, sino que nos referimos a una transformación que debe afectar a la sociedad misma, a sus valores, sus creencias y a los patrones de producción y consumo que caracterizan el “status quo” actual. En definitiva, un cambio de pensamiento que integre las consideraciones medioambientales y sociales³ y se manifieste en el quehacer diario de los ciudadanos. No se debe olvidar que el ámbito local es el referente más directo para los ciudadanos y, por tanto, el adecuado para acceder a la comprensión y valoración de los conflictos medioambientales. La segunda de las motivaciones es que, al final, es en la escala local donde deben aplicarse la mayoría de las grandes estrategias diseñadas en el ámbito supramunicipal. Por último, existen muchas cuestiones cuya resolución se afronta directamente en la esfera local.

¹ En este sentido, quizá la excepción la puedan constituir las pedanías y las entidades locales menores.

² Es posible identificar tres ámbitos de la sostenibilidad: uno es el global, otro el local y, por último, el personal. El ámbito global es el de los grandes instrumentos y decisiones, el de las grandes esperanzas y decepciones. El ámbito local es el próximo al ciudadano, el marco donde se desarrolla la actividad cotidiana. Por último, el ámbito personal es el del compromiso individual, imprescindible para el éxito de cualquier acción relacionada con la sostenibilidad.

³ Hasta ahora, lo comentado ha hecho referencia, casi de manera exclusiva, al medio ambiente. Sin embargo, no debe obviarse que el desarrollo sostenible abarca otros ámbitos como el económico, el social e incluso el ético-cultural que, junto al medio ambiente, componen los pilares de la sostenibilidad. De esta manera, aspectos como la cohesión social, la seguridad ciudadana, el mercado de trabajo, entre otros tantos, son aspectos muy ligados con la sostenibilidad local, bien porque se manifiestan en esta esfera, bien porque el local es su ámbito directo de gestión y resolución.

El reto de la protección y de la mejora del medio ambiente ha de ser asumido e impulsado también desde el ámbito local. Sin lugar a dudas, son necesarios los acuerdos y las negociaciones en el ámbito global, pero poco puede hacer un ciudadano en contextos tan alejados y poco propicios para la participación directa, además de exigirse el manejo de instrumentos y documentación bastante inaccesibles para la mayoría de las personas. En definitiva, la sostenibilidad local ha de converger hacia la sostenibilidad global, aunque no pueda considerarse como causa suficiente para alcanzar esta última.

Por otro lado, son numerosos los documentos que manifiestan la importancia de las entidades locales de cara a la consecución de los objetivos mencionados previamente, en particular, el capítulo 28 de la Agenda 21⁴ (A21), desarrollado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también denominada Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992)⁵. En dicho capítulo se le otorga un especial protagonismo a la Agenda 21 Local (A21L), quizá la estrategia, hacia el desarrollo sostenible, más conocida por las autoridades municipales. Este plan de acción trataría de hacer frente a la creciente degradación social y medioambiental de los núcleos urbanos, de manera que el entorno natural y la calidad de vida de los ciudadanos mejorasen. Sin embargo, en la actualidad, la gran mayoría de los municipios se ha quedado a mitad de camino de su correcta implementación. El grado de implantación de la A21L en España ha sido bastante reducido si se considera la completa ejecución y el seguimiento con mejoras comprobadas. Las A21L han perdido impulso en este nuevo siglo y precisan de un replanteamiento.

2. La identificación de la sostenibilidad en las A21L.

En este sentido, son dos las ocasiones que se tiene para ello: en el plano de los conceptos y en el de los procedimientos.

2.1 En el plano de los conceptos.

De cara a la identificación de los procesos de sostenibilidad, que se anotan en las A21L, no se debe dejar de considerar la evolución seguida por el concepto de desarrollo sostenible, el cual está vigente desde la década de los 80. El desarrollo sostenible se

⁴ Como es conocido, esta agenda supuso un punto de inflexión en la concepción internacional de la relación entre hombre y medio ambiente y se ha constituido como un manual de referencia para la determinación de políticas empresariales y gubernamentales, así como para la adopción de decisiones personales en el marco del siglo actual. En la misma se establecen las reglas del juego en el ámbito global, abarcando su contenido casi la totalidad de los aspectos económicos, sociales y ambientales que es preciso tener en cuenta de cara a la consecución del desarrollo sostenible. Está estructurada en cuarenta capítulos a lo largo de los cuales se tratan un amplio abanico de temas.

⁵ En este mismo sentido, otros hitos clave son la Carta de Aalborg (1994), la Carta de Lisboa (1996), la Carta de Xàtiva (2000) o la Declaración de Hannover (2000).

materializa, se visualiza, a través de procesos de sostenibilidad. Un proceso de esta naturaleza se identifica como (Casado 2007):

- * *Aquel proceso de cambio en el que la explotación de los recursos, la orientación de las inversiones, el desarrollo tecnológico y la actuación y las decisiones institucionales son consistentes con las necesidades de las sociedades tanto presentes como futuras. Indudablemente, todo ello supone llevar a cabo la mejor práctica disponible en todos los aspectos concurrentes en el desarrollo del proceso sostenible que se identifica.*
- * *Las diversas actuaciones en los ámbitos social, económico, ético-cultural y medioambiental, cuando en ellas se observe un modelo de desarrollo, en el espacio y en el tiempo, que incorpore y desarrolle, individual o colectivamente, todos o algunos de los siguientes aspectos básicos de valoración de la sostenibilidad:*
 - o *El concepto de desarrollo sostenible y otros principios rectores relacionados con él.*
 - o *Los requisitos legales, la ética o la moral.*
 - o *Los objetivos de desarrollo sostenible recogidos en documentos que hacen referencia a este concepto.*
 - o *Las medidas que consideren a estos procesos de manera individual o formando parte de la planificación de políticas, planes y programas de actuación generales o específicos, por ejemplo, una A21.*
 - o *Los criterios operativos (técnicos, económicos) para el desarrollo sostenible. Por ejemplo, los criterios que incorpora la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible.*
 - o *Los indicadores de seguimiento (ambientales o sostenibles) de la A21L, los cuales están incorporados al propio programa de seguimiento.*
 - o *La participación ciudadana en el diseño y desarrollo del Plan de Acción Local hacia la sostenibilidad (PAL-S).*

2.2 En el plano de los procedimientos.

Se piensa que una acción de las que integran un proceso de sostenibilidad ha de ser observada como propia de desarrollo sostenible cuando:

- *Esté presente, como tal, en una norma legislativa o en un manifiesto derivado de ella. Es el caso, por ejemplo, de las EDAR⁶, en la cuales se desarrolla un proceso de sostenibilidad que cumple con la legislación aplicable al atender la obligación de depurar las aguas residuales.*
- *Esté recogida en una A21 que, al menos, representa un documento cuyo contenido ha sido debatido y consensuado con los agentes implicados, además*

⁶ Se trata de las estaciones depuradoras de aguas residuales (EDAR).

de estar aprobado por el Pleno Municipal correspondiente. De esta forma, se considera que el cumplimiento de la legislación es una actuación más para implementar los procesos de sostenibilidad. Además, muchas de las normas actuales incorporan esta terminología, tratando de guiar su identificación.

- No se trate solo de actuaciones voluntarias, que pudieran ir más allá del cumplimiento normativo.

Además, la implementación del proceso de sostenibilidad puede ser que esté en proyecto, haya dado comienzo o, incluso, haya finalizado. La observación de dicho proceso en cada momento debe hacerlo así, con la consideración de que forma parte de un proyecto global o de una actuación de mayor alcance.

Mostrar la identificación de los procesos de sostenibilidad es lo realmente importante. Y es que, como se recoge en la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea⁷:

“Los países de Europa se están comprometiendo cada vez, más y la UE espera que sean aún más los que adopten la Agenda 21, se adhieran a los compromisos de Aalborg, y participen activamente en la Campaña de Ciudades europeas sostenibles”.

3. La identificación de los procesos de sostenibilidad en las A21L.

La A21L es un documento de planificación estratégica del municipio en la que se identifican y reconocen las actuaciones de sostenibilidad que se llevan a cabo en aquel, tanto si las impulsa el propio Ayuntamiento como si son promovidas por otras entidades públicas o privadas. Su origen se localiza en el ya mencionado Programa 21 de Río de Janeiro (1992) y su consideración, como Agenda, se debe a que en ella se anotan actuaciones de desarrollo sostenible que van a tener lugar en el siglo XXI y en el territorio más próximo al ciudadano: el ámbito local. Por tal motivo, la A21L opera como un documento de identificación de procesos de sostenibilidad que tienen lugar en el municipio. Para mejorar la visualización de dicha identificación se procederá a considerar:

- La estructura de los contenidos de la A21L.
- Las necesidades de revisión de la A21L.
- La toma de decisiones empleando la A21L.
- Las anotaciones en la A21L.
- La actitud de los agentes implicados.
- Los temas para una planificación estratégica sostenible actual.

⁷ Comisión Europea (2007), *Guía para una Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible*, p. 76. Se puede consultar en:

http://www.mma.es/secciones/el_ministerio/pdf/Guia_de_la_Estrategia_Europea_de_desarrollo_sostenible_VE.pdf.

- Cómo se mide el grado de sostenibilidad de las actuaciones

3.1 La estructura de los contenidos.

La A21L debe propiciar un desarrollo sostenible en el ámbito local mediante la planificación y gestión del territorio municipal, verdadera herramienta para la formalización de un compromiso solidario, entre los diversos agentes, en pos de la sostenibilidad. En el caso de la provincia de Córdoba, el contenido de las A21L se estructura de la siguiente manera:

1. Introducción a la A21L.
2. Diagnóstico ambiental.
3. Proceso hacia la sostenibilidad municipal. Se trata de un apartado, a modo de logros conseguidos, donde se anotan las actuaciones ya realizadas.
4. PAL-S, donde se recogen las actuaciones que aún están por desarrollar.
5. Programa de seguimiento, el cual incluye aquellos indicadores que permiten evaluar el desarrollo de la Agenda.
6. Convergencia de la A21L con otros documentos o procesos de desarrollo sostenible. Se contempla la concurrencia de las actuaciones locales con el contenido de documentos de sostenibilidad de ámbitos supramunicipales.

La identificación de los procesos de sostenibilidad va a estar presente en muchos de estos apartados de la A21L, entre los que destacan los siguientes:

- La síntesis de la diagnóstico ambiental, donde queda recogido el aspecto casual que en el territorio tiene el elemento de sostenibilidad que como proceso se identifica en la A21L, al considerarse allí como problema, reto u oportunidad de desarrollo sostenible.
- El proceso hacia la sostenibilidad municipal, al recoger acciones o logros ya conseguidos con anterioridad.
- El PAL-S, al incluir las acciones del proceso de sostenibilidad todavía por realizar.
- El programa de seguimiento, con indicadores de seguimiento de su desarrollo y mecanismos para comunicar logros conseguidos, junto al instrumento de seguimiento.
- La convergencia con otros documentos, al buscar la coherencia con algunos de ellos, relativos a:
 - Los 40 capítulos del Programa 21 de Río (1992).
 - La Carta de Aalborg, 1994.
 - Las conclusiones de Johannesburgo, 2002.
 - La Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible o Agenda 21 de Andalucía, 2003.
 - El Programa de Sostenibilidad Ambiental Urbana CIUDAD 21, 2003.
 - Los Compromisos de Aalborgplus10, 2004.
 - Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, 2005.

- La Planificación provincial, incluida la Agenda 21 Provincial de Córdoba, 2006.
- La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, 2007.
- La VI Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, Dunkerque 2010.

3.2 Las necesidades de revisión de las A21L.

Una A21 no es un documento de contenido inalterable, sino que el mismo tiene que ser revisado a medida que se ejecutan los proyectos y se van cumpliendo los objetivos propuestos, para poder así formular y fijar otros nuevos. Resulta un proceso fácil de seguir, donde el papel tanto de las autoridades locales como del instrumento de seguimiento es clave.

Las autoridades locales se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de las infraestructuras y de la gestión económica, social y ecológica de interés público municipal, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y la reglamentación medioambiental de ámbito local, contribuyendo a la ejecución de las políticas ambientales y de sostenibilidad. En su carácter de autoridad más cercana al administrado, desempeñan una función, especialmente relevante, en lo referente a la educación y movilización de la ciudadanía de cara a la promoción del desarrollo sostenible (Capítulo 28 del Programa 21 de Río de Janeiro 1992). De ahí la importancia de liderar políticamente el proceso de elaboración y consenso de la Agenda, además de tener siempre claro en qué fase o momento de su desarrollo y ejecución se está:

- ¿Se encuentra o no obsoleta la A21L? En la portada del documento se especifica el mes y año de la versión y, en el Plan de Acción Local que incorpora, se puede comprobar si las actuaciones se han llevado a cabo o están aún pendientes de ejecución.
- ¿Se ha aprobado la propuesta de A21L por el pleno municipal como válida para el consenso en el Foro de la A21L⁸?
- ¿Está consensuada la A21L?
- ¿Se ha ratificado el consenso por el pleno municipal?
- ¿Se ha elaborado y difundido la Declaración de Sostenibilidad Municipal?
- Tras su ratificación y difusión, ¿se ha actualizado el documento de propuesta de A21L como A21L?
- ¿Se ha revisado el contenido de la A21L de forma periódica?

⁸ Este Foro es un espacio de encuentro y de participación para personas sensibilizadas y comprometidas con el desarrollo sostenible; un espacio que, a través de la actividad desarrollada, enriquece la gestión municipal orientada a la consecución de tal objetivo. Tiene carácter consultivo y su objeto principal es la participación de los agentes implicados en la gestión municipal sostenible.

- ¿Está disponible la última actualización de la A21L y la Declaración de Sostenibilidad Municipal en el portal www.siga21.es⁹? ¿Cuáles son los usuarios de Siga21 en el Ayuntamiento?
- ¿Se ha enviado la Declaración de Sostenibilidad Municipal a Aalborg, la ciudad signataria de los Compromisos de Aalborgplus10?
- De manera periódica, ¿se permite al Foro de la A21L efectuar el seguimiento?
¿Se presentan los indicadores determinados y la revisión del Plan de Acción Local para su nuevo consenso?

Y también, conviene activar y darle continuidad al trabajo con la A21L, para lo cual su contenido debe quedar reflejado en la vida cotidiana municipal:

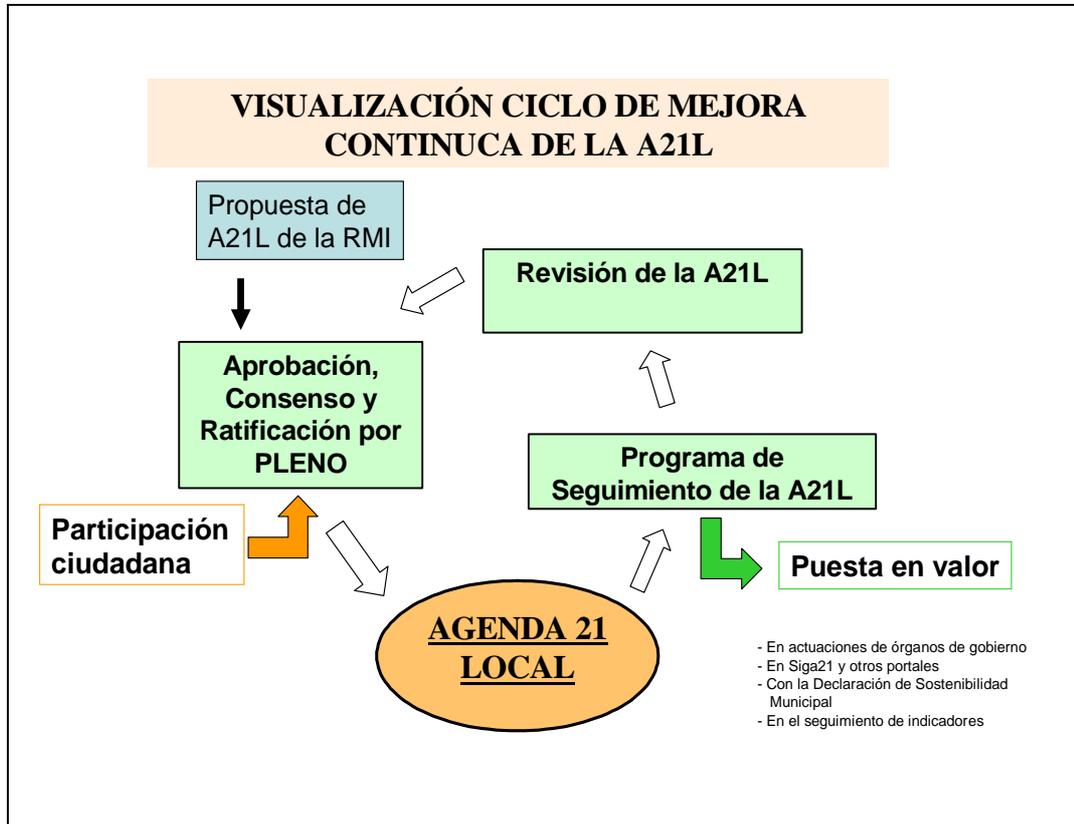
- En las actuaciones de los órganos de gobierno: considerarla en informes, proyectos, acuerdos municipales (decretos, resoluciones, acuerdos de órganos de gobierno,...), página web, material de divulgación y en el lenguaje verbal de la corporación.
- Participación ciudadana en los Foros de seguimiento y consenso continuo de las diferentes versiones de A21L.
- Reflexionar sobre su contenido y proceder a su continua actualización, trasladando del Plan de Acción Local los proyectos o actuaciones ya realizadas, las cuales pasarán a formar parte de los logros conseguidos en el proceso de sostenibilidad municipal; incorporando los nuevos proyectos (sociales, económicos, ético-culturales y ambientales) que vayan surgiendo en cada momento; determinando los indicadores de seguimiento y difundiendo; dando curso a lo indicado en el programa de seguimiento de la A21L.
- Realizando versiones anuales de la Declaración de Sostenibilidad Municipal y procediendo a darle la difusión conveniente.
- En la Red de A21L Cordobesa: actualizando los contenidos de la A21L en SIGA21, para compartir así la experiencia propia. Se ha de conocer, a nivel de responsables locales, si están designados los responsables políticos y técnicos en ella.

Todo lo expuesto queda justificado sobre la base del ciclo de mejora continua (véase el cuadro 1) que incorpora la A21L en la vida municipal. En este sentido, se ha de tener presente el cumplimiento de las siguientes actuaciones:

1. Mantener consensuadas y ratificadas las diferentes versiones de la A21L.
2. Realizar y mantener anualmente la versión de Declaración de Sostenibilidad Municipal.
3. Determinar los indicadores de la A21L.

⁹ La Diputación de Córdoba en relación con los procesos de sostenibilidad de los municipios de la provincia apoya a sus ayuntamientos en la elaboración y desarrollo de A21L. SIGA21 es un portal Web y el acrónimo de un Sistema de Información, Seguimiento y Gestión de Iniciativas de A21L para los municipios de la provincia de Córdoba.

Cuadro 1



Fuente: elaboración propia

4. Dinamizar el instrumento de seguimiento de la A21L y/o la celebración de las reuniones del Foro de la A21L. Las tareas a realizar por el mencionado instrumento, a partir del consenso, serán:
- a) Seguimiento:
 - 1 Determinación y cálculo de cada indicador de los que se incorporan a la A21L.
 - 2 Efectuar el seguimiento de las actuaciones ambientales.
 - 3 Evaluar el grado de implicación de los agentes sociales y económicos en el proceso.
 - b) Comunicación:
 - 1 Informar sobre los resultados obtenidos en el seguimiento.
 - 2 Aplicación del sistema de indicadores de sostenibilidad en la difusión de logros conseguidos por los agentes de participación.
 - c) Revisión, modificación y adaptación de la A21L.

- 1 Participar en las revisiones de la A21L y proponer nuevas acciones o estrategias a partir de las conclusiones que se extraigan de los datos obtenidos en el desarrollo del Plan de Seguimiento.
5. Participar en la Red de A21L Cordobesas: actualizando los contenidos de Siga21, difundiendo actuaciones municipales, colaborando en el desarrollo de tareas de la Red, etc.
6. Dar difusión de todas estas actuaciones para su puesta en valor.

En definitiva, en el centro de todas estas actuaciones está siempre presente la revisión de la A21L.

3.3 ¿De qué manera se emplea la A21L en el proceso de toma de decisiones?

Si no existiera esta Agenda, probablemente las actuaciones que en ella se anotan se realizarían de igual manera aunque, en este caso, no tuviesen el aval del consenso ciudadano bajo el paraguas de la A21L. La autoridad local realiza estas actuaciones a través de la aprobación y ejecución de los presupuestos anuales, donde quedan convenientemente recogidas.

Es la anotación de las acciones, las cuales forman parte de los procesos de sostenibilidad en la A21L, la que apoya la decisión de las autoridades del Ayuntamiento y/o de cualquier otro agente implicado en su desarrollo, para ejecutar los presupuestos municipales que manejan, a través del establecimiento de la prioridad y el plazo de realización para aquellas.

Por último, el proceso de sostenibilidad exige que se mencione, de manera expresa, el hecho de que la actuación en cuestión pertenece a la A21L. De esta manera, se está justificando la consideración de las anotaciones en la Agenda en el proceso de toma de decisiones.

3.4 ¿Quién realiza las anotaciones en la A21L?

Cualquier momento del ciclo de mejora continua de la A21L (véase el cuadro 1) es adecuado para anotar las acciones de sostenibilidad municipal en las A21L.

Ante la pregunta de ¿quién realizará la anotación de estas actuaciones en el PAL-S de la Agenda?, se ha de considerar que deben anotarlas todos los interesados en el desarrollo sostenible municipal que tengan en curso, en proyecto o en planificación acciones sostenibles en el municipio:

- El Ayuntamiento.
- Las empresas.
- Las ONGs.
- Las instituciones supramunicipales.
- El ciudadano en general.

El procedimiento consistiría en que todos, a excepción del Ayuntamiento, han de remitir escrito o manifiesto al mismo para que en la revisión y/o seguimiento habitual de la A21L se realice la anotación oportuna de las nuevas acciones y la comunicación de los logros alcanzados. A continuación, el proceso de A21 propiciará el consenso en el Foro de la A21L y su ratificación por el Pleno Municipal, así como su inclusión en la Declaración de Sostenibilidad Municipal, con lo que se pondrá en valor. El fin último es que este proceso quede reflejado en la A21L, dado que ésta puede considerarse a la vez como un documento, un escenario y/o una planificación donde han de quedar recogidas aquellas acciones que identifiquen procesos de sostenibilidad en el término municipal o territorio concreto.

3.5 La actitud de los agentes implicados.

Los agentes implicados, que no sean la propia autoridad local, no realizan la consideración de la A21L en sus actuaciones ni comunican su realización para que se anote o ponga en valor los logros alcanzados con ellas, lo que indica inicialmente que no tienen claro su papel en ella. A este respecto, la actitud deseable de los agentes implicados en una A21L, tanto públicos como privados, ha de tender a:

- Conocer la última versión y, en concreto, el Plan de Acción Local que incorpora la A21L donde se realiza la actuación del dicho agente.
- Participar en el Foro de consenso de la A21L.
- Participar en la actualización del documento A21L.
- Incorporar, a las referencias de puesta en valor de sus actuaciones, la mención expresa de que “se trata de una actuación de la A21L”; o incluir en el Plan de Acción Local las actuaciones propias que aún no están en la A21L del municipio en cuestión.
- Participar en la determinación de los indicadores de la A21L.

3.6 La escasa utilidad de los indicadores de seguimiento.

El paquete de indicadores está presente en el documento de la A21L, formando parte del programa de seguimiento, pero es necesario que los mismos sean determinados en cuanto a su ficha de contenidos, trasladar a los agentes implicados y a la ciudadanía en general la información que aportan y utilizarlos en el proceso de toma de decisiones.

Hay una cierta variabilidad en los sistemas de indicadores posibles, tantos como A21L existen, con especificaciones de todo tipo e intentos de aplicar sistemas comunes de indicadores, como los que se trabajan en determinadas redes:

- Red de Redes Españolas de Desarrollo Local Sostenible.
- Observatorio de Sostenibilidad de España (OSE).

- Redes autonómicas, por ejemplo, el Programa de Sostenibilidad Urbana CIUDAD 21 de la Junta de Andalucía.
- Redes de A21L, como la de Red de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Zaragoza, La Red Xarxa de Barcelona, etc.

La dedicación necesaria para la determinación de la información que recogen y su mantenimiento y actualización no es siempre posible, por lo que su utilidad es escasa, si no se plantean avances en este sentido. Además, se tiene poca práctica en su uso para el seguimiento y puesta en valor de las A21L y, sobre todo, de cara a la toma de decisiones, ámbito donde los indicadores podrían tener un efecto de retroalimentación positiva y/o de medición de tendencia.

La propuesta de mejora para la consideración de los indicadores, en el entorno de las A21L, sería el establecimiento de un protocolo o guión de seguimiento, de manera que se supervise:

- La secuencia de sistemas de indicadores: Uso y/o consideración coherente de los sistemas comunes de indicadores, más la necesidad de indicadores propios de seguimiento de las actuaciones presentes en el Plan de Acción Local de la A21L.
- La supervisión técnica de indicadores: Para hacer factible la determinación desde la fuente de información, pasando por el mantenimiento de su actualización, hasta la puesta en valor de la información.
- La aprobación política: Para poder aprovechar la información que aportan los indicadores y hacerla efectiva en la toma de decisiones.
- La inclusión en los mecanismos de comunicación de resultados: Para hacer visible el proceso de toma de decisiones en torno a las actuaciones presentes en los procesos de sostenibilidad incluidos en el Plan de Acción Local de las A21L. Por ejemplo: Declaraciones de Sostenibilidad Municipal, Web, Foros de la A21L, Comunicados del instrumento de seguimiento de las A21L, etc.
- La incorporación de la información que el indicador aporta al proceso de revisión de la A21L: Se han de considerar los mecanismos de revisión previstos, pues la A21L debe actualizarse regularmente.

3.7 Los temas para una planificación estratégica sostenible actual.

Estos temas deben ser coherentes con todos los documentos referentes al pensamiento global del desarrollo sostenible, con posibilidad de desarrollar actuaciones, en el ámbito de lo local, desde la competencia que cada agente implicado tiene. Estos temas están recogidos en documentos, como los citados con anterioridad en el apartado 3.1, y que, para el caso de las A21L de los municipios cordobeses, estarían relacionados, entre otros, con los siguientes (caso del Plan de Acción Local hacia la Sostenibilidad de Villafranca de Córdoba) (véase tabla 1):

Tabla 1

PROGRAMA 1. CICLO INTEGRAL DEL AGUA
<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto 1.1 Puesta en funcionamiento y seguimiento de la EDAR. - Proyecto 1.2 Mejora de la red de infraestructuras de abastecimiento, distribución y saneamiento urbano. - Proyecto 1.3 Vigilancia y Control de vertidos. - Proyecto 1.4 Elaborar un Plan de Aprovechamiento Sostenible de los recursos hídricos.
PROGRAMA 2. ENERGÍA
<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto 2.1 Fomento y uso de las energías renovables. - Proyecto 2.2 Plan de Optimización y Eficiencia Energética Municipal.
PROGRAMA 3. PRODUCTOS RESIDUALES
<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto 3.3 Gestión de los residuos inertes agrícolas e industriales.
PROGRAMA 4. CONSERVACIÓN DEL MEDIO NATURAL
<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto 4.1 Puesta en valor del paisaje natural e histórico-cultural del municipio. - Proyecto 4.2 Difusión y aplicación de técnicas agroambientales y otras buenas prácticas. - Proyecto 4.3 Conservación de los cursos fluviales. - Proyecto 4.4 Fomento de la diversidad.
PROGRAMA 5. ORGANIZACIÓN MUNICIPAL
<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto 5.1 Dotación de una estructura municipal para la gestión medioambiental. - Proyecto 5.2 Implantación y seguimiento de un Sistema de Gestión Medioambiental en el Ayuntamiento. - Proyecto 5.3 Incorporación de criterios de Contratación Pública Sostenible en las contrataciones administrativas del Ayuntamiento. - Proyecto 5.4 Adhesión al Programa de Sostenibilidad Ambiental en Medio Urbano "Ciudad 21". - Proyecto 5.5 Mejora de los servicios sociales. - Proyecto 5.6 Desarrollo y Seguimiento de la Agenda 21 Local. - Proyecto 5.7 Plan local de Emergencia Municipal.
PROGRAMA 6 URBANISMO Y TERRITORIO
<p>Proyecto 6.1 Aprobación y desarrollo del PGOU.</p> <p>Proyecto 6.2 Establecer una estructura municipal para la gestión medioambiental.</p> <p>Proyecto 6.3 Mantenimiento y mejora de zonas verdes.</p> <p>Proyecto 6.4 Puesta en valor del espacio urbano.</p> <p>Proyecto 6.5 Recuperación, conservación y mantenimiento de vías pecuarias.</p> <p>Proyecto 6.6 Mejora y señalización de caminos públicos.</p> <p>Proyecto 6.7 Recuperación y embellecimiento de las fuentes de la localidad.</p> <p>Proyecto 6.8 Elaboración de la carta arqueológica municipal.</p> <p>Proyecto 6.9 Seguimiento y control de plagas de termitas en el municipio.</p>



PROGRAMA 7. ORDENACIÓN, DIVERSIFICACIÓN E INNOVACIÓN DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL Y EMPRESARIAL

Proyecto 7.1 Mejora y diversificación de la industria.

Proyecto 7.2 Mejora y diversificación de la agricultura.

Proyecto 7.3 Elaboración de un Plan Formativo que potencie los diferentes sectores tradicionales y el autoempleo.

Proyecto 7.4 Elaboración de un Plan de Acción Local para el Empleo Sostenible.

Proyecto 7.5 Incentivar la incorporación de sistemas de calidad y gestión ambiental en las empresas.

Proyecto 7.6 Constitución de la Asociación de Empresarios de Villafranca de Córdoba.

PROGRAMA 8. TURISMO

Proyecto 8.1 Elaboración de un Plan de Desarrollo Turístico Local.

Proyecto 8.2 Potenciar las singularidades de la localidad.

Proyecto 8.3 Empresas del Sector Turístico.

PROGRAMA 9. CONCIENCIACIÓN, EDUCACIÓN AMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN

Proyecto 9.1 Priorización de campañas y actividades de educación ambiental.

Proyecto 9.2 Apoyo y fomento del tejido asociativo.

Proyecto 9.3 Mejora de los cauces de participación e información.

Proyecto 9.4 Difusión de la Agenda 21 Local y fomento de la participación en la misma.

3.8 ¿Cómo se mide el grado de sostenibilidad de las actuaciones en los procesos de sostenibilidad?

Dentro de la identificación de los procesos de sostenibilidad, es necesario disponer de una metodología para cuantificar el grado de sostenibilidad de las acciones, de manera que los agentes que identifican dichos procesos puedan conocer tal circunstancia. Para este propósito, se deberá tener en cuenta:

- *El concepto de desarrollo sostenible y otros principios rectores relacionados con él.*
- *Los requisitos legales, la ética o la moral.*
- *Los objetivos de desarrollo sostenible recogidos en documentos que hacen referencia a este concepto.*
- *Las medidas que consideren a estos procesos de manera individual o formando parte de la planificación de políticas, planes y programas de actuación generales o específicos, por ejemplo, una A21.*
- *Los criterios operativos (técnicos, económicos) para el desarrollo sostenible. Por ejemplo, los criterios que incorpora la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible.*
- *Los indicadores ambientales o sostenibles de seguimiento de la A21L, presentes en su programa de seguimiento.*

- *La evaluación del grado de contribución de cada actuación a la sostenibilidad en general.*
- *La participación ciudadana en el diseño y el desarrollo del Plan de Acción Local hacia la sostenibilidad (PAL-S).*

3.9 El caso de la provincia de Córdoba.

Para finalizar el desarrollo de este tercer punto, señalar que, en el caso de la Provincia de Córdoba, de los 74 municipios implicados en el proceso de A21L se observa que:

- a) Todos han seguido una coherencia y homogeneidad en la identificación conceptual y procedimental de la sostenibilidad en sus A21L.
- b) La utilización y/o visibilidad de la A21L y, a través de ella, la identificación de los procesos de sostenibilidad municipales, es variada por el ritmo de llegada que las mismas tienen al ciclo de mejora continua (cuadro 1), encontrándose:
 - Trece municipios han realizado la revisión de la A21L y 15 más lo están haciendo en este momento.
 - Nueve municipios han aprobado y difunden ya su Declaración de Sostenibilidad Municipal.
 - Cuarenta y cuatro municipios han consensuado la propuesta de A21L, la cual pasa a ser su A21L. De ellos, 29 han celebrado reunión del Foro en el último año y 13, de estos últimos, con una dinámica periódica de seguimiento y celebración de reuniones.
 - Treinta tienen la propuesta de A21L aún sin el consenso.
 - Uno aún no se ha adherido a la Red de A21L Cordobesas.
 - Ningún municipio ha determinado todo el sistema de indicadores de seguimiento de la A21L. Tan sólo 3 municipios han determinado varios indicadores de sus respectivas A21L.

La Diputación de Córdoba, que lleva una década apoyando las iniciativas de A21L prosigue con esta labor promoviendo la visualización de las A21L y el reforzamiento del trabajo que corresponde al ciclo de mejora continua. Para ello, realiza:

- Apoyo económico al desarrollo de actuaciones que son procesos de sostenibilidad municipal que están en las A21L, a través de su convocatoria anual de Acción Concertada con municipios, Entidades Locales Autónomas y Mancomunidades.
- Apoyo técnico en la revisión de A21L, en la elaboración de las Declaraciones de Sostenibilidad Municipal y en la determinación de indicadores y la puesta en valor de resultados.

La conclusión fundamental que se alcanza del análisis de estos datos es que se trabaja en el proceso de identificación de la sostenibilidad, pero se pierde eficacia con la falta de determinación de los indicadores de seguimiento de las A21L.

4. Un nuevo planteamiento para Río 2012.

La experiencia pone de manifiesto que no existe una metodología homogénea para la identificación de los procesos de sostenibilidad en la A21L ni tampoco una ficha de anotación común para estos procesos, además de producirse una desigual valoración del programa de seguimiento. Para mejorar esta situación, en este documento se propone trabajar con una metodología común que contemple:

- A) Una identificación de los procesos de sostenibilidad basada en la visualización y consideración, en dichos procesos, de acciones de carácter social, económico, ético-cultural y medioambiental, como también institucionales o políticas; acciones que han de reunir todos o algunos de los aspectos básicos de valoración de la sostenibilidad.
- B) Una ficha común de identificación de las actuaciones de sostenibilidad local, con unos contenidos mínimos (véase tabla 2)¹⁰:

Tabla 2

LÍNEA:	Proyecto:	
PROGRAMA:		
DESCRIPCIÓN		
ACCIONES A DESARROLLAR		FECHA ANOTACIÓN
-		
AGENTES IMPLICADOS	PRESUPUESTO:	
•	FUENTES DE FINANCIACIÓN:	
	•	
LEGISLACIÓN	INDICADOR DE SEGUIMIENTO	
-	-	
PRIORIDAD:	SITUACIÓN:	
PLAZO:	DESTINATARIOS:	
TIPO DE SOSTENIBILIDAD:	SINERGIAS:	
PLANIFICACIÓN CONCURRENTE:		

- C) Tendencia a utilizar un programa seguimiento común de las A21L, dentro del establecimiento de un protocolo o guión de seguimiento de los indicadores, así como del PAL-S, y de la visualización del ciclo de mejora continua de la A21L (véase cuadro 1).

¹⁰ Esta ficha se está empleando en la identificación de procesos de sostenibilidad de A21L de la provincia de Córdoba.

Con respecto al PAL-S de una A21L, la propuesta sería que cuando esté desarrollado en el 90% de sus actuaciones, cada cuatro años o en su seguimiento anual, pueda ser sometido a revisión y a posterior aprobación, consenso y ratificación por el Pleno Municipal.

- D) La creación de un grupo de trabajo, de ámbito nacional¹¹, que se ocupe de revisar el Capítulo 28 del Programa 21 de Río (1992). Este grupo debería efectuar un análisis de la trayectoria mostrada durante estos años por las autoridades implicadas y aportar una metodología para la identificación adecuada de los procesos de sostenibilidad en los ámbitos locales.

5. Conclusiones.

La identificación de la sostenibilidad, que tiene lugar tanto en el plano conceptual como en el procedimental, ha de aparecer en el documento de A21L como identificación de los procesos en torno a los que giran las actuaciones de desarrollo sostenible anotadas en ella. La visualización de esta identificación de los procesos de sostenibilidad se ha de realizar en:

- la estructura de los contenidos de la A21L,
- las necesidades de revisión de la A21L,
- la toma de decisiones de los agentes implicados empleando la A21L,
- las anotaciones que de ellos se han de realizar, sobre todo, en el Plan de Acción Local de la A21L,
- la actitud de los agentes implicados de cara a su consideración,
- los temas para una planificación estratégica sostenible amplia,
- la medición del grado de sostenibilidad de sus actuaciones.

En la mejora de la identificación de los procesos de sostenibilidad en el marco de las A21L se ha de tender a utilizar una metodología homogénea, con una estructura mínima de contenidos para su documento, en la que destacar el uso común de:

- Una ficha de anotación para estos procesos (se propone la de la tabla 2), que incremente la calidad de el apartado de Planificación de AL21 como instrumento eficiente para la gestión de las políticas públicas.
- La consideración de acciones de carácter social, económico, ético-cultural y medioambiental, pero también institucionales, éticas o políticas, en la identificación de los procesos de sostenibilidad.
- Un programa de seguimiento que integre las posibilidades de un sistema común de indicadores, el instrumento de seguimiento, los mecanismos de comunicación de logros conseguidos y los procedimientos para la revisión de la A21L. Sería de utilidad el establecimiento de un protocolo o guión de seguimiento de los

¹¹ Para tal fin se propone a la Red de Redes Española de Desarrollo Local Sostenible.

indicadores, así como del PAL-S, su evaluación en la contribución general a la mejora de las políticas públicas, y de la visualización del ciclo de mejora continua de la A21L.

- Con respecto al PAL-S de una A21L, la propuesta sería que cuando esté desarrollado en el 90% de sus actuaciones, cada cuatro años o en su seguimiento anual, pueda ser sometido a revisión y a posterior aprobación, consenso y ratificación por el Pleno Municipal.

Por último, con respecto a la próxima Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible, planteada para Río de Janeiro 2012, se propone la creación de un grupo de trabajo, de ámbito nacional¹², que se ocupe de revisar el Capítulo 28 del Programa 21 de Río (1992). Este grupo debería efectuar un análisis de la trayectoria mostrada durante estos años por las autoridades implicadas y aportar una metodología para la identificación adecuada de los procesos de sostenibilidad en los ámbitos locales.

6. Referencias Bibliográficas.

- Casado Granados, E (2007). “La racionalidad en el empleo de Sistemas de Gestión Medioambiental y Agendas 21 Locales por la Administración Local”. Tesis Doctoral. Universidad de Córdoba. [Tesis defendida el 5 de noviembre de 2005].
- Casares Long, J. J. y Arca Rubial, J. C. (2002), “Gestión estratégica de la sostenibilidad en el ámbito local: la agenda 21 local”, Revista Galega de Economía, vol. 11, núm. 2, pp. 1-18.
- Castro Bonaño, J. M. y Aguilar Ramos, M. I. (2007) “Tendencias en la evaluación de la sostenibilidad local”, Ekonomiaz Nº 64, 1er. cuatrimestre, pp. 330-349.
- Comisión Europea (2007), Guía para la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible. Un futuro sostenible a nuestro alcance, Comisión Europea - Secretaría General, Bruselas.
- ECOURBANO. “Portal web de la Red Española de Redes de Desarrollo Local Sostenible”. Madrid (España) <<http://www.ecourbano.es>> [Consulta: septiembre 2010].
- Generalitat Valenciana (2006), Del Municipio hacia la sostenibilidad. Herramientas de trabajo, Generalitat Valenciana, Conselleria de Territori i Habitatge.
- SIGA21. “Portal web de la Red de A21L Cordobesas” [en línea]. Córdoba (España) <<http://www.siga21.es>> [Consulta: septiembre 2010].
- Tomás Carpi, J. A. (2004), “Consideraciones sobre el desarrollo local sostenible” en Estado y tendencias de la Agenda 21 Local en la Comunitat Valenciana Juan Antonio Tomás (Direc.), Raúl Abeledo (Coord.), Ed. Nau Llibres, Valencia.
- UTE IMEDES-PANGEA. Informe Análisis de otras redes supramunicipales. Inédito. 2006.

¹² Para tal fin se propone a la Red de Redes Española de Desarrollo Local Sostenible.